



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Ciências Sociais – FAJS

KYM COSTA MOREIRA

**ACORDOS DE CÉUS ABERTOS: UMA ANÁLISE DA REALIDADE
BRASILEIRA**

Brasília

2016

KYM COSTA MOREIRA

ACORDOS DE CÉUS ABERTOS: UMA ANÁLISE DA REALIDADE BRASILEIRA

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de bacharelado em Relações
Internacionais do Centro Universitário de
Brasília (UniCEUB)

Orientadora: Prof.^a Silvia Menicucci de
Oliveira Selmi Apolinário

Brasília

2016

KYM COSTA MOREIRA

Acordos de céus abertos: uma análise da realidade brasileira

Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de bacharelado em Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB)

Brasília, ____ de _____ de 2016.

Banca examinadora:

Professora Silvia Menicucci de Oliveira Selmi Apolinário
Orientador

Professor examinador

Professor examinador

Dedico este trabalho as raízes mais profundas do homem que me tornei: à minha avó Zueth, com quem tenho uma relação de orgulho mútuo e que apesar da distância sempre se fez presente me ensinando o quão longe o conhecimento poderia me levar. Ao meu avô Jurandir, meu grande exemplo de superação, honradez e trabalho. Aos meus avós, por consideração, Nesle (in memoriam), o avô mais carinhoso e travesso que eu poderia ter tido, tanto me deixou que sempre o sentirei por perto. Tereza, por quem nutro incondicional afeto e gratidão.

AGRADECIMENTOS

Mais difícil do que concluir esta pesquisa é conseguir citar todas as pessoas que contribuíram positivamente e que de alguma forma me ajudaram a chegar aqui. Portanto, de antemão, meu muito obrigado a todos que fizeram parte da minha vida de maneira direta ou indireta, me ajudando a alcançar objetivos ou simplesmente desejando meu bem. Concluindo este importante passo, sinto-me no dever de agradecer, em particular, àqueles que foram fundamentais durante este percurso.

Agradeço à minha mãe Maria, que de maneira rígida sempre me exigiu excelência como pessoa e em tudo que faço e que me deu “asas” pelas quais alcanço meus maiores sonhos. Ao meu pai Moysés, agradeço pela dedicação, compreensão e pelo esforço em trabalhar para me proporcionar uma boa formação.

Aos meus tios Alfredo e Vera, que como anjos, confiaram em mim e no meu potencial tendo a grandeza de me acolher sem ressalvas e que incondicionalmente me proporcionaram mais do que o necessário para que eu concluísse esta etapa. Dedico aos dois meu eterno afeto e gratidão por terem me ajudado, mas principalmente pela oportunidade de tê-los como espelho.

Agradeço a minha orientadora Silvia Menicucci, que como minha professora me inspirou pela notável dedicação e se tornou para mim um grande exemplo de pessoa e profissional. Como orientadora, muito obrigado por ter me dado a oportunidade de um convívio estreito no qual pude explorar minhas capacidades, e particularmente, pelo destemor em me acompanhar por dois projetos distintos e por ter contribuído com paciência e maestria na construção deste trabalho e em minha formação.

À minha tia Judeth pelo constante apoio e incentivo e a todos meus tios e tias que torcem pelo meu sucesso. Gostaria de agradecer, também, ao meu irmão Kayque e aos meus primos mais próximos pelo carinho. Aos amigos do colégio, obrigado por sempre me acompanharem trazendo leveza à minha vida.

Toda minha gratidão aos professores que tanto me transmitiram ao longo dessa jornada e a minha turma do CEUB que me concedeu a honra de representá-los por tantos semestres. Finalmente, agradeço aos grandes amigos que fiz em Brasília durante esses quase 5 anos repletos de trocas e momentos indescritíveis.

“There is an art, it says, or rather, a knack to flying. The knack lies in learning how to throw yourself at the ground and miss.” (The Hitchhiker's Guide to the Galaxy).

Douglas Adams

RESUMO

Este trabalho tem o propósito de examinar o entendimento do conceito de céus abertos no Brasil por meio de uma análise histórica do desenvolvimento da aviação nos níveis nacional e internacional, bem como a construção e aplicação desse conceito a partir de um espectro liberal tendo os Estados Unidos como protagonista. Paralelamente, a partir da observação dos acordos Estados Unidos-União Europeia e Estados Unidos-Chile serão abordadas perspectivas sobre o impacto do modelo à realidade brasileira. Para alcançar esse propósito serão feitas relações entre as agendas para aviação ao longo dos anos com obras de autores realistas como Morgenthau, Herz e Carr, contrapondo-as com a Interdependência complexa de Nye e Keohane, a crítica protecionista de Bhagwati, considerações de Karl Polanyi sobre economia e sociedade, e o entendimento de Robert Gilpin sobre economia global e doméstica e sistema hegemônico. Finalmente, ponderar-se-á o impacto econômico a médio prazo da aplicação de céus abertos entre o Brasil e os países com os quais já existam tratativas para acordo dessa natureza.

Palavras-chave: Céus abertos. Transporte aéreo. Aviação civil. Indústria aeronáutica. Aviação brasileira.

ABSTRACT

This paper aims to examine the understanding of the concept of open skies in Brazil through a historical analysis of the development of aviation in the national and international levels, as well as the construction and application of this concept from a liberal spectrum with the United States in the main role. It also seeks to address potential impacts of the open skies model to the Brazilian reality through the analysis of similar agreements between the United States-European Union and United States-Chile. In order to do that, it will connect the agendas for aviation over the years to postulates of realistic authors such as Morgenthau, Herz and Carr, contrasting them with Nye and Keohane's complex interdependence perspective, Bhagwati's protectionist critique, Karl Polanyi considerations on economy and society, and Robert Gilpin's understanding of global and domestic economies and hegemonic systems. Finally, it will attempt to estimate the medium-term economic impact of the application of open skies between Brazil and countries with which agreements of this kind are already in negotiation.

Keywords: Open Skies. Air Transport. Civil Aviation. Aerospace industries. Brazilian Aviation.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1. Mapa de Rotas da Pan American Airways (PAN AM) em 1948..... | 21 |
| Figura 2. Mapa de Rotas da British Overseas Airways Corporation (BOAC) em 1946..... | 22 |
| Figura 3. Liberdades do Ar..... | 23 |
| Figura 4. Novas Liberdades do Ar..... | 24 |
| Figura 5. Acordos de Céus Abertos celebrados pelos EUA..... | 35 |
| Figura 6. Margem de receita por transportadoras aéreas (1988-2006)..... | 37 |
| Figura 7. Mercado de passageiros EUA-UE..... | 38 |
| Figura 8. Acordos sobre tráfego de aéreo firmados pelo Chile..... | 48 |
| Figura 9. Impactos dos céus abertos (metodologia-Chile)..... | 72 |
| Figura 10. Potenciais benefícios econômicos dos céus abertos para o Brasil..... | 79 |
| Figura 11. Composição de capital empresas aéreas brasileiras..... | 80 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Gráfico 1. Evolução da participação de alianças <i>joint venture</i> no mercado de passageiros do Atlântico Norte..... | 45 |
| Gráfico 2. Mercado doméstico de passageiros no Chile de janeiro a junho de 2016 por transporte de passageiros..... | 51 |
| Gráfico 3. Receita LATAM por venda de passagens..... | 52 |
| Gráfico 4. Evolução do mercado aéreo de passageiros Chile-Estados Unidos..... | 53 |
| Gráfico 5. Participação de mercado no tráfego de passageiros Chile-EUA (2006-2015)..... | 54 |
| Gráfico 6. Crescimento do tráfego de passageiros América do Sul-Estados Unidos entre 2012 e 2015 por oferta de assentos..... | 70 |
| Gráfico 7. Distribuição de assentos ofertados Brasil-exterior em 2015..... | 76 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabela 1. Participação por passageiros transportados em 2002..... | 41 |
| Tabela 2. Participação por movimento de aeronaves em 2012..... | 41 |
| Tabela 3. Participação de alianças <i>Joint Venture</i> com imunidade antitruste no mercado de aviação EUA-UE..... | 44 |
| Tabela 4. Subvenções oferecidas pelo governo para as empresas aéreas brasileiras (1957-1961)..... | 59 |
| Tabela 5. Consulta sobre serviços aéreos entre Brasil e entes externos em 2015..... | 66 |
| Tabela 6. Acordos assinados pelo Brasil listados pela ANAC como céus abertos..... | 67 |

LISTA DE ABREVIATURAS

ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil
BOAC - British Overseas Airways Corporation
CAPA – Centre for Aviation
CNI - Confederação Nacional da Indústria
CREDN - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara
DAC – Departamento de Aviação Civil
COMAC - Commercial Aircraft Corporation of China
CLAC - Comissão Latino-Americana de Aviação Civil
EUA – Estados Unidos da América
IAG - International Airlines Group
IATA - International Air Transport Association
ICAO – International Civil Aviation Organization
ITA - Instituto Tecnológico de Aeronáutica
JAC – Junta Aeronáutica Civil de Chile
ONU – Organização das Nações Unidas
OMC - Organização Mundial do Comércio
PAN AM - Pan American World Airways
SEP/ANAC - Superintendência de Estudos Pesquisas e Capacitação da ANAC
SUMOC - Superintendência da Moeda e do Crédito
UE – União Europeia
VARIG – Viação Aérea Rio-Grandense
VASP – Viação Aérea São Paulo

SUMÁRIO

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| INTRODUÇÃO | 12 |
| 1 ACORDOS DE CÉUS ABERTOS: RETROSPECTO HISTÓRICO | 14 |
| 1.1 Origens do transporte aéreo: a criação da Indústria Aeronáutica..... | 14 |
| 1.2 A soberania dos céus e a regulamentação da aviação | 16 |
| 1.3 Chicago, as liberdades do ar e Bermuda I e II..... | 19 |
| 1.4 Eisenhower: céus abertos na Guerra Fria | 27 |
| 1.5 A Indústria Aeronáutica como base das políticas governamentais para aviação em geral | 29 |
| 2 O CONCEITO ATUAL DE CÉUS ABERTOS: UMA ANÁLISE POLÍTICO- ECONÔMICA | 33 |
| 2.1. Entendendo o conceito de céus abertos | 33 |
| 2.2 O acordo de céus abertos Estados Unidos-União Europeia | 36 |
| 2.3 A política de céus abertos no Chile e o acordo com os Estados Unidos | 48 |
| 2.4 Céus Abertos: <i>retórica liberal e prática protecionista?</i> | 55 |
| 3 A AVIAÇÃO BRASILEIRA E OS CÉUS ABERTOS | 57 |
| 3.1 A posição atual da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) sobre céus abertos | 64 |
| 3.2 Acordos de céus abertos assinados pelo Brasil: perspectiva de perdas e ganhos..... | 67 |
| 3.3 A conjuntura da aviação sul-americana acerca do conceito de céus abertos..... | 73 |
| 3.4 Panorama a curto e médio prazo de céus abertos na aviação brasileira à proporção da compreensão estadunidense..... | 74 |
| CONCLUSÃO..... | 82 |
| REFERÊNCIAS | 85 |
| ANEXO A - ACORDO MODELO DE CÉUS ABERTOS PROPOSTO PELOS ESTADOS UNIDOS | 92 |

INTRODUÇÃO

A aviação sempre foi objeto de fascínio do homem, a vontade de voar remonta a eras pré-históricas. O início da aviação civil, data da década de 1920, e até o final dos anos 30 poucos se submetiam a ser “cobaias” como passageiros daquelas máquinas rústicas e perigosas. Com a descoberta da aviação como estratégia de combate o avião logo foi convertido em um equipamento militar o que acarretou um desenvolvimento colossal. Esse desenvolvimento beneficiou a aviação civil que primordialmente começou pelo transporte de carga para ganhar volume em transporte de passageiros nos anos 40 até ser consolidada como indústria de larga escala com grandes impactos nas economias mundiais.

O grande símbolo do desenvolvimento dessa indústria, de políticas protecionistas até as correntes liberalizantes recentes, são os acordos de céus abertos, lançados e protagonizados na esfera global pelos Estados Unidos. No que tange ao meio acadêmico, a importância desse tema está bem sustentada, pois, ainda que exista literatura sobre a história da aviação, políticas de desenvolvimento, liberalização e céus abertos o tema é explorado de maneiras bem distintas e a pesquisa no Brasil é escassa. Quase não se observa estudo analítico sobre os céus abertos no contexto da política para aviação no Brasil. O tema, analisado pela perspectiva brasileira, permite iniciar uma discussão sobre os possíveis impactos econômicos gerados por esses acordos.

Com a assinatura de um acordo de céus abertos entre Brasil e Estados Unidos em 2011 o tema passou a ser conhecido a nível nacional e alvo de elogios e críticas. Mesmo que os céus abertos já sejam quase uma realidade no Brasil, o conceito aqui aplicado à luz da prática global baseada no modelo americano que tem anuência dos organismos internacionais de aviação civil é pouco estudado.

Para melhor desenvolver um estudo dos acordos de céus abertos, incluindo a origem, o conceito, a aplicação e os impactos, para a *posteriori*, analisar essa realidade no cenário brasileiro, a monografia foi dividida em três capítulos. No primeiro, será feita uma análise do desenvolvimento da indústria aeronáutica e do transporte aéreos como agenda de segurança nacional sob ciclos de guerra e paz até o final da Segunda Guerra Mundial, embasando-se na perspectiva realista de Relações Internacionais por meio da obra de Morgenthau e Herz. Com a onda de liberalização iniciada pelos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial os serviços aéreos cresceram. Nesse primeiro capítulo, ressalta-se a proposta de Eisenhower para um

tratado de céus abertos com a União Soviética em 1955. Em seguida, a literatura de Gilpin, Bhagwati, Keohane e Nye será utilizada para entender as políticas desenvolvidas no âmbito dessa indústria ao longo da história.

No segundo capítulo, será analisada a política de céus abertos por meio de dois estudos de caso: o primeiro acerca dos céus abertos Estados Unidos-União Europeia, maior mercado internacional de aviação do planeta; e o segundo, o acordo de céus abertos Estados Unidos-Chile.

Esse último foi selecionado como objeto de estudo, como forma de entender a aplicação do conceito de céus abertos na América latina e iniciar a aproximação com o Brasil. Ainda no segundo capítulo, a obra de Polanyi, Gilpin e Carr sustentará a análise da corrente antiliberal que condena a liberalização excessiva do mercado aéreo por meio dos acordos de céus abertos.

No Capítulo terceiro, será exposta a construção da aviação brasileira ao longo do século XX, contextualizando a mão interventora e depois reguladora do Estado. Serão aplicados métodos matemáticos desenvolvidos pela consultoria The Brattle Group, amplamente utilizados para cálculo de impactos de liberalização do mercado de aviação, para inspirar os impactos dessa liberalização no cenário brasileiro. Como bem postulou Richardson¹, o método estatístico tem seu pilar no emprego da quantificação, seja na gestão de informações através de técnicas próprias ou nas modalidades de coleta desse material.

Finalize-se o trabalho sumarizando a análise da aplicação de céus abertos nos exemplos estudados a nível internacional e as consequências desse regime, para então, considerar a viabilidade dos resultados obtidos à esfera brasileira. Nessa esteira, serão estimados os impactos econômicos da atual política brasileira para o transporte aéreo frente ao que ocorre no cenário internacional. Com base nisso, será possível tecer recomendações acerca da manutenção ou aperfeiçoamento da política corrente para aviação conduzida pelo Brasil.

¹ RICHARDSON, Roberto J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

1 ACORDOS DE CÉUS ABERTOS: RETROSPECTO HISTÓRICO

Neste capítulo, será feito um retrospecto histórico dos acordos de céus abertos ou *open skies*, na expressão em inglês. O Realismo clássico de Hans Morgenthal servirá como base teórica para analisar o primeiro e vertiginoso ciclo de crescimento da indústria aeronáutica.

Com o suporte da Teoria Realista, busca-se fazer uma análise do papel do Estado como investidor da aviação e o desenvolvimento desta como demonstração do poder militar. Dessa forma, a regulação internacional no campo da aviação civil será contextualizada para, em uma segunda parte, apresentar o posicionamento do Governo americano em um episódio específico durante a Guerra Fria, no qual se lançou, o conceito de céus abertos com enfoque no dilema da segurança, desenvolvido por John Herz.

Em contraste com a abordagem realista, apesar de sua associação ao período que engloba o fim da Guerra Fria, serão utilizadas as críticas de Jagdish Bhagwati e de Robert Gilpin para contextualização do protecionismo na aviação. Por fim, para embasar a mudança de conceito dessa indústria ocorrida desde o fim da Segunda Guerra Mundial e as consequências desse movimento será utilizada a literatura de Robert Keohane e Joseph Nye acerca da Interdependência Complexa.

1.1 Origens do transporte aéreo: a criação da Indústria Aeronáutica

Mesmo que a vontade de voar tenha permeado a imaginação humana desde os primórdios da civilização, demorou décadas, após o primeiro voo de um objeto mais pesado que ar, para que o avião se tornasse um meio de transporte de pessoas e cargas usado em massa. O primeiro uso em larga escala dessas máquinas foi com fins militares. A Itália, em 1911, foi a pioneira nesse tipo de operação quando atacou forças Otomanas na Primeira Guerra dos Balcãs.² De imediato, em 1914, a Europa foi palco da Primeira Grande Guerra, momento em que os aviões se tornaram objeto fundamental das estratégias de combate e se consolidaram como um artefato militar.³

Após a exibição prática das utilidades dos aviões observada na Primeira Guerra Mundial, a aviação entrou em uma fase de grandes avanços tecnológicos, conhecida pela sigla

² PEDRIALI, Ferdinando. Aerei italiani in Libia (1911–1912). In: *Storia Militare*, N° 170. Roma, 2007, p.31–40.

³ LAUNIUS, Roger (Org.); BEDNAREK, Janet R. Daly (Org.). *Reconsidering a Century of Flight*. 2. ed. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 2015.

em inglês “The Golden Age”⁴ ou a era dourada, na tradução livre. Esse progresso no período entre guerras pode ser, de certa forma, dissecado pela ótica de Hans Morgenthau. A teoria realista das Relações Internacionais propõe o conceito da ética de responsabilidade, atribuindo o único interesse nacional relevante à sobrevivência do Estado. Isso se deve a existência de uma anarquia internacional que se traduz em um objetivo constante, por meio da política, para: manter poder (*status quo*), expandir poder (imperialismo) e demonstrar o poder (prestígio). Esses postulados partem de dois conceitos básicos: guerra e paz. Para tanto, Morgenthau afirma:

Em um mundo em que a força motriz resulta da aspiração das nações soberanas por poder, a paz só poderá ser mantida por meio de dois instrumentos: o primeiro é o mecanismo autoregulador das forças sociais, que se manifesta sob a forma de luta em busca do poder na cena internacional, isto é, o equilíbrio de poder. O outro consiste nas limitações normativas dessa luta, sob a roupagem do direito internacional, da moralidade internacional e da opinião pública mundial.⁵

Desenvolver tecnologia em aviação naquele momento estava intrinsecamente relacionado ao interesse dos Estados em garantir a segurança nacional e aumentar o escopo de poder. A indústria aeronáutica cresceu em consonância ao conceito de segurança nacional.⁶ Potencializar a aviação sempre foi extremamente vantajoso para proteção do Estado e manutenção de poder. Assim, inventores, engenheiros, físicos e empresários de todo o planeta empenharam-se arduamente para contribuir com o progresso da aviação, de modo que aeronaves deixassem de ser máquinas primitivas e perigosas para se converter no mais avançado e seguro meio de locomoção. Muitos governos, em especial, o norte-americano, desempenharam um importante papel nesse processo. Essa relação entre governos e aviação redefiniu a visão dos Estados acerca da tecnologia em geral e essa mudança se reflete até a era da internet.⁷

No final de 1939, iniciou-se a Segunda Guerra Mundial, um conflito, pela primeira vez deveras global. Entre 1939 e 1945, a indústria aeronáutica que já saía da *Golden age* alcançou um novo patamar. Naquele momento, o mais relevante para se ganhar um combate era o alcance e a velocidade. Portanto, aviões maiores foram desenvolvidos e voar a jato já era uma realidade. Ainda em 1939, a indústria aeronáutica saiu da quadragésima primeira posição, para se tornar

⁴ BEDNAREKE, Michael H e Janet R. Daly. *Dreams of Flight: General Aviation in the United States*. 1. Ed. College Station: Texas A&M University Press, 2003.

⁵ MORGENTHAU, H.J. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2003. p. 45

⁶ LAUNIUS, Roger (Org.); BEDNAREK, Janet R. Daly (Org.). *Reconsidering a Century of Flight*. 2. ed. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 2015.

⁷ *Ibidem*

a indústria que mais empregava nos Estados Unidos, com mais de 1 milhão de colaboradores e responsável por 5% do produto interno norte-americano.⁸

O início da transição de primordialmente arma de guerra para transporte civil de passageiros e carga aconteceu no período imediato ao final da Segunda Guerra Mundial.⁹ Em 1945, com a vitória dos aliados, os Estados Unidos se viram com milhares de dependências espalhadas pelo mundo, incluindo províncias que demandavam proteção e principalmente governança. Isto posto, o excedente de aeronaves utilizadas na guerra barateou bruscamente a compra e o *leasing*¹⁰ de aeronaves.

Com essa conjuntura a administração Truman tratou rapidamente de conceder permissão de transporte civil de passageiros e carga as empresas aéreas americanas. A Pan American Airways foi a escolhida para assumir as rotas internacionais até então operadas militarmente. Esse movimento acabou se tornando natural em outros países, que com seus excedentes de guerra também haviam tido em seus territórios a criação de centenas de empresas aéreas. A popularização das viagens aéreas, mudou rapidamente a concepção acerca das funcionalidades dos aviões e fez nascer um ambiente de prematura competição comercial.¹¹

O cenário que alvoreceu, nesse período, mudou também a ideia dos Estados sobre a indústria aeronáutica. Com o fortalecimento do capitalismo no Ocidente, atingindo essa indústria e criando o mercado de aviação civil, mais complexa se tornou a relação entre os avanços da indústria aeronáutica e os preceitos da abordagem realista em Relações Internacionais.

1.2 A soberania dos céus e a regulamentação da aviação

Desde os primeiros voos tripulados os Estados tinham em conta a necessidade de possuir um céu soberano no qual exercessem seu controle. Paralelamente à aviação militar, a

⁸ LAUNIUS, Roger (Org.); BEDNAREK, Janet R. Daly (Org.). *Reconsidering a Century of Flight*. 2. ed. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 2015.

⁹ THE CENTURY OF FLIGHT. Produção: Nugus/Martin Productions. [S.l.]: BBC series, 1977.

¹⁰ Contrato de arrendamento ou locação no qual a empresa de leasing adquire um bem escolhido por seu cliente (arrendatário, ou locatário) para o uso por um prazo determinado.

¹¹ LAUNIUS; BEDNAREK, op. cit.

aviação civil¹² se desenvolvia com balões, dirigíveis e o transporte de correio *airmail*.¹³ Essas operações criaram as bases de parte do que viria a ser a aviação comercial.¹⁴

Apesar de restrito a determinado grupo de pessoas o transporte aéreo se converteu em uma indústria gigantesca de crescimento constante. Em 1908, pelo menos dez balões alemães foram acusados de terem atravessado a fronteira franco-alemã e aterrissado em solo francês transportando oficiais alemães.¹⁵ Desejando evitar o confronto internacional, o governo francês propôs que uma conferência internacional fosse convocada com a finalidade de definir procedimentos regulamentares relativos aos voos dentro e sobre o território estrangeiro.

Como resultado, a convite da França, a primeira conferência sobre um código de direito aéreo internacional foi convocada em Paris em 1910. A Conferência Internacional de Navegação Aérea representou o primeiro esforço diplomático para formular os princípios do direito internacional relativo à navegação aérea e foi um grande marco histórico.¹⁶

Dezenove Estados europeus (Áustria-Hungria, Bélgica, Bulgária, Dinamarca, França, Inglaterra, Alemanha, Itália, Luxemburgo, Mônaco, Holanda, Portugal, Romênia, Rússia, Sérvia, Espanha, Suécia, Suíça e Turquia) participaram a Conferência de Paris. A ausência de consenso sobre reciprocidade e distinção no tratamento de aeronaves nacionais e estrangeiras dentro do espaço aéreo navegável acabou impedindo o êxito do encontro. França e Alemanha iniciaram conversas sobre eventual liberalização de espaço aéreo, que fracassaram conforme o encontro de Paris como um todo.¹⁷ Esse fato se mostra relevante pois é o primeiro registro do que no futuro seria o conceito de céus abertos.

Em 1911, com foco em segurança militar, a Grã-Bretanha, baseando-se nos atos sobre transporte de remessa, aprovou o Ato de Navegação Aérea. Nesse ato, declarou o espaço aéreo de seu território como inviolável, e autorizou o Governo a regular o uso do espaço aéreo soberano por aeronaves estrangeiras, com o objetivo de barrar a navegação dessas aeronaves em áreas especificadas. A ação unilateral do maior poder hegemônico naquele momento levou

¹² Área da aviação que engloba a aviação geral, serviços aeroportuários, e o transporte aéreo não-militar, público ou privado, de passageiros ou carga.

¹³ UNITED STATES POSTAL SERVICE. *Airmail*. Disponível em: < <https://about.usps.com/who-we-are/postal-history/airmail.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

¹⁴ Área da aviação que engloba prática econômica por meio do transporte aéreo não-militar, público ou privado, de passageiros ou carga.

¹⁵ INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION. *The Paris Convention of 1910: The path to internationalism*. 2015. Disponível em:<http://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/1910_the_paris_convention>.htm. Acesso em: 20 set. 2016.

¹⁶ *Ibidem*

¹⁷ NAYAR, Baldev Raj. Regimes, power, and international aviation. *International Organization*, v. 49, n. 1,p. 139-170, jan. 1995.

outros países a seguir o exemplo, gerando, assim, uma premissa baseada na aceitação da autoridade soberana absoluta no espaço aéreo.¹⁸

A criação dessa premissa que estendeu a soberania aos céus a partir da ação unilateral britânica corrobora a visão realista onde o interesse nacional pode vir de uma questão doméstica que gera impacto internacional à medida que é levada a esse palco com base no poder do Estado no sistema anárquico internacional. Naquele momento o Ato de Navegação aérea inglês surgiu com base em questões domésticas - uma preocupação com segurança em razão do peso do Reino Unido no sistema internacional – e acabou tendo anuência global. Assim, Estados se orientaram, avaliando o impacto de suas ações e das ações de outros Estados em termos de ganhos relativos ao invés de ganhos simplesmente absolutos.¹⁹

O advento da Primeira Guerra Mundial interrompeu negociações diplomáticas sobre a aviação civil. Nesse período, o grande desenvolvimento da aviação militar, como detalhado no primeiro tópico deste capítulo, trouxe uma mudança decisiva nas atitudes dos governos face aos transportes aéreos.²⁰ Essa mudança ocorreu no contexto de uma avalanche do pensamento liberal na figura de Woodrow Wilson, que contrapõe a escola realista a medida em que tinha a “convicção de que a luta pelo poder pode ser eliminada do cenário internacional”²¹ e gerou “importantes tentativas de organizar o mundo”²², por exemplo, a Liga das Nações e mais tarde a Organização das Nações Unidas.

Assim em 1919, em Paris, no ensejo da fracassada Liga das Nações surgiu a vitoriosa Convenção para a Regulamentação da Navegação Aérea, o primeiro instrumento internacional que amparava a navegação aérea.²³ Tal instrumento positivou a nível global que os Estados exercessem soberania completa e exclusiva sobre o espaço aéreo acima de seus territórios.²⁴ Em se consolidando o princípio dos céus soberanos, as negociações entre Estados para permissão de uso do espaço aéreo tornaram-se necessárias.

¹⁸ Ibidem

¹⁹ NAYAR, Baldev Raj. Regimes, power, and international aviation. *International Organization*, v. 49, n. 1, p. 139-170, jan. 1995.

²⁰ INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION. *The Paris Convention of 1910: The path to internationalism*. 2015. Disponível em:

<http://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/1910_the_paris_convention.htm> Acesso em: 20 set. 2016.

²¹ MORGENTHAU, Hans J. *A Política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2003.

²² Ibidem

²³ BATISTA, Ana Carolina Marossi. Os serviços de transporte aéreo e sua regulamentação segundo o GATS. In: CELLI JUNIOR, Umberto (Coord.). *Comércio de serviços na OMC*. Curitiba: Juruá, 2005. p. 145-164

²⁴ League of Nations, Treaty Series, vol. 11, nos. 1-3, 1922, pp. 174-98

Os Estados Unidos da América (EUA) que contrapunham o Reino Unido como poder hegemônico, embora tenham dado completa anuência a Regulamentação da Navegação Aérea de Paris em 1919, engajaram-se apenas na Convenção sobre Aviação Comercial, assinada em Havana em 1928, já que esta última tinha seu escopo mais voltado a área de influência hegemônica estadunidense.²⁵

Durante o período entre guerras, EUA e Grã-Bretanha adotaram uma postura liberal, antes defendida primordialmente pela França, no campo da aviação civil. Todavia, como observado na obra de Alan Dobson, sobre o mercado aéreo nesses países, a postura liberal de ambos fortemente defendida na revisão da Convenção de Paris em 1929 era dúbia. Na prática os dois países mantinham em suas respectivas zonas de influência o que Robert Gilpin²⁶ denomina como nacionalismo econômico ou protecionismo olhando pela crítica de Jagdish Bhagwati.²⁷ Esses conceitos serão melhor explicados no último tópico deste capítulo. De toda forma, a crise norte-americana de 1929 e o nacionalismo econômico do *New Deal* em 1930 provocaram um maior isolacionismo manifestado em uma política para aviação cada vez mais protecionista até o final da Segunda Guerra Mundial, confirmando o contraste entre a retórica liberal e a prática protecionista.²⁸

A Segunda Guerra Mundial novamente suspendeu tratativas de aperfeiçoamentos na regulamentação da navegação aérea. Entretanto, como visto no tópico anterior, os avanços tecnológicos nesse período foram gigantescos, gerando novas questões a serem discutidas. Nessa época, a aviação civil já começava a superar a militar. Então, percebeu-se a necessidade de regulamentar a nível global o transporte aéreo e sua prática econômica.

1.3 Chicago, as liberdades do ar e Bermuda I e II

Com a destruição na Europa, o Reino Unido sofreu um forte declínio de seu poderio, conseguindo manter recursos para ainda ser considerado um ator relevante, principalmente devido ao vasto império que ainda mantinha. Os Estados Unidos, por outro lado, assumiam uma

²⁵ NAYAR, op. cit.

²⁶ GILPIN, Robert. *The Political Economy of International Relations*. ed. 7. Princeton: Princeton University Press, 1987.

²⁷ BHAGWATI, Jagdish N., *Protectionism*. ed. 1. Cambridge: MIT Press, 1989

²⁸ DOBSON, Alan P. *Peaceful Air Warfare: The United States, Britain, and the Politics of International Aviation*. Oxford: Clarendon Press, 1991.

posição ainda mais relevante. Como aliados, ambos mantinham visões contrastantes sobre o futuro da regulamentação aérea. Nayar nomeia essas potências como “Big two”.²⁹

Aperfeiçoar a regulamentação aérea no pós-guerra já não era meramente uma questão de segurança. A distribuição de ganhos econômicos alcançava uma importância fundamental nas agendas de discussão. Os norte-americanos possuíam uma expertise inigualável na produção de aviões de transporte gerando uma grande vantagem competitiva em termos econômicos. O Reino Unido, percebendo a ampla vantagem dos Estados Unidos, passou a defender a criação de um instrumento internacional com objetivo de regulamentar aspectos técnicos e comerciais da aviação civil.³⁰

O ano de 1944 foi marcado pelo lançamento do sistema de *Bretton Woods*, uma nova forma de gerenciamento econômico na esfera internacional. Bhagwati³¹ ponderou que esse sistema seria a projeção de uma infraestrutura institucional que encarna os princípios de uma ordem econômica internacional liberal. Apesar disso, na esfera da aviação, a onda de liberalização de *Bretton Woods* não prejudicou o apelo britânico por uma regulamentação mais estreita nessa indústria. Destarte, o primeiro instrumento jurídico internacional de regulamentação do transporte aéreo, a Convenção sobre Aviação Civil Internacional, foi concluída em Chicago a 7 de dezembro de 1944, obrigando seus Estados Parte:

“[...] a denunciar a Convenção relativa à Regulamentação da Navegação Aérea, firmada em Paris, a 13 de outubro de 1919, ou a Convenção sobre Aviação Comercial, assinada em Havana, a 20 de fevereiro de 1928, quando fizerem parte de qualquer uma das duas”³²

A Convenção de Chicago foi firmada pelo Brasil, em Washington, a 29 de maio de 1945, e seu preâmbulo prevê:

Considerando que o desenvolvimento futuro da aviação civil internacional pode contribuir poderosamente para criar e conservar a amizade e a compreensão entre as nações e os povos do mundo, mas que seu abuso pode transformar-se em ameaça ou perigo para a segurança geral, e
 Considerando que é aconselhável evitar todo atrito ou desinteligência e estimular entre as nações e os povos a cooperação da qual depende a paz do mundo;
 Os Governos abaixo assinados tendo concordado em certos princípios e entendimentos para que a aviação civil internacional se desenvolva de maneira segura e sistemática, e que os serviços de transporte aéreo internacional, se estabeleçam numa

²⁹ NAYAR, Baldev Raj. Regimes, power, and international aviation. *International Organization*, v. 49, n. 1, p. 139-170, jan. 1995.

³⁰ DOBSON, Alan P. *Peaceful Air Warfare: The United States, Britain, and the Politics of International Aviation*. Oxford: Clarendon Press, 1991.

³¹ BHAGWATI, Jagdish N., *Protectionism*. ed. 1. Cambridge: MIT Press, 1989

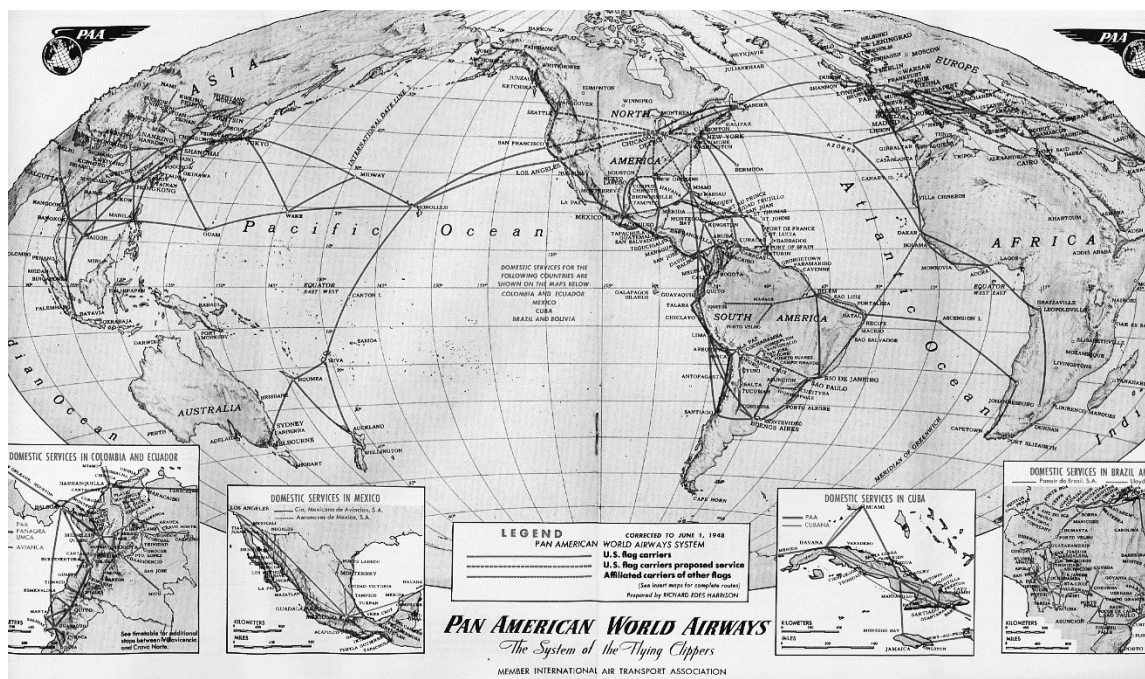
³² BRASIL. Decreto nº 21.713 de 27 de agosto de 1946. Promulga a Convenção sobre Aviação Civil Internacional, concluída em Chicago a 7 de dezembro de 1944 e firmado pelo Brasil, em Washington, a 29 de maio de 1945. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D21713.htm>. Acesso em: 20 jun. 2016.

base de igualdade de oportunidades, funcionem eficaz e economicamente, concluem a presente Convenção com êste objetivo.³³

Como gestora da Convenção de Chicago e organismo internacional consultivo especializado em ditar parâmetros para o transporte aéreo, também em 1944, foi instituída a Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO)³⁴ como agência da Organização Nações Unidas (ONU). Até os dias atuais, as regulações do serviço de transporte aéreo acontecem à luz das disposições definidas no Conselho de Estados da ICAO, na Convenção de Chicago e em seus protocolos adicionais.

Os Estados Unidos mesmo com o poder que detinham no cenário político global de 1944 não conseguiram aprovar totalmente sua posição liberal, mas impediram a vitória do entendimento britânico pelo qual o instrumento internacional a ser criado controlasse aspectos comerciais da aviação como tarifas, rotas e frequências. Na prática não conseguiram difundir a liberalização ao globo das liberdades que ali seriam criadas, mas lograram que a ICAO fosse apenas um órgão consultivo e não regulador. O Reino Unido temia um avanço de companhias estadunidenses, como já descrito, inigualáveis naquele momento, em operações de cabotagem³⁵ nos territórios da *Commonwealth*.³⁶

Figura 1 – Mapa de Rotas da Pan American Airways (PAN AM) em 1948



Fonte: The Pan Am Historical Foundation (1948)

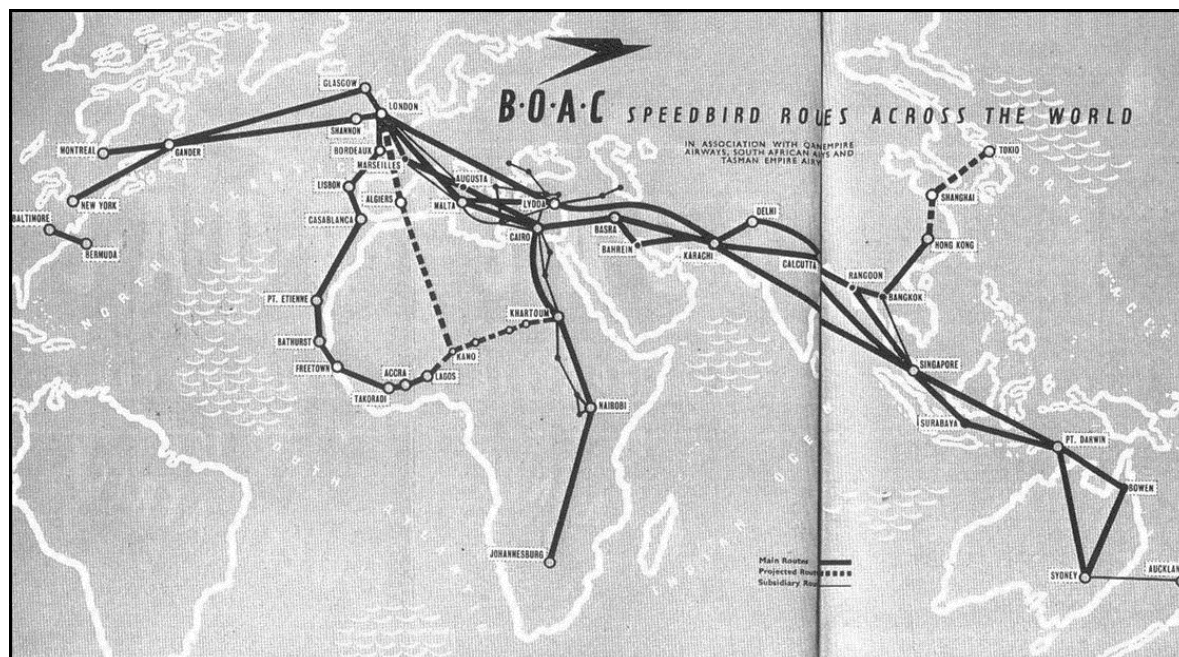
³³ Ibidem

³⁴ Por questões de frequência e uso comum a sigla utilizada nesse trabalho será na versão inglesa.

³⁵ Transporte aéreo de passageiros, cargas e correio, mediante remuneração, entre pontos situados dentro de um mesmo Estado. Fonte: ANAC

³⁶ NAYAR, Baldev Raj. Regimes, power, and international aviation. *International Organization*, v. 49, n. 1, p. 139-170, jan. 1995.

Figura 2 – Mapa de Rotas da British Overseas Airways Corporation (BOAC) em 1946



Fonte: DC-3 Airways (1946)

Após 1944, com a conclusão da referida Convenção, o transporte aéreo passou a ser:

[...] uma atividade tradicionalmente sujeita à forte regulamentação e intervenção estatal. [...] Do sistema da Convenção de Chicago, surgiram as chamadas liberdades do ar. As liberdades do ar são diferentes direitos, relativos ao transporte aéreo, que podem ser negociados bilateralmente ou multilateralmente entre os países. Como visto, os acordos assinados no âmbito da Convenção criaram cinco liberdades do ar.³⁷

As cinco liberdades do ar dispostas na Convenção de Chicago foram:

Primeira Liberdade do Ar - Direito ou privilégio, relativos a serviços aéreos internacionais regulares, concedidos por um Estado para outro Estado ou Estados de sobrevoar o seu território sem pouso de aeronave.

Segunda Liberdade do Ar - Direito ou privilégio, relativo a serviços aéreos internacionais regulares, concedidos por um Estado a outro Estado ou Estados para posar no seu território desde que com fins não comerciais.

Terceira Liberdade do Ar - Direito ou privilégio, relativo a serviços aéreos internacionais regulares, concedidos por um Estado a outro Estado desembarcar, no território do primeiro Estado, o tráfego proveniente do Estado de origem da transportadora.

Quarta Liberdade do Ar - Direito ou privilégio, relativo a serviços aéreos internacionais regulares, concedido por um Estado a outro Estado a assumir, no território do primeiro Estado, o tráfego destinado ao Estado de origem da transportadora.

Quinta Liberdade do Ar - Direito ou privilégio, relativo a serviços aéreos internacionais regulares, concedido por um Estado a outro Estado para embarcar e desembarcar, no território do primeiro Estado, o tráfego proveniente ou com destino a um terceiro Estado.³⁸

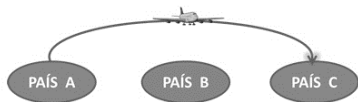
³⁷ ROESSING NETO, Ernesto. Perspectivas de um acordo de céus abertos na América do Sul. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 9, n. 86, p.114-133, ago./set., 2007.

³⁸ ICAO. *Freedoms of the air*. Disponível em: <<http://www.icao.int/Pages/freedomsAir.aspx>>. Acesso em: 25 out. 2016.

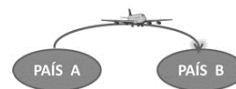
A fim de proporcionar um melhor entendimento das liberdades de Chicago observar figura 3.

Figura 3 – Liberdades do Ar

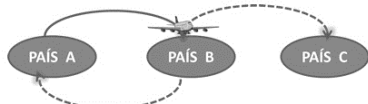
Primeira Liberdade: Direito de sobrevoar um território, sem pouso, em trajeto para um outro.



Terceira Liberdade: Direito ao transporte de passageiros e carga do país de origem da companhia a um outro.



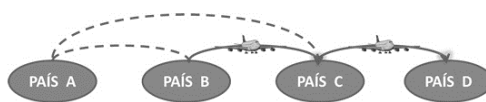
Segunda Liberdade: Direito a pouso em um território sem fins comerciais (escala técnica).



Quarta Liberdade: Direito ao transporte de passageiros e carga de um outro país ao país de origem da companhia.



Quinta Liberdade: Direito ao transporte de passageiros e carga entre dois países estrangeiros em voos que tenham origem no país da companhia



Fonte: JAC-Chile (2016). Autoria Própria

A grande maioria dos acordos de transporte aéreo entre Estados, pós-Chicago, na maior parte bilaterais, baseavam-se nas quatro primeiras liberdades do ar dispostas na Convenção em regime de concessão de rotas e frequência por reciprocidade. Principalmente porque as grandes companhias aéreas detinham participação estatal tendo, assim, em seu Estado, um protetor. Martin Grancay produziu um artigo em 2009, onde pondera que as duas primeiras liberdades seriam as chamadas “liberdades técnicas” e as outras três “liberdades comerciais”.³⁹

Privatizações, fusões e falências, formam um tripé sempre presente na aviação mundial. Esses movimentos de consolidação, tornaram a aviação, entre os anos 60 e 70, o principal meio de transporte de passageiros a nível internacional. A era do jato consolidou o transporte aéreo no planeta e fez com que a quinta liberdade do ar prevista em Chicago também fosse item recorrente de acordos que versassem sobre o transporte aéreo. Tal movimento, impactou, já no final da década de 70, o modelo de acordos de navegação e transporte aéreo baseado nas cinco liberdades do ar previstas em Chicago.

O avião, ao se tornar um meio de transporte de massas, exigiu uma flexibilidade maior do que outrora foi decidido na Convenção de Chicago. Os Estados Unidos saíram na frente nesse movimento e reformularam internamente a regulação do transporte aéreo. A atitude estadunidense no escopo doméstico também serviu para revigorar a posição do país de

³⁹ GRANCA Y. Martin. *International civil aviation - all together or all against all?* Munich: MPRA, 2009

desregulamentar a aviação global no intuito de consolidar sua supremacia em transporte de passageiros e carga pelo globo.

Nesse ínterim, a flexibilização na esfera global se deu pela adição de mais quatro liberdades do ar completando as nove liberdades que atualmente constituem os padrões internacionais amplamente aceitos. Vale ressaltar que a ICAO não emprega o mesmo peso entre as liberdades trazidas no texto da Convenção de Chicago e as outras que surgiram devido a necessidades práticas, uma vez estas não estão previstas em nenhuma convenção.⁴⁰

As novas liberdades do ar preveem:

Sexta Liberdade do Ar - Direito ou privilégio, relativo a serviços aéreos internacionais regulares, de transporte, através do Estado de origem da transportadora, o tráfego proveniente de dois outros Estados.

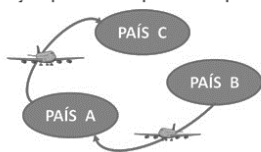
Sétima Liberdade do Ar – Direito ou privilégio, relativo a serviços aéreos internacionais regulares, concedido por um Estado a outro Estado, de transportar o tráfego entre o território do Estado de concessão e de um terceiro Estado sem obrigação de incluir na referida operação qualquer ponto do território do Estado destinatário, ou seja, o serviço não precisa conectar-se ou ser uma extensão de qualquer serviço de / para o Estado de origem da transportadora.

Oitava Liberdade do Ar - Direito ou privilégio, relativo a serviços aéreos internacionais regulares, de transporte de tráfego de cabotagem entre dois pontos no território do Estado que concede num serviço que tenham origem ou destino no país de origem da transportadora estrangeira.

Nona Liberdade do Ar - Direito ou privilégio de transportar tráfego de cabotagem no Estado que concede em um serviço realizado inteiramente dentro do território do Estado que concede.⁴¹

Figura 4 – Novas Liberdades do Ar

Sexta Liberdade: Direito ao transporte de passageiros e carga entre dois países estrangeiros em operação que envolva o país da companhia



Sétima Liberdade: Direito ao transporte de passageiros e carga entre dois países estrangeiros em operação que não envolva o país da companhia



Oitava Liberdade: Direito ao transporte de passageiros e carga entre dois pontos de um território em operação que tenha continuação internacional



Nona Liberdade: Direito ao transporte de passageiros e carga entre pontos de um território nacional sem que tenha continuação internacional (Cabotagem)



Fonte: JAC-Chile (2016). Autoria própria

Essas novas liberdades são intituladas por Grancay como “liberdades derivadas e direitos de cabotagem”.⁴² Até a década de 70, as liberdades do ar foram tomadas como base

⁴⁰ ICAO. *Freedoms of the air*. Disponível em: <<http://www.icao.int/Pages/freedomsAir.aspx>>. Acesso em: 25 out. 2016.

⁴¹ Ibidem

⁴² GRANCAY. Martin. *International civil aviation - all together or all against all?* Munich: MPRA, 2009

normativa apenas para acordos bilaterais, pois durante esse tempo o protecionismo as companhias aéreas de bandeira, *flag carrier*, da sigla em inglês, prevalecia no mercado de transporte aéreo. De modo geral, tais acordos versavam sobre permissão de rotas e frequências, tarifas, nacionalidade de aeronaves operativas (local de registro) e controle de pousos e decolagens em grandes aeroportos.⁴³

Havel⁴⁴, pontua a importância dos encontros de Bermudas I e II. Na Conferência de Chicago, os Estados Unidos e Reino Unido discordaram sobre inúmeros aspectos econômicos do transporte aéreo internacional. Ambas nações concordavam apenas sobre as duas primeiras liberdades do ar (sobrevoo e pouso técnico para reparo ou reabastecimento), mas o Reino Unido e vários outros países mantinham sérias reservas em aceitar a posição dos EUA sobre as terceira, quarta e quinta liberdades, as “liberdades comerciais” como definido por Grancay.⁴⁵

O interesse dos EUA em Chicago era conseguir liberdade para suas transportadoras, em especial, a PAN AM, na decisão de questões comerciais como capacidade e frequências em rotas internacionais. O Reino Unido, por outro lado, relutava em colocar suas empresas em livre concorrência com as americanas e queria assegurar a sobrevivência de sua *flag carrier*, a BOAC. Para tanto, os britânicos defenderam rotas predeterminadas e uma divisão igual de capacidade entre as transportadoras dos dois países nessas rotas.

Esses impasses não resolvidos em Chicago só começaram a ser solucionados em 1946 com o Plano de Bermudas o primeiro acordo bilateral de grande envergadura pós-Chicago, como bem define John Cooper:

É certo que o plano representa um compromisso. Há ainda diferenças importantes entre os pontos de vista dos dois países no que diz respeito aos princípios que regem o transporte aéreo comercial, e não parecem existir interpretações divergentes quanto ao plano por porta-vozes britânicos e americanos. [...] o plano de Bermuda apresenta a possibilidade de aceitação mundial de regras uniformes de comércio aéreo. Para esboçar o contexto geral das antigas diferenças e da nova compreensão (mesmo correndo o risco de simplificação), pode-se dizer que todo acordo internacional sobre transporte aéreo, que entre em vigor a partir de agora, envolve um ou mais dos seguintes fatores: rotas, privilégios (concedidas a uma transportadora aérea de uma nação no espaço aéreo de um segundo), taxas, frequência de voos, capacidade de aeronaves e grau de controle econômico concedido a uma autoridade estrangeira. A lista completa de privilégios seriam as cinco liberdades de Chicago.⁴⁶

⁴³ UMAÑA, Mario. Cielos abiertos para la competitividad de Centroamérica. [S.l.]: INCAE, 1998. Disponível em: <<https://www.incae.edu/ES/clacds/publicaciones/pdf/cen202.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2016.

⁴⁴ HAVEL, Brian. *Beyond Open Skies: A New Regime for International Aviation*. 1. ed. Alphen aan den rijn: Kluwer law international publisher, 2009.

⁴⁵ GRANCAY, Martin. *International civil aviation - all together or all against all?* Munich: MPRA, 2009.

⁴⁶ COOPER, John C. The Bermuda Plan: World Pattern for Air Transport. *Foreign Affairs*. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1946-10-01/bermuda-plan-world-pattern-air-transport>>. Acesso em 12 out. 2016.

Em julho de 1976, o então novo secretário britânico de Estado do Comércio, Edmund Dell, renunciou ao acordo Bermuda I e iniciou negociações bilaterais com os seus homólogos norte-americanos sobre um novo acordo de serviços aéreos, o que resultou no tratado de Bermuda II de 1977.⁴⁷

A razão para isso foi que o primeiro acordo ou plano de Bermuda era restrito a algumas operações. Com a criação de novas empresas no Reino Unido, certas operações autorizadas pela autoridade britânica não puderam acontecer pois estavam fora da zona de cobertura de Bermudas I.

Nayar pondera que o choque do petróleo na década de 70 provocou grandes perdas de receita e participação de mercado de grandes transportadoras do planeta. Desse modo:

A reversão do liberalismo visto em Bermuda II provocou uma comoção pública nos Estados Unidos. O acordo reforçou a determinação norte-americana em buscar uma drástica transformação do sistema de aviação, uma determinação cuja inspiração estava no campo doméstico, nas profundas mudanças que ocorreram no mercado interno de aviação dos EUA.⁴⁸

A desregulamentação da indústria aérea norte-americana provocou drásticas reestruturações nas companhias aéreas contribuindo para uma maior concentração, e produzindo o surgimento de cerca de uma meia dúzia de gigantes, movimento repetido após a crise de 2008 como veremos no capítulo 2. Com redes domésticas cada vez mais organizadas em torno de um sistema de hubs⁴⁹, essas gigantes alcançaram economias de escala e emergiram como símbolo de eficiência.

O Bermudas II apresentou uma onda antiliberal, descrita acima por Nayar, pois permitiu o Governo britânico, e a British Airways, em particular, a restringir o acesso a Londres a medida que passou a controlar a capacidade e o preço de voos operados entre o Aeroporto de Heathrow e qualquer ponto da América do Norte. EUA e Reino Unido não chegaram a um acordo nem mesmo no campo bilateral. Várias companhias aéreas, desfavorecidas pelas decisões de Bermudas II, tentaram derrubar o acordo em um esforço para iniciar o serviço transatlântico em Heathrow.

⁴⁷ FLIGHT GLOBAL. *Britain to end the Bermuda Agreement*. Disponível em: <<https://www.flightglobal.com/pdfarchive/view/1976/1976%20-%201128.html>>. Acesso em 17 out. 2016.

⁴⁸ NAYAR, Baldev Raj. Regimes, power, and international aviation. *International Organization*, v. 49, n. 1, p. 139-170, jan. 1995.

⁴⁹ Hub na aviação é a designação dada ao aeroporto utilizado por uma companhia aérea como maior centro de concentração de voos e ponto de conexão para transferir seus passageiros para o destino pretendido. Fonte: ANAC.

Por fim, Bermudas II afirmou por diversos aspectos que opções de serviços flexíveis e uma concorrência vigorosa seriam ingredientes necessários para um ambiente desregulado. Esse fato facilitou a aplicação da política de céus abertos anos mais tarde. Havel descreve mais quatro revisões de Bermudas II, em 1981, 1991, 1995 e 1997.⁵⁰ O acordo de céus abertos entre União Europeia e EUA que entrou em vigor pela primeira fase em março de 2008 sobrepôs Bermudas II no que se refere, principalmente, a relação Reino Unido-Estados Unidos em questões de aviação comercial.

1.4 Eisenhower: céus abertos na Guerra Fria

Vale ressaltar que na Cúpula de Genebra de 21 de julho 1955, reuniram-se os líderes de Estados Unidos, Reino Unido, França e União Soviética, as quatro nações mais poderosas do planeta naquele momento. No encontro, o presidente norte-americano Dwight D. Eisenhower apresentou formalmente pela primeira vez na história o que seria um acordo de céus abertos. Esse acordo, apesar de não englobar questões comerciais, trazia perspectivas e liberdades do ar complementares ao texto definido 11 anos antes em Chicago.

A agenda desse encontro estava focada em discussões sobre o futuro da Alemanha e controle de armas. Não foi alcançado consenso sobre uma possível reunificação alemã ou a configuração precisa de um acordo de controle de armas. Entretanto, Eisenhower levantou a sua proposta "Céus Abertos", na qual os Estados Unidos e a União Soviética trocariam mapas indicando a localização exata de cada instalação militar em suas respectivas nações. Cada nação, então, teria autorização para utilizar o espaço aéreo uma da outra realizando vigilância aérea das instalações militares, a fim de assegurar que estavam em conformidade com os acordos de controle de armas que por ventura seriam alcançados. Enquanto os franceses e britânicos receberam com entusiasmo a proposta, os soviéticos rejeitaram sem margem para negociação. Khrushchev acreditava que céus abertos não mais era do que um plano de espionagem norte-americano.⁵¹

Os "céus abertos de Eisenhower" não configuravam exatamente um "plano de espionagem." O próprio Eisenhower declarou tempos depois que sabia que os soviéticos nunca

⁵⁰ HAVEL, Brian. *Beyond Open Skies: A New Regime for International Aviation*. 1. ed. Alphen aan den rijn: Kluwer law international publisher, 2009.

⁵¹ HALL, R. C. The Origins of U.S. Space Policy: Eisenhower, Open Skies, and Freedom of Space. In: LOGSDON, John M; LEAR, Linda J. WARREN-FINDLEY, Jannelle. WILLIAMSON, Ray A. and DAY, Dwayne A. *Exploring the Unknown: Selected Documents in the History of the U.S. Civil Space Program*. Volume I: Organizing for Exploration. Washington: NASA, 1995. p. 213–29.

aceitariam o plano, mas sua rejeição os colocaria como o principal impedimento para um acordo de controle de armas. Para os soviéticos, a ideia de aviões norte-americanos sobrevoando seu território livremente era impensável. A União Soviética estava muito atrás dos Estados Unidos em termos de suas capacidades militares e não desejava em hipótese alguma entregar essa informação a nação inimiga.

Contribuindo com as premissas da escola realista de Relações Internacionais, John Herz, desenvolveu o conceito do “dilema da segurança”. Esse conceito é crucial para entender o impasse dos “céus abertos de Eisenhower”. Autores realistas entendem que a sociedade internacional é e sempre foi anárquica em diferentes graus. Todavia, anarquia como ordem mundial não significa caos global. Para Morgenthau, por exemplo, isso se traduzia na falta de governança política, ou seja, hierarquização internacional.⁵²

No conceito de Herz, em um cenário internacional anárquico, Estados como responsáveis por sua própria segurança, que vem a ser uma agenda prioritária, procuram mais e mais poder bélico. Não obstante, esse movimento provocaria a sensação de insegurança em outros Estados que também passariam a se armar.⁵³

Dessa forma, entende-se que com todos sempre se preparando para o pior, o sistema entra em um círculo vicioso, onde as perspectivas de uma guerra só crescem. Ou seja, ao buscar segurança, os Estados acabam por aumentar sua insegurança.

Para os Estados Unidos tais acordos seriam de grande importância à medida que permitiria a esses quatro Estados monitorar os espaços aéreos uns dos outros em plena Guerra Fria. Para Eisenhower, a partir de uma visão mais institucionalista, esse tipo de acordo era a chave da estabilidade internacional, pois traria a transparência necessária para mitigar temores e desconfianças entre essas grandes nações, em especial, entre EUA e URSS.⁵⁴

A proposta de Eisenhower, apesar de fracassada no contexto aqui descrito, foi mantida como “arma para paz” pelo governo estadunidense por meio de um tratado de céus abertos dedicado a esfera militar como estabelece o Departamento de Estado dos EUA:

O Tratado de *Open Skies* estabelece um regime de voos de observação aérea desarmados sobre os territórios de seus signatários. O Tratado é projetado para melhorar a compreensão mútua e confiança, dando aos signatários,

⁵² MORGENTHAU, H.J. A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2003.

⁵³ HERZ, John. *Idealist Internationalism and the Security Dilemma*. Cambridge: Cambridge University Press. 1950.

⁵⁴ GABRIELE, Mark David. *The Treaty on Open Skies and Its Practical Applications and Implications for The United States*. 1997. 94 f. Tese (Doutorado) – RAND Graduate School, Washington, 1998.

independentemente do tamanho, um papel direto na coleta de informações através de imagens aéreas de forças militares e suas atividades. *Open Skies* é um dos mais abrangentes esforços internacionais de controle de armas, promovendo a abertura e transparência das forças militares.⁵⁵

É importante destacar que segundo observado em fontes oficiais o governo dos Estados Unidos distingue céus abertos na esfera civil como acordos, *agreements* em inglês, enquanto na esfera militar são chamados de *Treaty on Open Skies*, tratado de céus abertos na tradução livre.

1.5 A Indústria Aeronáutica como base das políticas governamentais para aviação em geral

O atual cenário das Relações Internacionais pós-Guerra Fria, no que tange à Economia Internacional, é marcado principalmente pela cooperação interestatal e pela preocupação das nações em se manter em posição de maior vantagem competitiva. A relação econômica desproporcional entre nações ricas, emergentes e pobres atenuou uma série de políticas internas para desenvolvimento econômico por meio do comércio exterior.

Consequentemente, é notável a crescente interação econômica no planeta ao longo das duas últimas décadas. Nessa seara, a Organização Mundial do Comércio (OMC) conquistou maior respeito e importância. Com a virada do milênio houve uma convergência de interesses entre as principais nações do cenário político internacional. Contudo, convergências muitas vezes geram divergências uma vez que cada país tem interesse em se manter soberano e defender vontades particulares.

Com o advento de um planeta capitalista e globalizado, a defesa de interesses específicos, como é o caso das *flag carriers*, tornou-se pauta sempre presente na agenda dos países. Há algum tempo esse termo na aviação é mais associado as companhias aéreas “tradicionais”. Entretanto, a política para aviação, como vimos neste capítulo, antes de ser substituída por um objetivo macro de desenvolvimento do poderio econômico, era voltada primordialmente para segurança nacional e desenvolvimento do poder militar.

Nessa esteira, as maiores nações do planeta buscaram desenvolver a indústria aeronáutica em seus territórios. Nas Américas Boeing (Estados Unidos), Bombardier (Canadá) e Embraer (Brasil) são grandes exemplos de sucesso. Do lado europeu o grupo Airbus (França, Alemanha e Espanha). Martre define que a constituição da Airbus foi “uma etapa significativa no acompanhamento industrial da política de segurança da Europa”. Por dificuldades

⁵⁵ U.S DEPARTMENT OF STATE. Treaty on Open Skies. Disponível em: <<http://www.state.gov/t/avc/cca/os/>> Acesso em 10 out. 2016. Tradução nossa.

econômicas, a Rússia não conseguiu manter o mesmo nível de investimento para desenvolver a tecnologia herdada da União Soviética. China e Japão com a Commercial Aircraft Corporation of China (COMAC) e a Mitsubishi Aircraft Corporation, respectivamente, tentam desafiar as gigantes já consolidadas.

Não seria absurdo pensar que em tempos mais pacíficos, haja vista a conjuntura global dos anos 90, a busca incessante por poder tenha ficado para trás. No entanto, o multilateralismo apenas camuflou esse interesse das grandes nações. O discurso de cooperação foi e é essencial para manter vivas as redes ou teias de cooperação econômica. Keohane e Nye, na teoria da Interdependência Complexa, já demonstravam que mesmo que não seja visível, há um poder superior que se desenvolve principalmente pela capacidade articuladora dos atores envolvidos. Isso se deve ao fato de que ser mutuamente dependente não significa que teremos atores simétricos. A interdependência complexa não coloca questões de segurança nacional como *low politics*, apenas, de maneira distinta do realismo, as inclui no mesmo patamar de questões de cooperação econômica, que para essa teoria também seriam tidas como *high politics*.

Além disso, Keohane e Nye ponderam o surgimento de novos atores na medida em que não consideram mais os Estados como os protagonistas do cenário mundial, dentre os quais podemos citar as empresas transnacionais. A abordagem presente na Interdependência Complexa se torna nesse estudo uma ferramenta para entender os investimentos de Estados em indústrias específicas como a indústria aeronáutica e os ganhos esperados com a criação de regimes relacionados a essa seara.⁵⁶

A indústria aeronáutica nasceu da vontade dos Estados de manter e desenvolver poder. Mudar o eixo de poder da esfera bélica para a econômica e transplantá-la para a política em aviação comercial delinea novos atores que criam necessidades específicas e as negociam sem uma hierarquia pré-determinada. Na Interdependência Complexa, questões externas não somente influenciam questões domésticas, como se confundem entre si. Bhagwati traz a visão de que o reconhecimento da interdependência amortece automaticamente esforços governamentais para fechar os mercados.⁵⁷

Em outra vertente, a teoria da estabilidade hegemônica traz a ideia de que a existência de uma potência dominante garante uma estrutura política para manutenção da estabilidade econômica mundial que propicia a cooperação. Nessa esfera, Gilpin afirma que, por meio da busca por hegemonia grandes potências alcançam seus interesses e acabam beneficiando o resto

⁵⁶ KEOHANE, Robert and NYE, Joseph. *Power and Interdependence*. New York: Longman, 2001.

⁵⁷ BHAGWATI, Jagdish N., *Protectionism*. ed. 1. Cambridge: MIT Press, 1989.

do planeta onde cada nação em menor ou maior grau acabará sendo beneficiada, o chamado benefício coletivo.⁵⁸

Conclui-se que, independente da retórica ser protecionista ou liberal, a interdependência acabou propiciando um cenário com Estados mais preocupados com agendas econômicas que militares em busca de garantir segurança. Nesse contexto, um Estado prefere cooperar do que competir, pois cooperando tem a capacidade de manter ou elevar sua posição no sistema internacional. Essa dinâmica permite a difusão do conceito norte-americano de céus abertos como forma de aproximação entre atores para geração de ganhos mútuos que podem envolver inclusive o desenvolvimento da indústria aeronáutica nacional.

Essa quebra de paradigmas permitiu o contínuo desenvolvimento da indústria em questão. Tanto Boeing, Embraer e Airbus possuem divisões militares, entretanto, nas últimas décadas essas divisões têm ficado em segundo plano frente ao portfólio para o mercado civil. De um lado, Estados Unidos e União Europeia buscaram liberalizar a aviação civil para dilatar mercados e gerar ganhos para suas empresas nacionais, de outro, disputas no âmbito da OMC entre Boeing e Airbus, Embraer e Bombardier, demonstram que em relação às suas indústrias a liberalização pode ser em teoria uma condição para geração de um ambiente comercial adequado às normas da OMC, mas na prática uma ferramenta conveniente para uma indústria subsidiada.

Em relatório de setembro de 2016 a OMC afirmou que a União Europeia forneceu mais de US\$ 22 bilhões em subsídios ilegais para Airbus em 40 anos, de acordo com a Organização, sem esses subsídios nenhum modelo da fabricante teria sido lançado.⁵⁹ Em relatório de 2012, a mesma organização revelou que a Boeing recebeu subsídios ilegais 5,3 bilhões de dólares entre 1989 e 2006 para modernizar seus produtos de dois corredores⁶⁰. Ambos relatórios revelam que, apesar da ideia de livre mercado, políticas de conquista de mercados para as indústrias nacionais de grande importância ainda são aplicadas

⁵⁸ GILPIN, Robert. *War and Change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

⁵⁹ WTO. European Communities and Certain Member States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft. Disponível em: <[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=\(@Symbol=%20wt/ds316/rw*%20not%20rw2*\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(@Symbol=%20wt/ds316/rw*%20not%20rw2*)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#)>. Acesso em 07 out. 2016

⁶⁰ WTO. United States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft (Second Complaint). Disponível em: <[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=\(@Symbol=%20wt/ds353/ab/r*%20not%20rw*\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(@Symbol=%20wt/ds353/ab/r*%20not%20rw*)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#)> Acesso em 07 out. 2016

sorratamente. No capítulo 2, será possível dissecar se as políticas para aviação seguem o mesmo viés das políticas para indústria de fabricantes de aviões.

2 O CONCEITO ATUAL DE CÉUS ABERTOS: UMA ANÁLISE POLÍTICO-ECONÔMICA

Há uma relação direta entre os custos do comércio e da capacidade de um país para aumentar as suas exportações e integrar-se na economia mundial. Ao longo do tempo a variável dos custos de transporte se tornou cada vez mais importante como um componente dos custos comerciais. Esse crescimento se deu em consequência a redução de barreiras artificiais no comércio por meio de uma liberalização crescente e contínua. Em termos reais a taxa efetiva de proteção proporcionada pelos custos de transporte é, em muitos casos, superior as fornecidas por tarifas. Isto é, em aviação, quando comparada, a liberalização é comumente maior sobre determinação de tarifas do que desoneração tributária.

2.1. Entendendo o conceito de céus abertos

O crescimento do tráfego de passageiros e cargas ao redor do mundo, em especial, no início dos anos 80, fez com que a consolidação de nove liberdades do ar, que servem de base para acordos bilaterais de tráfego aéreo, ainda não fosse suficiente para acompanhar os dilemas advindos de tamanho alargamento. Nesse sentido, o governo estadunidense num esforço para difundir ao campo internacional a desregulamentação aplicada internamente em 1978, passou a defender os acordos de céus abertos na aviação civil.⁶¹

Para o Departamento de Estado dos Estados Unidos, os acordos de céus abertos possibilitam a:

[...] eliminação da interferência do governo nas decisões comerciais das transportadoras aéreas sobre rotas, capacidade e fixação de preços, liberando operadoras a fornecer serviço aéreo mais acessível, conveniente e eficiente para os passageiros.⁶²

Na concepção norte-americana, que acabou se tornando o conceito geral, acordos de céus abertos são acordos negociados entre dois ou mais Estados para permitir companhias aéreas a oferecer serviços internacionais de passageiros e de carga. De acordo com o Departamento de Estado dos EUA, esses acordos são pró-consumidor, pró-concorrência e pró-desenvolvimento. Permitem expandir voos internacionais de passageiros e de carga, eliminando

⁶¹ ROESSING NETO, Ernesto. Perspectivas de um acordo de céus abertos na América do Sul. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 9, n. 86, p.114-133, ago./set., 2007.

⁶² U.S DEPARTMENT OF STATE. *Open-Skies Policy*. Disponível em: <<http://www.state.gov/e/eb/tra/ata/>>. Acesso em: 01 out. 2016. Tradução nossa.

a interferência do governo nas decisões comerciais de companhias aéreas promovendo o aumento das viagens e do comércio, e estimulando criação de emprego e crescimento econômico. Acordos de céus abertos, pelo parecer estadunidense, ampliam as oportunidades de cooperação comercial entre as companhias aéreas, melhoram a flexibilidade para operações aéreas e asseguram altos padrões de segurança de voo. Eles também facilitam inúmeros novos laços culturais em todo o mundo.⁶³

Entre 1979 e 1992, os Estados Unidos celebraram diversos acordos de desregulamentação de transporte aéreo, a maior parte com países da Ásia e Oceania. Em paralelo, a Europa passou por diversos desafios na reconstrução do pós-guerra. Nesse contexto,

[...] os mercados de aviação foram protegidos e fragmentados, dominados por transportadoras e aeroportos controlados pelos Estados. Isso começou a mudar em meados da década de 1980, graças a um esforço da Comissão Europeia e uma decisão de 1986 do Tribunal de Justiça Europeu. A mudança foi provocada por meio da chamada liberalização de três pacotes, aprovados entre 1987 e 1992. O caminho da reforma regulatória culminou com a criação de um mercado único de aviação em 1997. A reforma introduziu um conceito de "transportadoras comunitárias" - todas as companhias aéreas licenciadas e de propriedade de um cidadão da União Europeia passaram a ter direitos iguais para fornecer serviços de aviação em todos os países parte da UE, incluindo a cabotagem. Mais tarde, o mercado único foi estendido para incluir a Noruega, Suíça e Islândia.⁶⁴

Contudo, apenas em 1992 foi celebrado o primeiro acordo amplo de céus abertos, entre Estados Unidos e Países Baixos. O acordo garantiu a ambos os países direito irrestrito de pouso e decolagem em aeroportos holandeses e americanos. Também garantiu imunidade *Antitruste*⁶⁵ a ampla aliança formada entre a empresa de bandeira holandesa KLM e a americana Northwest Airlines, hoje operando sob a marca DELTA Air Lines.⁶⁶

O escopo básico dos acordos de céus abertos aceito atualmente engloba o que segue:

Acordos de céus abertos estabelecem normas mais flexíveis para o transporte aéreo internacional e minimizam a intervenção governamental. De um modo geral, esses acordos incluem disposições estabelecendo a livre concorrência de mercado, a livre determinação de preço pelo mercado, oportunidades justas e iguais de concorrência, acordos de marketing cooperativo e mecanismos de consultas e solução de controvérsias entre os Estados.⁶⁷

⁶³ U.S DEPARTMENT OF STATE. *Open Skies Partnerships: Expanding the Benefits of Freer Commercial Aviation*. Disponível em: < <http://www.state.gov/r/pa/pl/262022.htm>>. Acesso em: 01 out. 2016.

⁶⁴ GRANCAY. Martin. *International civil aviation - all together or all against all?* MPRA, 2009. Tradução nossa.

⁶⁵ Regulação feita por Estados que restringe ou se opõe à formação de trustes, cartéis e combinações monopolísticas similares entre empresas com atividade em seus territórios.

⁶⁶ FU, Xiawe; OUM, Tae H. Chapter 2: Air Transport Liberalization and Its Effects on Airline Competition and Traffic Growth – An Overview. PEOPLES, James (Org.). *The Economics of International Airline Transport*, v. 4, 11 – 44. Bingley, 2014.

⁶⁷ ROESSING NETO, Ernesto. Perspectivas de um acordo de céus abertos na América do Sul. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 9, n. 86, p.114-133, ago./set., 2007.

Após 5 anos de intensas negociações a celebração do Acordo entre EUA e a União Europeia em março de 2007, possibilitou a liberalização do maior mercado de aviação do planeta. Esse acordo entrou em vigor apenas um ano depois da assinatura permitindo que qualquer transportadora aérea da UE e dos EUA pudesse voar a partir de qualquer ponto na UE para qualquer ponto nos EUA, ou vice-versa, removendo restrições sobre tarifas aéreas e permitindo às companhias aéreas mais liberdade para cooperar em acordos de comercialização, tais como *leasing*, *interline*⁷¹, *codeshare*⁷² e *joint venture*⁷³

2.2 O acordo de céus abertos Estados Unidos-União Europeia

O acordo entre União Europeia e Estados Unidos constituiu um verdadeiro marco na história da aviação e aclamou o movimento liberal nessa indústria. O movimento liberal, leia-se aqui céus abertos, havia sofrido um revés após os ataques contra os EUA em 2001.

O atentado de 11 de setembro de 2001 atenuou uma crise financeira e política na aviação mundial que afetou em certo grau o movimento norte-americano em prol dos céus abertos. Desde a virada do século empresas buscavam reduzir custos e ampliar receitas. Os ataques mudaram a agenda dos governos quanto a aviação, de modo que novas políticas foram imediatamente colocadas em prática. Essas políticas previam fortes medidas de segurança que geraram novos custos a um mercado complexo e pouco rentável. As mudanças afetavam também o tempo das viagens por conta de novos procedimentos de segurança para passageiros e carga em grandes aeroportos provocando uma redução a longo prazo na demanda.⁷⁴

Keneth Button pontua outros três fatores que afetaram o mercado de transporte aéreo nesse período. “A epidemia de síndrome respiratória aguda grave, SARS da sigla em inglês, em 2003, que afetou negativamente uma série de mercados asiáticos.”⁷⁵

A Segunda Guerra do Golfo na indústria aérea, sobreposta a epidemia de SARS, seus principais impactos foram em diferentes mercados; por exemplo, a maioria dos voos para Israel e Egito foram imediatamente suspensos juntamente com alguns voos para

⁷¹ Acordo de cooperação pelo qual uma companhia aérea estende a outras companhias e agências de viagem o direito de vender assentos em seus voos quando aja combinação de rotas sem interferir na independência da operação de cada companhia

⁷² Operação de voo compartilhado onde uma companhia aérea estende a outra o direito de vender assentos em seu voo utilizando seu próprio código IATA. Operacionalmente o voo pertence a uma única empresa, mas comercialmente é vendido como se pertencesse a todas as outras que o compartilhem.

⁷³ Operação conjunta que permite partilhar gestão, lucros, riscos e prejuízos de uma determinada operação ou mercado sem perda de personalidade jurídica de nenhuma das partes.

⁷⁴ BUTTON, Kenneth. The impact of US–EU “Open Skies” agreement on airline market structures and airline networks. *Journal of Air Transport Management*. vol. 15. 2009. P 59-71

⁷⁵ *Ibidem*

Atenas, Istambul, Ancara e Karachi. O impacto mais grave foi no tráfego turístico devido aos receios de possíveis ataques terroristas.⁷⁶

Por fim:

[...] aumentos sem precedentes nos custos de combustível de aviação. O preço do combustível de aviação aumentou de US\$ 30,5 por barril em 2001 para US\$ 81,9 por barril em 2006, e US\$ 113,4 dólares americanos em dezembro 2007. [...] O resultado é que para as companhias aéreas internacionais, custos de combustível que constituíam 13% dos custos operacionais subiram para 26% em 2006 e continuaram subindo desde então.⁷⁷

Figura 6 – Margem de receita de transportadoras aéreas (1988-2006)

K. Button / Journal of Air Transport Management 15 (2009) 59–71

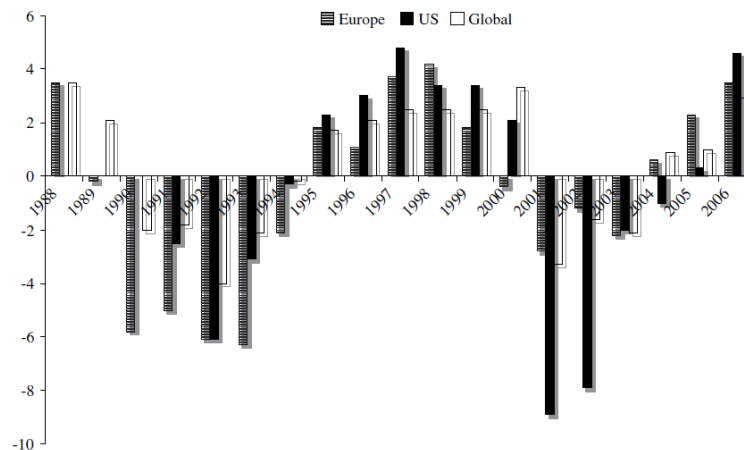
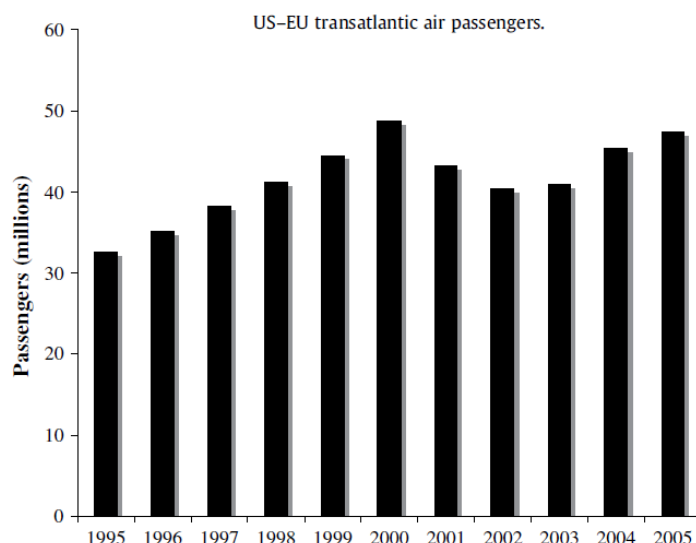


Fig. 1. Operating margins of airlines (1988–2006). Notes: (i) a lack of a bar indicates a missing observation and not a zero operating margin, (ii) memberships of the various reporting bodies vary over time and thus the reported margins reflect the associated carriers at the time of reporting. Sources: Boeing Commercial Airplane, Association of European Airlines, Air Transport Association of America, International Air Transport Association.

Fonte: Boeing, AEA, ATA, IATA. (2009)

⁷⁶ BUTTON, Kenneth. The impact of US–EU “Open Skies” agreement on airline market structures and airline networks. *Journal of Air Transport Management* 15. 2009. P 59-71

⁷⁷ *Ibidem*

Figura 7 – Mercado de passageiros EUA-UE

Fonte: Journal of International Economics 70 (2006)

Todos esses fatores somados fizeram com que as transportadoras registrassem perdas históricas e iniciassem pressão junto aos governos para que soluções de ajuda ao setor fossem encontradas. Essas pressões tinham relevância pelo impacto de uma recessão no mercado aéreo as economias do globo. Percebe-se claramente na figura 6 que as empresas só voltaram a registrar lucro em 2005. Na figura 7, que o tráfego de passageiros entre EUA e UE só recuperou os níveis de 2001 em 2004.

Button pondera que:

A partir de estudos concluídos, fica claro que livres mercados de transporte aéreo fomentam o comércio e estimulam o crescimento de grandes indústrias como o turismo. O transporte aéreo e o transporte aéreo internacional, em particular, constituem um insumo chave para decisões acerca da produção e posicionamento do produto de muitas corporações multinacionais. Isto não é surpreendente, dado que transportadoras aéreas transportam cerca de 40% do comércio do mundo em termos de valor.⁷⁸

Concepções como a de Button fortalecem a ideia de que a aviação é uma questão de interesse público e por mais que esse interesse tenha sempre uma perspectiva geralmente voltada às ideias realistas de segurança nacional, principalmente em momentos como o de 11 de setembro, é possível aferir que é na quebra de barreiras ao comércio que sinergias são facilitadas para geração de receitas e benefícios a outras áreas. Trata-se de uma questão de equilíbrio entre garantir segurança sem inibir estímulos ao mercado.

⁷⁸ BUTTON, Kenneth. The impact of US–EU “Open Skies” agreement on airline market structures and airline networks. Journal of Air Transport Management 15. 2009. P 59-71

Embora algumas correntes afirmam não existir dúvidas acerca dos benefícios trazidos pela desregulamentação no mercado de aviação, existe um contraponto nos governos, até mesmo no estadunidense, favorável a restrições a política liberal para os céus. Nos Estados Unidos há uma forte corrente realista baseada em preocupações militares sobre perda de capacidades com a liberalização do mercado aéreo. Por outro lado, no Reino Unido outras correntes defendiam que a liberalização afetaria os lucros de suas companhias aéreas e a segurança de aeroportos.⁷⁹

Micco e Serebrisky discutiram em um estudo de 2006 sobre os efeitos de acordos de céus abertos aos passageiros e aos custos do transporte aéreo a partir de uma análise comparativa entre mercados aéreos abertos e fechados. Os autores observam que:

O Departamento de Transportes dos EUA publicou um relatório em 2000 afirmando que entre 1996 e 1999 a tarifa média em mercados transatlânticos de passageiros diminuiu 10,3% em países sem acordos de céus abertos e 20,1% nos países signatários de acordos de céus abertos. Esse relatório não considera fatores externos, nem explica a metodologia utilizada para estimar a redução de tarifas.⁸⁰

Para recuperação do mercado de transporte aéreo, os acordos de céus abertos acabaram ressurgindo como saída e ganhavam força novamente. Em 2003 a União Europeia estava em estágio avançado no processo de integração e já possuía um consolidado espaço aéreo comum que culminou com a aprovação em 2004 do pacote *Single European Sky*, Céu Europeu Único na tradução livre, consolidando a criação de um céu comum dentro da União Europeia. Todavia, no que envolvesse acordos externos, cada país possuía termos próprios de negociação. “A Comissão Europeia questionou [ao Tribunal de Justiça Europeu] a legalidade dos acordos de céus abertos existentes que efetivamente concederam tratamento preferencial as empresas aéreas europeias, em concordância com as leis dos países envolvidos.”⁸¹ Para tanto:

O Tribunal de Justiça Europeu, embora não tenha se oposto as alianças estratégicas e nem revisto os acordos liberais [de céus abertos], concedeu à Comissão Europeia, em junho de 2003, autoridade sobre matérias que envolvessem transporte aéreo com entes externos a UE, inclusive os EUA.⁸²

Com objetivo de fomentar receitas e gerar desenvolvimento em várias áreas logo foram iniciados os diálogos para abertura dos céus no Atlântico Norte. Como já pontuado, os impasses foram resolvidos apenas em março de 2007, quando foi assinado o acordo de céus abertos entre

⁷⁹ NAYAR, Baldev Raj. Regimes, power, and international aviation. *International Organization*, v. 49, n. 1, p. 139-170, jan. 1995.

⁸⁰ MICCO, Alejandro; SEREBRISKY, Tomás. Competition regimes and air transport costs: The effects of open skies agreements. *Journal of International Economics*. vol. 70, n.1, p. 25-51, set. 2006.

⁸¹ BUTTON, Kenneth. The impact of US–EU “Open Skies” agreement on airline market structures and airline networks. *Journal of Air Transport Management* 15. 2009. P 59-71

⁸² *Ibidem*

EUA e EU. A primeira fase do acordo entrou em vigor em março de 2008 estendendo liberdades a países que já possuíam céus abertos com os EUA e concedendo permissões de céus abertos para 11 países da UE com os quais os EUA possuíam restrições de tráfego, incluindo Grécia, Irlanda, Espanha e o Reino Unido.⁸³

Roessing resume os objetivos do acordo da seguinte maneira:

O acordo [...] prevê que companhias da União Europeia poderão voar para qualquer ponto dos Estados Unidos partindo de qualquer ponto da União Europeia (isto é, os acordos bilaterais entre os Estados Unidos e os países-membros da União serão revogados). As empresas dos Estados Unidos poderão, também, passar a voar para qualquer ponto da União Europeia partindo de qualquer ponto dos Estados Unidos. Com relação à cabotagem, ela será permitida somente para as empresas estadunidenses dentro da União Europeia (desde que operando um serviço proveniente dos Estados Unidos, ou seja, trata-se do exercício da oitava liberdade do ar), e não será permitida para as empresas da União Europeia dentro dos Estados Unidos. Com relação à propriedade das companhias aéreas, empresas e indivíduos europeus poderão deter 49,9% do capital total de companhias americanas, mas deverão ater-se a 25% de participação no capital votante.⁸⁴

Deste modo, o acordo de céus abertos entre União Europeia e Estados Unidos ficou pautado, ao menos em teoria, no equilíbrio de resultados afim de ser benéfico para ambas as partes. O acordo permite até 8 liberdades para aéreas americanas e 7 para as europeias. A importância de ser analisar esse acordo está em sua relevância para o mercado aéreo e no fato de ambos os lados possuírem maturidade em termos de liberalização dos céus e políticas internas semelhantes para aviação.

Button relembra que “do lado europeu sempre existiu uma preocupação acerca da invasão de companhias estadunidenses na Europa e a consequente perda de receita de nacionais europeias”.⁸⁵ De acordo com dados da pesquisa de Button e do prestigiado Instituto australiano - Centro para Aviação (CAPA), não ocorreu nenhuma queda de participação de companhias europeias em seus respectivos centros de operação, *Hub*, do termo em inglês.

⁸³ BUTTON, Kenneth. The impact of US–EU “Open Skies” agreement on airline market structures and airline networks. *Journal of Air Transport Management* 15. 2009. P 59-71

⁸⁴ ROESSING NETO, Ernesto. Perspectivas de um acordo de céus abertos na América do Sul. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 9, n. 86, p.114-133, ago./set., 2007.

⁸⁵ *Ibidem*

Tabela 1 – Participação por passageiros transportados em 2002

| Aeroporto | Empresa 1 | Empresa 2 | Empresa 3 |
|---------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------|
| Londres (Heathrow) | British Airways – 41,6% | British Midland – 12,1% | Lufthansa – 4,8% |
| Frankfurt | Lufthansa – 59,4% | British Airways – 3,6% | Austrian – 2,9% |
| Paris (Charles de Gaulle) | Air France – 56,6% | British Airways – 5,1% | Lufthansa – 4,9% |

Fonte: BUTTON, Kenneth. 2009

Tabela 2 – Participação por movimento de aeronaves em 2012

| Aeroporto | Empresa 1 | Empresa 2 | Empresa 3 |
|---------------------------|-----------------------|---------------------------|------------------------|
| Londres (Heathrow) | IAG** – 60% | Lufthansa Group*** – 6,1% | Air France/KLM – 5,0% |
| Frankfurt | Lufthansa Group – 57% | IAG – 6% | LOT Polish – 2,7% |
| Paris (Charles de Gaulle) | Air France/KLM – 70% | Easyjet – 8% | Lufthansa Group – 2,5% |

Fonte: CAPA (2012)

Notas: Dados aproximados

**IAG - International Airlines Group (Grupo British Airways, Iberia, Aer Lingus e Vueling)

***Lufthansa Group (Lufthansa, Swiss e Austrian)

Por falta de dados disponíveis não foi possível produzir duas tabelas com dados acerca da participação por passageiros transportados ou por movimentos de aeronaves. Ainda assim, será possível a comparação através dos dados apresentados pois o movimento de aeronaves está relacionado à participação por passageiros transportados. Mesmo que a relação mencionada não seja absoluta, a comparação a seguir terá fins de análise de participação geral das companhias de cada país, fato que possibilita uma comparação entre a tabela 1 e a tabela 2.

Entre as tabelas em questão percebe-se que em um intervalo de dez anos em termos de participação de mercado seja esta por passageiro ou movimento de aeronaves, considerando os céus abertos com os EUA a partir de 2008, é possível observar que a fatia de empresas europeias cresceu em seus centros de operação, exceção da Lufthansa que diminuiu em Frankfurt, embora tratando-se de uma comparação com ângulos diferentes essa queda pode ser questionável. Nesse caso, não seria errado inferir que a participação de nenhuma empresa diminuiu, ou ainda,

que não houve significativo crescimento de companhias não-europeias em grandes aeroportos do continente.

Por outro lado, a intensificação de alianças na última década permitiu a perpetuação do domínio de transportadoras europeias em seus centros fortalecendo o sistema de distribuição de passageiros por meio de *hubs*, valendo o mesmo do lado estadunidense. Paralelamente à entrada em vigor do acordo em questão, os Estados Unidos foram pivô de uma grave crise financeira. Teodoro e Scherer afirmam que:

Nos anos de 2008 e 2009, diversas nações sofreram os impactos da crise financeira iniciada a partir do desequilíbrio do sistema financeiro dos Estados Unidos, que ocasionou a quebra de tradicionais bancos norte-americanos e, posteriormente, a instabilidade do ambiente econômico mundial. Como resultado da crise financeira, bem como da recessão que atingiu muitos países, observou-se um cenário de desemprego crescente e crédito restringido, o que impactou consideravelmente as expectativas econômicas de várias empresas, limitando a realização de novos investimentos e comprometendo a expectativa de real recuperação quanto aos valores que já haviam sido investidos. Os impactos da crise foram significativos no setor de aviação civil. As expectativas para o setor para o ano de 2008 indicavam perdas previstas de US\$ 5 bilhões para as companhias aéreas norte-americanas e uma queda nos lucros de US\$ 1,8 bilhão entre 2007 e 2008 nas companhias europeias.⁸⁶

Afim de conter a sangria das perdas iniciou-se um movimento de fusão e aquisição ao redor do planeta, sendo Estados Unidos e Europa os grandes palcos. Ben Mutzabaugh escreveu ao *USA TODAY* que a “febre de fusões”⁸⁷ havia chegado ao fim com a conclusão da fusão da US Airways com a American Airlines em outubro de 2015. Ele pondera que em um intervalo de apenas 10 anos, 9 grandes companhias americanas se tornaram apenas quatro. Em 2005, a US Airways, então falida, juntou-se a American West para ganhar sobrevivência. No ano da crise, 2008, Delta e Northwest passam a voar com a marca Delta criando a maior companhia aérea do planeta naquele momento. Em 2010, outra gigante, a Continental uniu-se à United criando a segunda gigante do planeta. No ano de 2011, a maior empresa de baixo custo norte-americana, a Southwest, comprou a AirTrain. E, por fim, em 2014 foi anunciada a fusão do *AMR Group* com a US Airways, criando-se a nova American, hoje a maior companhia aérea do mundo em frota e transporte de passageiros.⁸⁸

Do lado europeu vale destacar: a união da Air France com a holandesa KLM em 2003; a compra da Swiss pela Lufthansa no mesmo ano, e a posterior fusão com a Austrian Airlines

⁸⁶ TEODORO, Jocelino Donizetti; SCHERER, Luciano Márcio. Impairment nas companhias aéreas internacionais durante a crise financeira mundial de 2008. *Revista FAE*, Curitiba, vol. 16. n.1, p. 178-189, jan./jun. 2013.

⁸⁷ USA TODAY. Era of airline merger mania comes to a close with last US Airways flight. Disponível em: <<http://www.usatoday.com/story/travel/flights/todayinthesky/2015/10/15/airline-mergers-american-delta-united-southwest/73972928/>> Acesso em 10 out. 2016. Tradução nossa.

⁸⁸ *Ibidem*

em 2009, consolidando o Lufthansa Group⁸⁹. Em 2010, a British Airways e a IBERIA viraram uma com a criação do IAG – *International Airlines Group*, que, em 2015, comprou a irlandesa Aer Lingus.⁹⁰

Vale ressaltar que os movimentos internos de consolidação geraram maiores impactos nos EUA. Segundo dados da revista Forbes de abril de 2016, lá as gigantes detêm 80% do mercado de passageiros enquanto na Europa essa fatia cai para 40%.⁹¹

É clara a concepção de que esses movimentos de grandes fusões ainda não foram transplantados a esfera intercontinental por barreiras legislativas e nacionalistas. Entretanto, acordos bastante amplos foram desenvolvidos para maximizar receitas e garantir a manutenção da participação de mercado dos grandes grupos como explicitado nas tabelas 1 e 2.

Voltando a análise do acordo de céus abertos EUA-UE, o Instituto CAPA produziu, em 2016, um texto criticando o que poderia ser denominado por “fechamento na prática” dos céus abertos EUA-UE a transportadoras que não fossem nacionais desses mercados, prática essa contrária aos princípios do acordo, que prevê a possibilidade de operações em quinta liberdade. Segundo o Instituto CAPA:

Apesar do acordo de céus abertos no Atlântico Norte, ainda existem consideráveis restrições de acesso ao mercado. O acordo entre a UE e EUA permite que as companhias aéreas de ambos os lados possam voar em qualquer rota e sem limite de capacidade entre a Europa e os EUA. No entanto, há apenas um pequeno número de companhias aéreas que não são baseadas na Europa ou América do Norte operando rotas no Atlântico Norte. Apesar de todo o progresso na liberalização do acesso ao mercado no âmbito da UE e entre a UE e América do Norte, a prática deste destaca as restrições consideráveis que ainda impedem o acesso ao mercado em uma base global.⁹²

⁸⁹ AERO MAGAZINE. Fusões e Consolidadas. Disponível em: <http://aeromagazine.uol.com.br/artigo/fusoes-consolidadas_888.html> Acesso em 04 out. 2016.

⁹⁰ EL PAIS. El grupo IAG cierra la compra de Aer Lingus, nueva socia de Iberia. Disponível em: <http://economia.elpais.com/economia/2015/08/18/actualidad/1439914523_467013.html> Acesso em 04 out. 2016.

⁹¹ FORBES. Lufthansa Beats The Merger Drum, But Are Europe's Airlines Ripe For Consolidation? Disponível em: <<http://www.forbes.com/sites/martinrivers/2016/04/29/lufthansa-beats-the-merger-drum-but-are-europes-airlines-ripe-for-consolidation/#5442c3b26cfc>> Acesso em 04 out. 2016

⁹² CAPA. North Atlantic fifth freedom airline operations are rare. This is not "Open Skies" by any measure. Disponível em: <<http://centreforaviation.com/analysis/north-atlantic-fifth-freedom-airline-operation-are-rare-this-is-not-open-skies-by-any-measure-268457>>. Acesso em 09 out. 2016. Tradução nossa

Tabela 3 – Participação de alianças *Joint Venture* com imunidade antitruste no mercado de aviação EUA-UE

| Empresas | Participação por assentos ofertados |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| StarAlliance JV (Lufthansa, SWISS, Austrian, Brussels Airlines, Air Canada e United Airlines) | 29% |
| SkyTeam/JV Delta-Virgin (Air France, KLM, Alitalia, Delta Air Lines-Virgin Atlantic) | 27% |
| OneWorld JV (British Airways, Iberia, Aer Lingus, Finnair e American Airlines) | 22% |
| Total de participação de JVs | 78% |

Fonte: CAPA-OAG. (2016)

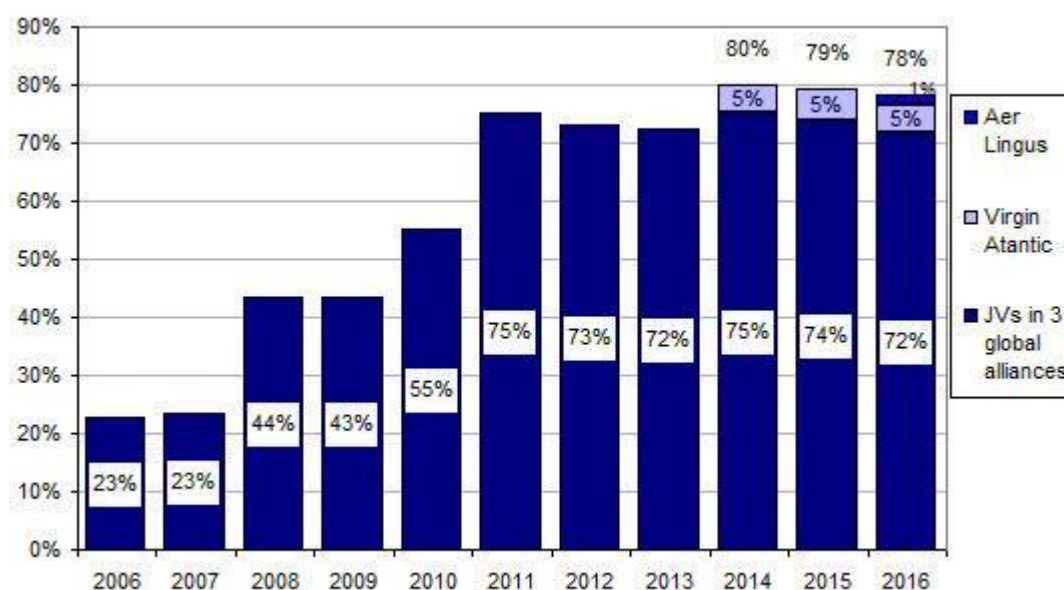
Pelos dados apurados pelo CAPA assinalados na tabela 3, no verão de 2016, a concentração das gigantes americanas e europeias no mercado de passageiros do Atlântico Norte foi de 78%.

Quando os órgãos reguladores aprovaram alianças *joint ventures* sobre o Atlântico Norte, envolvendo inicialmente as principais companhias aéreas das três alianças globais⁹³ (JV entre a Delta e a Virgin Atlantic veio mais tarde), a justificativa foi que a decisão era baseada no interesse público. Em geral, as chamadas *joint ventures* com imunidade antitruste têm incentivado a capacidade, melhor coordenação de frequências, e uma convergência de produtos e qualidade de serviço para aquele antes fornecido de maneira superior pelo outro parceiro.⁹⁴

⁹³ Denominação de grupos de companhias aéreas que possuem acordos de cooperação com o objetivo de reduzir custos, compartilhar voos, melhorar serviços e, principalmente, oferecer mais opções de embarque para os seus clientes. As empresas também compartilham os programas de fidelização, beneficiando os viajantes frequentes. Hoje, há três grandes alianças de companhias aéreas, Star Alliance, Oneworld e Sky Team. Fonte: AeroMagazine

⁹⁴ CAPA. North Atlantic airline market. Closed JVs to have 78% of ASKs in 2016. Weighing the benefits. Disponível em: < <http://centreforaviation.com/analysis/north-atlantic-airline-market-closed-jvs-to-have-78-of-asks-in-2016-weighing-the-benefits-272815> > Acesso em 09 out. 2016. Tradução nossa

Gráfico 1 – Evolução da participação de alianças *joint venture* no mercado de passageiros do Atlântico Norte



Fonte: CAPA-OAG (2016)

Antes dos céus abertos essas alianças comerciais sofriam inúmeras restrições por parte dos órgãos reguladores estadunidenses e europeus. Tendo em conta que acordos de céus abertos são requisitos para concessão de imunidade antitruste, percebemos que a partir de 2010 ocorreu quase que uma duplicação dos níveis de participação dessas alianças no mercado do Atlântico Norte em relação aos níveis de 2008, ano que o acordo de céus abertos EUA-UE entrou em vigor. Ao ponto que observando o gráfico 1 se vê o marco de 80% da fatia dessas alianças nas operações do verão de 2014.⁹⁵

De acordo com estudos do Grupo de análise econômica do Departamento de Justiça dos EUA e do Centro Europeu para pesquisa econômica, a corrente que prega que as alianças em questão prejudicam a concorrência e provocam elevação dos preços das passagens tem certa razão. Isso significa dizer que o valor da tarifa em voos diretos em mercados monopolizados por esse tipo de aliança é maior do que em mercados com operadores mais independentes. Por outro lado, para viagens com conexão esses mercados apresentam maior flexibilidade e menores preços.⁹⁶

⁹⁵ CAPA. North Atlantic airline market. Closed JVs to have 78% of ASKs in 2016. Weighing the benefits. Disponível em: < <http://centreforaviation.com/analysis/north-atlantic-airline-market-closed-jvs-to-have-78-of-asks-in-2016-weighing-the-benefits-272815>> Acesso em 09 out. 2016. Tradução nossa

⁹⁶ Ibidem

A crítica desses estudos, portanto, está relacionada a imunidade antitruste, pois ela seria desnecessária para os benefícios trazidos pelas alianças *joint venture* e fator preponderante no ônus desses acordos que é a concentração de mercado e a inibição do desenvolvimento de uma rede de parceiros independentes. Esses acordos são o mais próximo do que seria uma fusão intercontinental de empresas aéreas e sem dúvida resultam na principal consequência dos céus abertos entre EUA e UE.

Por um lado, vence o argumento que a obtenção de uma operação lucrativa e eficiente requer a liberalização da indústria aérea, por outro, continuam a existir dúvidas sobre a eficácia de alianças que provocam uma concentração de mercado em alcançar as metas dos acordos de céus abertos, particularmente, em relação aos passageiros.

Ademais, como citado, analistas têm questionado os resultados do regime de céus abertos no Atlântico Norte baseados na inibição a operações independentes causada pelas alianças *joint venture*. A inibição ocorre não apenas pela gigantesca fatia de mercado que essas três alianças possuem, mas pela aspiração de nacionais estadunidenses e europeia em boicotar operações que as ameacem de fato. Desde a entrada em vigor dos céus abertos na região, apesar da Singapore Airlines ser a maior operadora de quinta liberdade nesse mercado, a única ameaça real as operações dessas gigantes, ainda que discreta, é o crescimento das chamadas companhias do golfo. Gigantes estatais financiadas com dinheiro do petróleo que operam oferecendo serviços bem superiores à média mundial.⁹⁷

A Emirates baseada em Dubai é a única delas a operar voos em quinta liberdade e vem sofrendo pressões de companhias americanas e europeias junto aos órgãos reguladores. A transportadora árabe iniciou operações de quinta liberdade na Europa a partir de Hamburgo com planos de instalar ali um *mini hub* com voos para América do Norte. Barreiras europeias e insuficiência no tráfego fizeram a companhia cancelar as operações em 2008. Eis que em 2013 a Emirates aproveitou a lacuna da rota Milão-Nova Iorque e voltou a exercer a quinta liberdade para os EUA. O sucesso da operação incomodou a Delta, a Alitalia e a Air France, membros do JV da aliança SkyTeam. Outras companhias também se preocuparam em um potencial avanço da Emirates em outros importantes troncos entre os dois continentes.⁹⁸

Essas preocupações levaram as três grandes americanas a abrir uma guerra institucional por meio do grupo *Partnership for Open and Fair Skies* (parceria para céus abertos

⁹⁷ CAPA. US-Gulf airline dispute - Europe Part 1: IAG opposes "subsidy" of US airlines, AF-KLM on 5th freedom. Disponível em: < <http://centreforaviation.com/analysis/us-gulf-airline-dispute---europe-part-1-iag-opposes-subsidy-of-us-airlines-af-klm-on-5th-freedom-245292>> Acesso em 13 out. 2016

⁹⁸ Ibidem

e justos) com objetivo de provar que a concorrência é desleal a medida que companhias do Golfo são subsidiadas por seus governos. A American Airlines e a Delta argumentam que essa concorrência desleal as fez ter perdas nas rotas para Milão. Ocorre que buscando em estudos do CAPA sobre o mercado Milão-Nova Iorque conclui-se que após a entrada da Emirates na rota houve uma dilatação do mercado e as operadoras americanas e suas parceiras de *joint venture* registraram aumento de 46% nas reservas totais nesse trecho.⁹⁹

Em um artigo de 2014, o Prof. Dr. Richard Klophaus da Worms University of Applied Sciences, ponderou que: "Por causa de restrições regulamentares e razões comerciais, é pouco provável que a Emirates [ou outra aérea do Golfo] vá oferecer mais do que algumas rotas diretas UE-EUA nos próximos anos."¹⁰⁰ Diferente da Emirates, a Qatar Airways e a Etihad (também dos Emirados Árabes Unidos) decidiram fugir de um enfrentamento direto com as gigantes europeias a medida que operam nesse mercado indiretamente. As duas companhias citadas iniciaram há alguns anos um agressivo avanço na Europa comprando participações relevantes em transportadoras nacionais europeias.

A Etihad, por exemplo, criou uma aliança com o nome comercial de *Etihad Partners* incluindo as companhias nas quais ela tem grande participação de capital como Alitalia (Itália), Air Berlin (Alemanha), Air Serbia (Sérvia), Darwin (Suíça), Niki (Áustria), Jet Airways (Índia) e Air Seychelles (Seicheles).¹⁰¹ Essa aliança permitiu a companhia dos Emirados acessar indiretamente o *joint venture* SkyTeam no qual a Alitalia é parte. Paralelamente a Qatar Airways foi a única das três do Golfo a se unir a uma aliança internacional se tornando parte da OneWorld. Além disso, a aérea do Qatar se tornou sócia da IAG com uma fatia representativa de 20% do grupo. Esses movimentos garantiram as empresas absorção indireta de sinergias dos *joint ventures* da SkyTeam e OneWorld.

Ainda extraindo considerações do Prof. Klophaus, apesar da Emirates ser a mais “atacada” pelas grandes ocidentais, a empresa só opera 1 dos 373 voos diários entre Europa e Estados Unidos. A maior preocupação deveria ser com a Etihad e Qatar já que estas como sócias ameaçam de fato a supremacia euro-americana nos céus abertos do Atlântico Norte.¹⁰²

⁹⁹ CAPA. North Atlantic airline market. Closed JVs to have 78% of ASKs in 2016. Weighing the benefits. Disponível em: <<http://centreforaviation.com/analysis/north-atlantic-airline-market-closed-jvs-to-have-78-of-asks-in-2016-weighing-the-benefits-272815>> Acesso em 09 out. 2016.

¹⁰⁰ KLOPHAUS, Richard. *Direktflüge durch Emirates zwischen Deutschland und den USA*. CCAM. Berlim, 2014.

¹⁰¹ ETIHAD. About us. Disponível em: <<http://www.etihad.com/en-us/about-us/eap/>> Acesso em 12 out. 2016

¹⁰² KLOPHAUS, Richard. *Direktflüge durch Emirates zwischen Deutschland und den USA*. CCAM. Berlim, 2014.

Dos céus abertos entre EUA e UE é possível concluir que por enquanto direitos de quinta liberdade permanecem rigidamente controlados e sob a concessão de governos, e a médio prazo continuarão a ser apenas uma pequena parte do competitivo mercado aéreo do Atlântico Norte. Relatório do CAPA, considera “irônico que a consequência mais importante desse acordo de céus abertos EUA-UE tenha sido concentração de mais de 80% dos assentos nas mãos das três alianças”.¹⁰³

O cenário atual não prejudica, necessariamente, os interesses dos consumidores e das economias nacionais. Mesmo com uma grande concentração de mercado, há uma intensa competição entre as três grandes *joint ventures* que acabam beneficiando consumidores ou diminuindo o ônus dessa concentração. De outra parte, a inibição a competidores de peso por meio de restrições a quinta liberdade, princípio vital dos céus abertos, apresenta uma barreira real a uma maior concorrência. Apesar do discurso liberal que permeia os céus abertos, pelo exemplo Europeu é notável que tal discurso limita-se ao cenário onde as maiores competidoras saem beneficiadas levando a alguns especialistas a definirem que aderir a um "céu aberto parece cada vez mais um equívoco”.¹⁰⁴

2.3 A política de céus abertos no Chile e o acordo com os Estados Unidos

A política de céus abertos é coordenada pelo governo chileno por meio da Junta Aeronáutica Civil (JAC), órgão que controla políticas públicas que envolvam o transporte aéreo nacional e internacional.¹⁰⁵ A Câmara Americana de Comércio do Chile (Acham-Chile), publicou em 2011, texto onde apresentava o contexto particular do Chile como pioneiro na defesa de céus abertos na América Latina. Nesse estudo há uma declaração do então diretor de comunicação da IATA, afirmando que: “o Chile foi pioneiro na política de céu aberto, impulsionando mudanças e encorajando outros governos da América Latina a fazer o mesmo”.¹⁰⁶

O olhar sobre liberalização da aviação no Chile começou em uma via oposta às visões de outros países latino-americanos no mesmo momento. Em um estudo sobre o impacto da

¹⁰³ CAPA. North Atlantic airline market. Closed JVs to have 78% of ASKs in 2016. Weighing the benefits.< <http://centreforaviation.com/analysis/north-atlantic-airline-market-closed-jvs-to-have-78-of-asks-in-2016-weighing-the-benefits-272815>> Acesso em 09 out. 2016.

¹⁰⁴ CAPA. North Atlantic airline market. Closed JVs to have 78% of ASKs in 2016. Weighing the benefits. Disponível em:< <http://centreforaviation.com/analysis/north-atlantic-airline-market-closed-jvs-to-have-78-of-asks-in-2016-weighing-the-benefits-272815>> Acesso em 09 out. 2016.

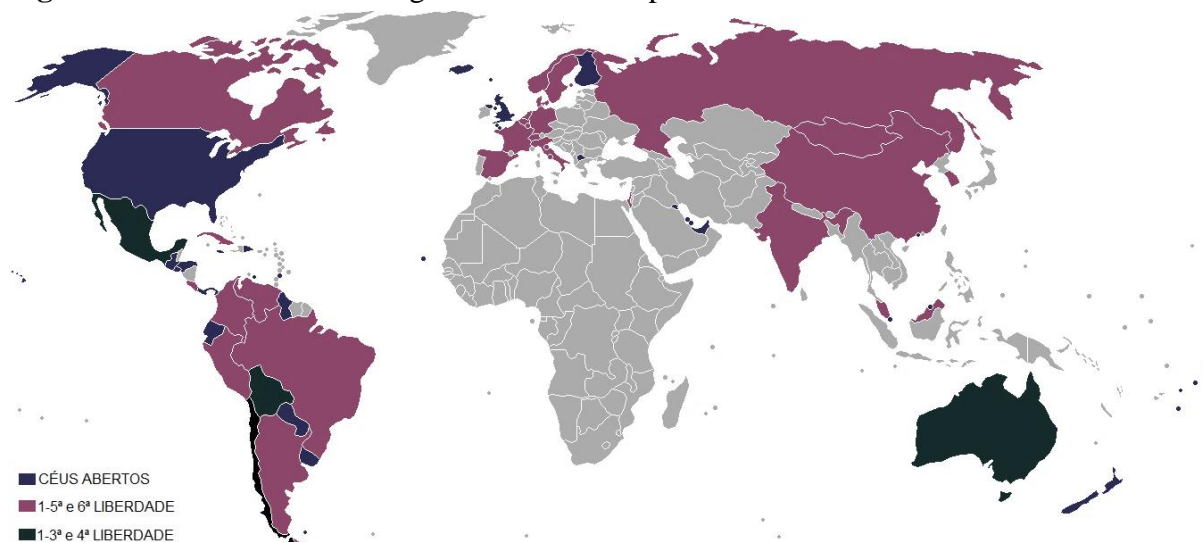
¹⁰⁵ JAC. Quien Somos? Disponível em: < <http://www.jac.gob.cl/quienes-somos/>> Acesso em 13 out. 2016

¹⁰⁶ AMCHAM CHILE. Abriendo los Cielos. Disponível em: < <http://www.amchamchile.cl/2011/07/abriendo-los-cielos/>> Acesso em 13 out. 2016. Tradução nossa

política de céus abertos no Chile Marcelo Villena, Mauricio Villena e Rodrigo Harrison assinalam que:

Em 1979 foi promulgada no Chile, a Lei de Aviação Comercial, DL n° 2564, com o objetivo de melhorar os serviços de transporte aéreo através de uma política de céu aberto, gerando concorrência (liberdade de preços) e uma diminuição da intervenção governamental. A partir dessa data, iniciou-se no Chile uma política aérea internacional de "céus abertos com reciprocidade."¹⁰⁷

Figura 8 – Acordos sobre tráfego aéreo firmados pelo Chile



Fonte: JAC-Chile (2016). Autoria própria

Segundo dados da JAC de abril de 2016 o Chile atualmente possui acordos de céus abertos com 16 países (Macedônia, Macau, Catar, Bahrein, Kuwait, Reino Unido, Ilhas Cook, Emirados Árabes, Paraguai, Uruguai, Nova Zelândia, Singapura, Brunei, El Salvador, Islândia, Barbados [carga apenas]) por concessão unilateral de cabotagem incluem-se mais 12 com os quais possui acordado direitos de sétima liberdade (Honduras, Finlândia, Tonga, Estados Unidos, Samoa, Guatemala, Panamá, Rep. Dominicana, Jamaica, Guiana, Cabo Verde e Equador), elevando esse total para 28 países. Quanto a política unilateral para cabotagem, deve-se destacar que:

Desde 2011, no entanto, o Chile estabeleceu uma política radical de abertura unilateral para a operação de voos domésticos, sem a necessidade de haver reciprocidade, por companhias aéreas estrangeiras que queiram fazer cabotagem no país. Junto a isso, foi estabelecida a manutenção da igualdade de condições de acesso às instalações aeroportuárias para companhias aéreas nacionais e estrangeiras.¹⁰⁸

¹⁰⁷ VILLENA, Marcelo; VILLENA, Mauricio; HARRISON, Rodrigo. Impacto Económico de la Política de Acuerdos de Cielos Abiertos en Chile. Revista de Análisis Económico, Santiago de Chile, v. 23, n. 1, p. 107-149. 2008.. Tradução nossa

¹⁰⁸ ALVARADO, Andrea; MARCOS, Gustavo. Evaluación del Impacto Económico de un Acuerdo de Cielos Abiertos Chile- UE. Santiago de Chile: GOBIERNO DE CHILE, 2012. Disponível em: <<http://www.jac.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/ESTUDIOS-017-EVALUACION-IMPACTO-ECONOMICO-DE-ACUERDO-CIELOS-ABIERTOS-CHILE-UE.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2016. Tradução nossa

O Governo do Chile define a política da seguinte maneira:

No mercado aéreo do Chile a cabotagem está aberta unilateralmente. A lei da aviação comercial assim permite, como uma medida para incentivar a concorrência, a JAC reafirmou a política de liberalização unilateral da cabotagem, visando criar uma maior concorrência, ou o potencial para isso no mercado de cabotagem chileno, facilitando o acesso de operadores estrangeiros para o transporte doméstico de passageiros e carga. Assim, todas as empresas aéreas do mundo podem entrar no mercado doméstico do Chile, sem restrições, desde que preencham os requisitos técnicos e de seguros.¹⁰⁹

A política de céus abertos desenvolvidas pelas autoridades chilenas ao longo dos anos:

[...] concede plena liberdade às companhias aéreas nacionais e internacionais sobre definição de frequência dos seus serviços, tarifas e capacidade de suas aeronaves, sem qualquer aprovação, exceto em aspectos técnicos e de seguros, pelas autoridades. Além disso, também não existem restrições legais para o estabelecimento de uma companhia aérea no Chile, tanto em matéria de propriedade, que pode ser parcialmente ou totalmente estrangeira, como na administração, que pode ser parcialmente ou completamente estrangeira.¹¹⁰

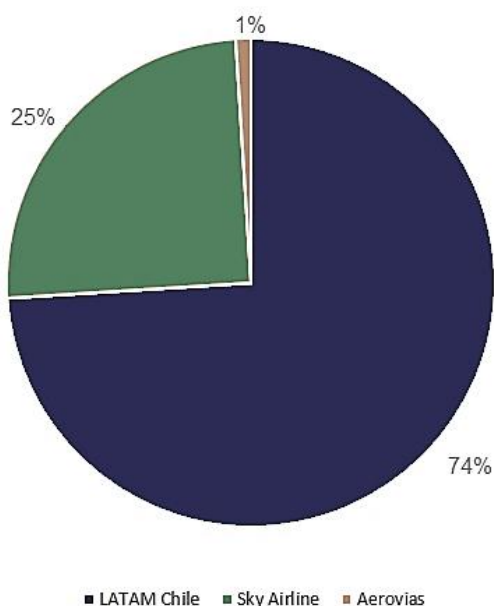
Ao contrário do que os estudiosos de céus abertos geralmente preveem, mesmo com a criação de um verdadeiro céu aberto no Chile o mercado doméstico está dominado há décadas pela LAN Chile, que hoje opera sob a marca LATAM Airlines.¹¹¹

¹⁰⁹ JAC. APERTURA UNILATERAL DEL CABOTAJE. Disponível em: < <http://www.jac.gob.cl/politica-aerocomercial/transporte-domestico-o-cabotaje/>> Acesso em 10 out.2016

¹¹⁰ ALVARADO, Andrea; MARCOS, Gustavo. Evaluación del Impacto Económico de un Acuerdo de Cielos Abiertos Chile- UE. Santiago de Chile: GOBIERNO DE CHILE, 2012. Disponível em: <<http://www.jac.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/ESTUDIOS-017-EVALUACION-IMPACTO-ECONOMICO-DE-ACUERDO-CIELOS-ABIERTOS-CHILE-UE.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2016. Tradução nossa

¹¹¹ Engloba operações das antigas (LAN Airlines [Chile], LAN Argentina, LAN Peru, LAN Ecuador, LAN Colômbia, LAN Cargo [Chile-Colômbia], Masair Cargo [México], ABSA Cargo [Brasil], TAM Linhas Aéreas, TAM Airlines Paraguay e TAM Cargo). Fonte: LATAM Airlines Group.

Gráfico 2 – Mercado doméstico de passageiros no Chile de janeiro a junho de 2016 por transporte de passageiros



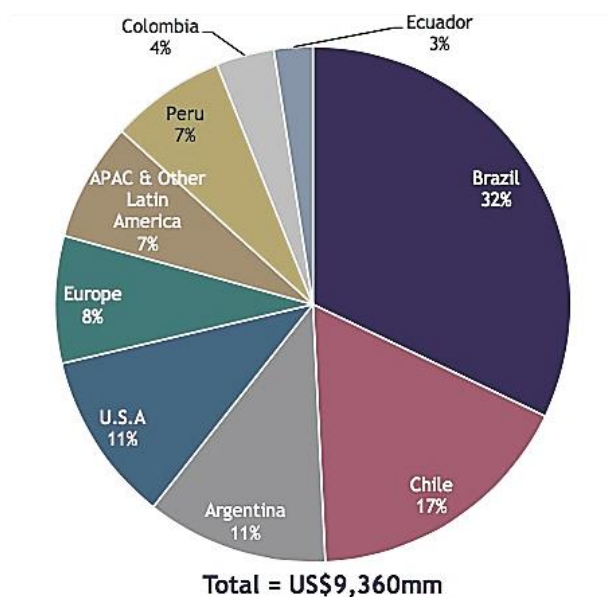
Fonte: JAC-Chile/Autoria própria

Dados da JAC mostram que o mercado doméstico de passageiros praticamente duplicou no Chile de 2010 para cá, porém a concentração desse mercado manteve-se inalterada. Pelo gráfico 2 é possível ver que até a metade de 2016 a LATAM Airlines praticamente dominava o transporte de passageiros no Chile com uma participação de 74% sem concorrência de nenhuma companhia estrangeira ou de capital estrangeiro.¹¹²

Segundo relatório do CAPA, algumas mudanças ocorreram no mercado interno do Chile durante o último ano, com a alteração do modelo de negócio da Sky, maior concorrente da LATAM, que se converteu em uma empresa de baixo custo e ampliou sua rede de rotas, aumentando a concorrência no mercado chileno.¹¹³

¹¹² JAC. Estadísticas. Disponível em: < <http://www.jac.gob.cl/estadisticas/>>. Acesso em 08 out. 2016

¹¹³ CAPA. Chile's domestic airline market stable as Sky Airline tests the LCC model - and Paravai plans entry. Disponível em: < <http://centreforaviation.com/analysis/chiles-domestic-airline-market-stable-as-sky-airline-tests-the-lcc-model---and-paravai-plans-entry-303285>>. Acesso em 14 out. 2016

Gráfico 3 – Receitas LATAM por venda de passagens

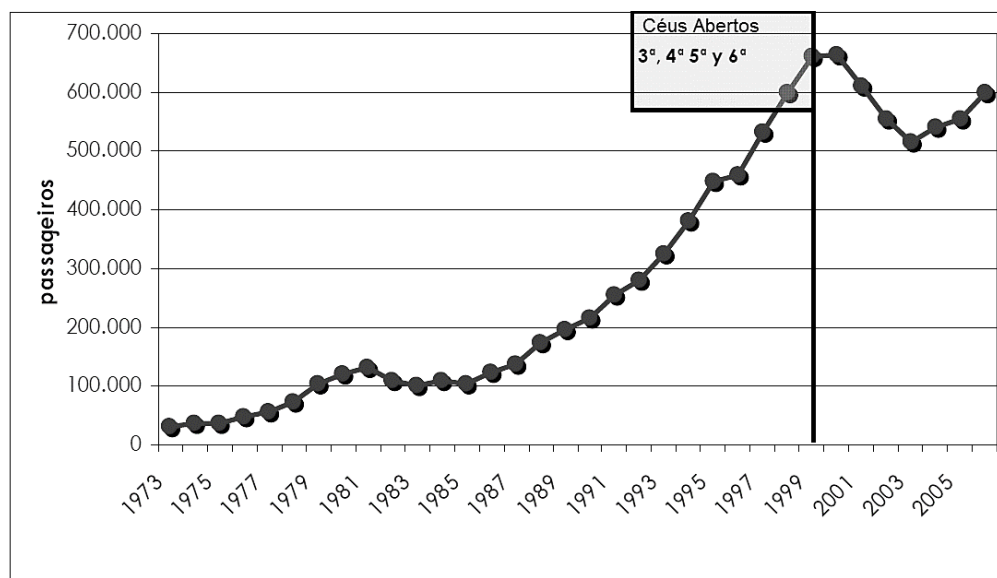
Fonte: LATAM Airlines Group (2016)

A dominação da LATAM no Chile é tamanha que relatório da empresa aos investidores dá conta que esse pequeno país só perde para a operação brasileira como fonte de receitas do grupo vide gráfico 3.

Com base nos dados apresentados, o domínio continuado de apenas uma transportadora torna difícil dizer o grau de impactos no Chile, a nível doméstico, que a liberalização propiciou. Porventura, trata-se de uma realidade particular pela qual não seria possível exportar a outros mercados como, por exemplo, o brasileiro. De toda forma, é certo que a política liberal para a aviação trouxe ganhos econômicos reais para o Chile ao passo que sua antiga companhia de bandeira se converteu na maior companhia aérea do hemisfério sul. A LAN Airlines, em 2010, ano da fusão com a brasileira TAM, já era a principal companhia aérea doméstica e internacional de Chile e Peru e a segunda maior operadora doméstica e internacional da Argentina, Equador e Colômbia.¹¹⁴

Sem resistência de nenhuma entidade, o Chile assinou céus abertos com os Estados Unidos em 1999 como parte da política de liberalização de seu governo. Desde então, ambos os países têm trabalhando para aperfeiçoar os ganhos econômicos possíveis a partir desse acordo.

¹¹⁴ LATAM. História. Disponível em: < <http://www.latamairlinesgroup.net/phoenix.zhtml?c=251290&p=irol-history>>. Acesso em 11 out. 2016

Gráfico 4 – Evolução do mercado aéreo de passageiros Chile-Estados Unidos

Fonte: JAC-Chile (2008). Autoria própria

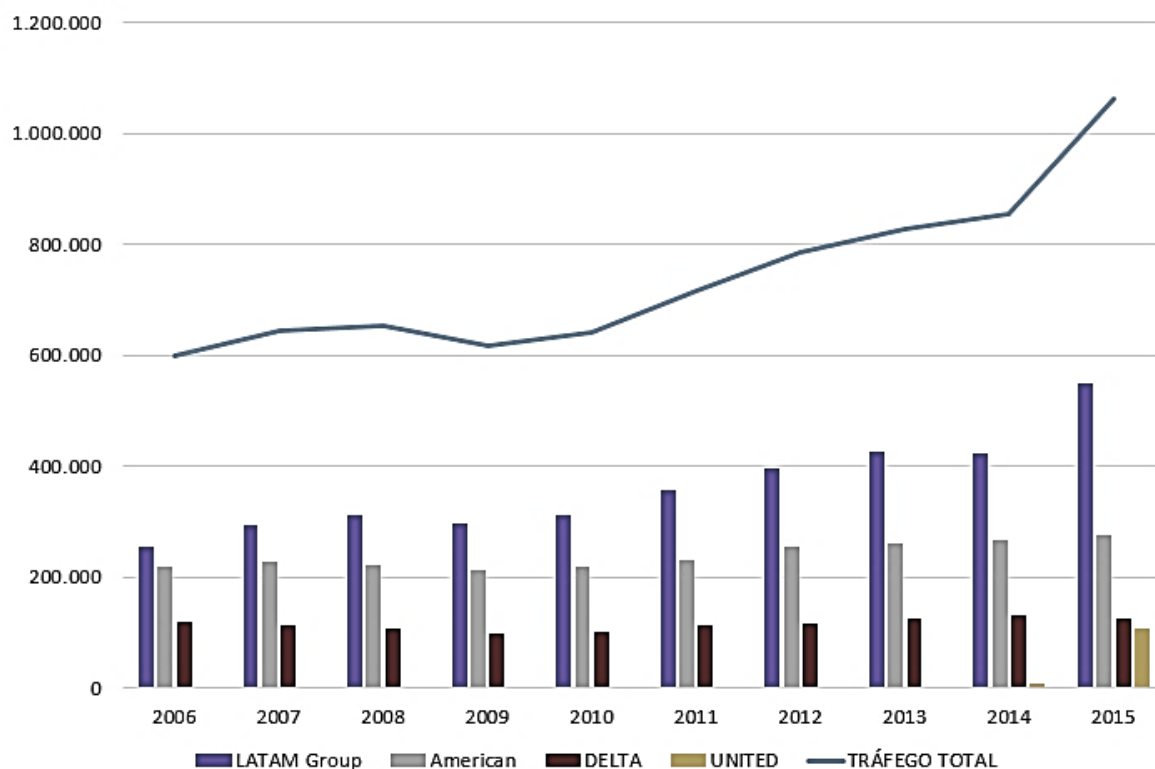
No que se refere ao crescimento do tráfego de passageiros, na prática, o acordo de céus abertos não representou um marco. Após o acordo de 1999 o tráfego entre os dois países reduziu significativamente. Villena e Harison puderam que:

Os dados analisados mostram-nos que o tráfego de passageiros estagna, para começar a diminuir de forma constante a partir de finais de 2000 até 2004, o que provavelmente se origina e acentua-se pelo declínio global no tráfego aéreo que ocorreu após os ataques de 11 de setembro [de 2001].¹¹⁵

O governo chileno desenvolveu diversos estudos sobre céus abertos e sobre os impactos desse tipo de acordo com os EUA. Muitos desses estudos atribuíram a crise enfrentada pela aviação global após os atentados de 2001 como principal fator para essas perdas observadas no mercado aéreo Chile-EUA após os céus abertos. Em 2007, um parecer do governo do Chile apontou que: “Os potenciais efeitos do ACA [Acordo de céus abertos] entre o Chile e os Estados Unidos em relação ao tráfego de passageiros foram particularmente afetados por questões de segurança que sucederam os ataques de 11/09”.¹¹⁶

¹¹⁵ VILLENA, Marcelo; VILLENA, Mauricio; HARRISON, Rodrigo. Impacto Económico de la Política de Acuerdos de Cielos Abiertos en Chile. Revista de Análisis Económico, Santiago de Chile, v. 23, n. 1, p. 107-149. 2008.. Tradução nossa

¹¹⁶ GOBIERNO DE CHILE. Estudio Comparado De los Resultados de Acuerdos Aéreos Liberales de Chile y la Región-Informe Final. Santiago de Chile, 2007. Disponível em: < <http://www.jac.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/ESTUDIOS-008-ESTUDIO-COMPARADO-DE-LOS-RESULTADOS-DE-ACUERDOS-A-C3%89REOS-LIBERALES-DE-CHILE-Y-LA-REGI%C3%93N-2007.pdf> > Acesso em: 08 out. 2016.

Gráfico 5 – Participação de mercado no tráfego de passageiros Chile-EUA (2006-2015)

Fonte: JAC-Chile (2016). Autoria própria

No próximo capítulo, será melhor desenvolvida a corrente protecionista para aviação na América Latina. Nessa corrente, empresas do Brasil e da Argentina alegam que abrir os céus com mercados mais desenvolvidos traria grandes prejuízos e perda de participação de mercado para as companhias do país menos desenvolvido. A análise gráfica do mercado de passageiros entre Chile e Estados Unidos (gráfico 5) na última década, deixa claro que os céus abertos não afetaram a participação da principal aérea chilena nesse mercado. A soma da participação das três companhias norte-americanas nesse mercado em 2015, mesmo com 16 anos de céus abertos em vigor, não ameaça a liderança da LATAM. Enquanto o braço chileno da LATAM Airlines segue como líder, tendo ampliado sua participação paralelamente ao crescimento do tráfego que praticamente duplicou em uma década, as empresas estadunidenses possuem participações mais instáveis com leves oscilações anuais.

Semelhante ao que ocorre nos céus abertos do Atlântico Norte, essas participações podem ter se mantido quase que inalteradas, mesmo com um vertiginoso crescimento do mercado, devido ao amplo acordo de *code share* que a LATAM mantém com a American Airlines. Ambas empresas possuem uma ampla parceria dentro da aliança OneWorld desde o ano 2000. Dados da JAC (gráfico 5) apontam que as duas juntas transportaram 78% dos passageiros que voaram entre Chile e Estados Unidos em 2015. Relatório do CAPA de janeiro

de 2016 traz perspectivas de uma “inevitável” *joint venture* entre os dois grupos assim que o acordo de céus abertos Brasil-EUA entre em vigor, permitindo a inclusão da filial brasileira da LATAM na operação.¹¹⁷

2.4 Céus abertos: *retórica liberal e prática protecionista?*

A revista *The Economist* publicou um editorial de 2015, chamado *Flights of hypocrisy* ou voos da hipocrisia (tradução livre), segundo o qual:

Os benefícios econômicos da existência de céus verdadeiramente abertos, em lugar dos céus apenas um pouco entreabertos que se tem hoje, mais do que compensariam os eventuais prejuízos causados a uma ou outra empresa aérea em particular. Estudo feito em 2006 por encomenda do setor de viagens revela que uma liberalização integral de apenas 320 dos 2 mil acordos bilaterais de aviação, então identificados, geraria ganhos econômicos do tamanho da contribuição que a economia brasileira deu naquele ano ao crescimento do PIB mundial. Por mais que as aéreas do Golfo sejam tratadas a pão de ló por seus governos, favorecer companhias que não têm condições de competir é uma vitória do protecionismo sobre os passageiros. E isso tem de acabar.¹¹⁸

Em dois momentos diferentes do século XX foram desenvolvidas críticas ao neoliberalismo. As críticas ao liberalismo de Polanyi, Gilpin e Carr servirão de base para entender a construção da retórica liberal em paralelo às preocupações e desejos nacionalistas sobre a economia. A obra de Polanyi foi desenvolvida em um contexto pós-Primeira Guerra quando o mundo estava vivendo uma dinâmica que ia além dos preceitos liberais de mercado. A esteira protecionista passa a desenvolver-se a partir da lei Smoot-Hawley de Herbert Hoover que acabou, por consequência, gerando uma série de reações similares em todo o planeta. Terminando apenas com o crescimento da produção industrial americana na Segunda Guerra Mundial. O autor então define que o liberalismo na economia tinha três pilares: mercado de trabalho, o padrão-ouro e o livre comércio.¹¹⁹

Polanyi faz, então, uma relação entre o intervencionismo e o padrão ouro, por este ter sido consequência da necessidade existente a partir da sociedade inglesa de assegurar o sistema monetário por meio da gestão do Banco da Inglaterra no lançamento de notas para representar ouro. Também critica o mercado livre afirmando que este não funciona sem que o Estado adote

¹¹⁷ CAPA. LATAM's JVs Part 1: American Airlines partnership would create the largest US-South America force. Disponível em: < <http://centreforaviation.com/analysis/latams-jvs-part-1-american-airlines-partnership-would-create-the-largest-us-south-america-force-262181>>. Acesso em 14 out. 2016

¹¹⁸ THE ECONOMIST. Flight of Hypocrisy. Disponível em:< <http://www.economist.com/news/leaders/21649469-airline-business-riddled-protectionism-answer-open-skies-flights-hypocrisy>>. Acesso em 13 out. 2016. Tradução Jornal Estadão.

¹¹⁹ POLANYI, Karl. *A Grande Transformação, As Origens da Nossa Época*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980.

uma burocracia que consiga executar tarefas estabelecidas por esse sistema. De acordo com o autor, a crença de um mercado auto regulável advinda do conceito liberal teria sido a razão de diversas crises até a Segunda Guerra Mundial.¹²⁰ Completando essa perspectiva, Gilpin, pondera que na visão liberal de que uma interdependência entre Estados garantiria a cooperação e a paz no sistema internacional, a interdependência viria do poder, força motriz política desse movimento, que atuaria na prática em busca de um domínio o que acarreta um aumento de vulnerabilidade do Estado.¹²¹

Portanto, essas críticas ao argumento liberal vêm para fazer uma avaliação do impacto negativo exposto sobre o pós-céus abertos no Atlântico Norte com uma clara concentração de mercado entre os grandes grupos aéreos, que ainda hoje representariam o interesse de seus Estados. Carr já criticava movimentos parecidos no início do século XX:

A supremacia, dentro da comunidade, do grupo privilegiado pode ser, e frequentemente é, tão esmagadora que, de fato, em certo sentido seus interesses são os da comunidade, uma vez que seu bem-estar necessariamente traz consigo algumas medidas de bem-estar para os outros membros da comunidade, e seu colapso poderia levar ao colapso da comunidade como um todo.¹²²

Carr também criticou políticas utópicas que transplantam ao planeta a visão de um interesse geral a partir de um interesse individual do Estado que o faz. A isso, relaciona-se, o protagonismo norte-americano desde sempre na política de céus abertos seja por tratados (militares) ou acordos (civis). Como detalhado em tópico anterior deste capítulo, os Estados Unidos passaram a defender fortemente a abertura dos céus a partir de um momento no qual detinham a supremacia dos serviços aéreos.¹²³

Por fim, Grancay complementa que, com o tempo, outros ciclos virão e o aspecto da segurança da economia pesará julgando que o liberalismo prevalece nos momentos de bem-estar econômico e crescimento, enquanto que tempos difíceis sempre testemunham práticas protecionistas na agenda política. O autor afirma que outros temas como segurança nacional e o próprio orgulho nacional pela eminente perda de companhias de bandeira que não consigam se manter rentáveis em um mercado global livre prevalecerão sobre a interdependência econômica no mercado de transporte aéreo de forma que a aviação comercial poderá se transformar em um ambiente de “todos contra todos”.¹²⁴

¹²⁰ Ibidem

¹²¹ GILPIN, Robert. *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1987

¹²² CARR, Edward Hallet. *Vinte Anos de Crise: 1919-1939, Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 80.

¹²³ Ibidem

¹²⁴ GRANCAÏ. Martin. *International civil aviation - all together or all against all?* Munich: MPRA, 2009

3 A AVIAÇÃO BRASILEIRA E OS CÉUS ABERTOS

A aviação brasileira tem seu surgimento na década de 20. O imigrante alemão Otto Ernst Meyer, com apoio político do governo do Rio Grande do Sul e técnico e comercial do grupo de aviação alemão *Condor Syndikat*, fundou em 7 de maio de 1927, a Empresa de Viação Aérea Rio-Grandense (VARIG). Iniciou-se aí a aviação comercial brasileira.¹²⁵

Como visto no primeiro capítulo desse trabalho, aviação nessa época era uma seara de disputa de poder entre grandes potências que viam nessa indústria um campo estratégico para desenvolvimento de projetos de hegemonia. Logo, franceses e norte-americanos buscaram também contribuir com a aviação brasileira. A francesa *Aerostale* entrou no mercado com o transporte de cargas e a norte-americana Nyrba, posteriormente absorvida pela PAN AM, com o transporte de passageiros entre Nova Iorque, Rio de Janeiro e Buenos Aires. Vale ressaltar que os franceses, ao contrário dos alemães e norte-americanos, que operavam hidroaviões, começaram no Brasil com voos operados por aeronaves terrestres o que contribuiu com o desenvolvimento inicial de uma infraestrutura aérea pela necessidade de construção de campos de pouso.¹²⁶

A década de 30 marca a criação pelo governo brasileiro das instituições de controle. Em 1932 é criado o Departamento da Aeronáutica Civil (DAC), consolidado pelo decreto 20.914 desse mesmo ano, que atribuiu ao governo, através do DAC, toda e quaisquer gerência sobre os temas de transporte aéreo, espaço aéreo, sobrevoos, aeronaves e aeroportos.¹²⁷ Em 1933 é constituída a Associação das Empresas Aeroaviárias¹²⁸, e em 1938, o governo publicou o Código Brasileiro do Ar. O primeiro sindicato dos trabalhadores aeroaviários remonta de 1936 com a criação da “Associação Profissional da Panair do Brasil.”¹²⁹

O desenrolar da Segunda Guerra fez respingar em terras brasileiras os enormes avanços conquistados no campo da aviação. De forma que no final dos anos 50 quatro grupos

¹²⁵ MONTEIRO, Cristiano. A trajetória da Varig do nacional desenvolvimentismo ao consenso neoliberal: estudo de caso sobre as relações entre empresa e sociedade. Rio de Janeiro, 2000. Dissertação (Mestrado) – IFCS/UFRJ

¹²⁶ Ibidem

¹²⁷ ANAC. Aviação Civil Brasileira. Disponível em: <<http://www2.anac.gov.br/imprensa/historicoAviacaoCivil.asp>>. Acesso em: 12 out. 2016.

¹²⁸ SNEA. História. Disponível em: <<http://www.snea.com.br/historia.php>>. Acesso em: 12. out. 2016

¹²⁹ PEREIRA, Aldo. Memória do Sindicato Nacional dos Aeronautas: sua vida, suas lutas: 1942-1979. Rio de Janeiro: Sindicato Nacional dos Aeronautas. 1995.

disputavam de maneira acirrada o mercado de aviação brasileiro – Vasp, Varig, Real e Panair do Brasil.¹³⁰

Foi nesse contexto que, em 1937, a PAN AM, que com a absorção da Nyrba, constituiu a Panair do Brasil, solicitou ao governo brasileiro, com sucesso, voos do que viria ser definido em 1944 como quinta liberdade do ar. Nessa operação a companhia estadunidense passou a operar rotas entre Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Foz do Iguaçu e Assunção.

Enquanto Eduardo Gomes [Comandante do Primeiro Regimento de Aviação] sustentava o argumento da “defesa dos interesses nacionais”, Oswaldo Aranha [Embaixador do Brasil em Washington] defendia que a autorização à empresa norte-americana representaria parte do esforço de cooperação com os Estados Unidos, mencionando oportunidades em que os norte-americanos teriam colaborado, inclusive no campo militar, com o Brasil.¹³¹

A ascensão de Jânio Quadros a presidência em 1961 colocou o transporte aéreo como ponto prioritário de agenda. O governo logo implementou uma reforma chamada “verdade cambial” pela instrução 204 da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) definindo uma taxa de câmbio única. Outra ação para conter os prejuízos das aéreas nacionais foi a criação de um *pool* entre as empresas brasileiras com operações internacionais [única modalidade lucrativa até então] que já operassem voos a jato. A Real não se qualificava por não possuir jatos e acabou sendo absorvida pela Varig no mesmo ano.

¹³⁰ SASAKI, Daniel Leb. Pouso Forçado: a história por trás da destruição da Panair do Brasil pelo regime militar. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2015.

¹³¹ Ibidem

Tabela 4 – Subvenções oferecidas pelo governo para as empresas aéreas brasileiras (1957-1961)

| Empresa | 1957 | 1958 | 1959 | 1960 | 1961 | Total |
|----------------------------------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Panair | 2.875 | 2.875 | 4.231 | 4.064 | 4.732 | 18.777 |
| Real | 487 | 1.727 | 1.727 | 1.727 | 1.555 | 7.520 |
| Varig | 431 | 2.165 | 2.637 | 2.510 | 2.729 | 10.472 |
| Vasp | 1.984 | 2.362 | 2.289 | 2.174 | 2.058 | 10.867 |
| Total | 6.074 | 9.129 | 10.884 | 10.475 | 11.074 | 47.636 |
| Subvenções p/ reequipamento | 10.400 | 12.540 | 11.500 | 11.500 | 5.320 | 51.060 |
| Subvenções p/ linhas internacionais | 5.300 | 4.700 | 2.640 | 3.360 | 6.800 | 22.800 |
| Saldo Final | 9.426 | 8.111 | 2.034 | 4.385 | 1.046 | 26.224 |

Fonte: MONTEIRO, 2004 [CARVALHO (1963: 248) *apud* FAY (2001: 156)]. Autoria própria.

Também em 1961 a Panair do Brasil foi nacionalizada a partir de um esforço pessoal do presidente Quadros que julgava incoerente ampliar subsídios (tabela 4) a uma indústria na qual a maior operadora tivesse capital estrangeiro. A compra da Panair foi acertada pelo Grupo Simonsen-Rocha Miranda que passou a deter os lotes da PAN AM e, assim, o capital total da empresa.¹³²

Nessa época a visão que prevalecia no país era a de que ao Estado cabia assegurar a manutenção do mercado de aviação no país. Para tanto, muito se falou no meio político da criação de uma empresa estatal que se chamaria Aerobras S.A., defendida por trabalhadores essa proposta era sumariamente rejeitada pelas empresas aéreas da época.¹³³

Segundo Monteiro,

Entre a posição dos trabalhadores e a das empresas e autoridades aeronáuticas, pesaria a favor destas o golpe militar de 1964. O golpe colocaria fora da arena política as principais lideranças sindicais da aviação comercial, e consolidaria a dinâmica política baseada na aproximação entre autoridades aeronáuticas e empresas. Em 1964, estavam em operação quatro grandes empresas: Cruzeiro do Sul, Panair do Brasil, Varig e Vasp. Além destas, operavam ainda a Sadia e a Paraense. Dentre estas, no entanto, destacava-se a liderança da Varig, através do ativismo de Ruben Berta.¹³⁴

¹³² SASAKI, Daniel Leb. *Pouso Forçado: a história por trás da destruição da Panair do Brasil pelo regime militar*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2015.

¹³³ MONTEIRO, Cristiano. *A dinâmica política das reformas para o mercado na aviação comercial brasileira (1990-2002)*. Tese (Doutorado) - IFCS/UFRJ. Rio de Janeiro, 2004.

¹³⁴ *Ibidem*

Em depoimento à CPI o primeiro professor do Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), pronunciou que a Varig já detinha monopólio do mercado doméstico brasileiro após absorção da Real e a formação de um *pool* com Vasp e Cruzeiro do Sul.¹³⁵

Entretanto, Sasaki em sua obra sob o contexto do fechamento da Panair do Brasil, revela que isso não significava lucro, pois no exterior a Varig só possuía uma linha de peso (Rio-Nova Iorque) enquanto a Panair voava para Europa, África e Ásia. Por essas razões o autor salienta que a proximidade da Varig com o governo militar e a falta de simpatia deste pelo grupo que controlava a Panair do Brasil, levaram Castello Branco a “do dia para noite” cassar as linhas da Panair passando as rotas, aeronaves, instalações e parte do pessoal da empresa extinta para a Varig.¹³⁶

Sem entrar no mérito da questão do fechamento da Panair, esse fato é relevante pois com aval governamental o mercado de voos internacionais do Brasil esteve monopolizado nas mãos de uma só empresa durante décadas, fato que demonstra o caráter intervencionista da aviação brasileira. Em relação a eventuais impactos aos usuários decorrentes desse monopólio, vale lembrar que nessa época, no campo do transporte aéreo, não havia uma dinâmica de mercado pois as tarifas eram determinadas pelo Estado. Assim sendo, em um ambiente econômico totalmente controlado, não se pode afirmar que o domínio de uma empresa gerou impactos aos usuários como, por exemplo, aumento de tarifas.

No pós-redemocratização tais políticas de controle de tarifas se intensificaram com objetivo de diminuir a inflação. Monteiro aponta que em 1985 a gestão do DAC [agora Departamento de Aviação Civil] era dividida entre o Ministério da Aeronáutica e o Ministério da Fazenda.¹³⁷ A sangria das empresas nacionais advinda dos planos econômicos desastrosos da década de 80 como cruzado I e II, fizeram com que os apelos de Vasp e Transbrasil fossem ouvidos para quebra do monopólio da Varig em rotas internacionais.

Wood Jr. e Binder levantaram que “com o fim do monopólio, o mercado passou a ter como concorrentes empresas consolidadas, como a United Airlines, a Delta, a American Airlines e a Continental”.¹³⁸ Quanto ao regime de acordos de transporte aéreo, que foi usado

¹³⁵ MONTEIRO, Cristiano. A dinâmica política das reformas para o mercado na aviação comercial brasileira (1990-2002). Tese (Doutorado) - IFCS/UFRJ. Rio de Janeiro, 2004.

¹³⁶ SASAKI, Daniel Leb. Pouso Forçado: a história por trás da destruição da Panair do Brasil pelo regime militar. 2ª Ed. – Rio de Janeiro: Record, 2015.

¹³⁷ MONTEIRO, Cristiano. A dinâmica política das reformas para o mercado na aviação comercial brasileira (1990-2002). Tese (Doutorado) - IFCS/UFRJ. Rio de Janeiro, 2004.

¹³⁸ WOOD JR., Thomaz; BINDER, Marcelo Pereira. Prisioneiros do discurso: o caso da indústria brasileira de transporte aéreo. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 6, p. 1273-1300, Dec. 2010. Disponível em:

como um dos instrumentos de facilitação para uma maior abertura, o vetor principal era a reciprocidade. Os acordos que o Brasil possuía eram restritos tanto em aspectos técnicos como em aspectos comerciais. Internamente as outras empresas continuavam autorizadas a operar para o exterior apenas voos *charter*¹³⁹, a Varig seguia como única operadora brasileira regular.

Com o início da quebra de monopólio da Varig em 1988, o espaço aéreo brasileiro ainda estava totalmente sob gerência estatal, mas essa manobra marca o prelúdio da abertura de mercado e da necessidade das empresas nacionais de buscar eficiência. No início dos anos 90 a maior concorrência em voos internacionais e medidas liberalizantes no mercado interno já mostravam resultados com a redução das tarifas aéreas.¹⁴⁰

Nesse momento percebe-se uma transição de um regime antigo de estabelecimento de regras pelo Estado, que prejudicavam a concorrência do setor, para um cenário de abertura e flexibilidade de regras. Por esse ângulo, o Estado embora tivesse poder de intervir para garantir o equilíbrio competitivo entre as companhias aéreas, passou a estimular o desenvolvimento do mercado pela exploração de novas rotas e uma maior liberdade de tarifas pelo sistema de “bandas tarifárias”.¹⁴¹

Paralelamente, a respeito de uma abertura internacional, a grande mudança ocorreu após o leilão de privatização da Vasp em setembro de 1990, a empresa paulista passara naquele momento a ser controlada pelo empresário Wagner Canhedo. No segundo ano do governo Collor, a gestão privada da Vasp se empenhou ferozmente para fazer acontecer uma mudança de estrutura e conseqüente expansão do mercado.¹⁴²

Os embates de Canhedo forçaram o governo a adiantar a promulgação do novo acordo bilateral com os Estados Unidos em 1991. Outras gestões da nova Vasp junto ao governo e ao congresso garantiram uma expansão internacional à empresa que abalou o monopólio da Varig como única operadora de voos internacionais regulares. De forma que as três grandes brasileiras (Varig, Vasp e Transbrasil) passaram a voar regulamentemente no serviço internacional.

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122010000600002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 18 out. 2016.

¹³⁹ Operação de transporte aéreo comercial público e não regular, cujo horário, local de partida e de destino são ajustados em função da demanda. Fonte: ANAC.

¹⁴⁰ WOOD JR., Thomaz; BINDER, Marcelo Pereira. Prisioneiros do discurso: o caso da indústria brasileira de transporte aéreo. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 6, p. 1273-1300, Dec. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122010000600002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 18 out. 2016.

¹⁴¹ Propunha estabelecer o desconto máximo a ser aplicado sobre as tarifas aéreas nacionais e internacionais de passagem negociadas pelas companhias nacionais e internacionais junto ao governo e no fórum multilateral da IATA, respectivamente, com posterior aprovação pelo Órgão Regulador. Fonte: ANAC

¹⁴² MONTEIRO, Cristiano. A dinâmica política das reformas para o mercado na aviação comercial brasileira (1990-2002). Tese (Doutorado) - IFCS/UF RJ. Rio de Janeiro, 2004.

A abertura de mercado manteve-se estagnada durante os anos da gestão Itamar Franco, entretanto, o Brasil logrou expandir muitos acordos de transporte aéreo beneficiando empresas nacionais com a possibilidade de novas rotas. Francisco Lima aborda em sua tese o acordo de transporte aéreo celebrado com a União Europeia logo no ano de sua criação:

Em janeiro de 1993, todas as restrições ao uso internacional da "quinta-liberdade", ou voos de cabotagem, dentro da União Europeia foram totalmente abolidas (DAC,1997). Como resultado, um número grande de serviços foi introduzido, pois as companhias foram autorizadas a operar em outros setores domésticos dos países da comunidade. Porém, nas linhas internacionais, a oferta nesses trechos era restrita a 50%.¹⁴³

Um acordo similar também foi celebrado com Estados Unidos permitindo que as empresas brasileiras se lançassem em operações de ultralonga distância via Europa ou EUA. Na metade da década de 90, a Vasp voava com direitos de quinta liberdade entre Brasil-Los Angeles-Osaka; Brasil-Los Angeles-Seoul; Brasil-Nova Iorque-Toronto; Brasil–Marrocos-Atenas; e a Varig operava serviços do Brasil via Los Angeles para Tóquio e Nagoya; Toronto via Chicago; Copenhagen via Londres; Amsterdam via Frankfurt, Zurique via Paris; Barcelona via Madrid e Roma via Milão.¹⁴⁴

Essas operações fizeram com que as empresas brasileiras se beneficiassem com a criação de acordos e alianças comerciais. A VASP adquiriu empresas na Argentina, Equador e Bolívia e constituiu o Vasp Air System. A Varig ainda chegou a operar voos para China e Tailândia via África do Sul sem concessão de quinta liberdade. E, em 1997, foi a primeira companhia a juntar-se a Star Alliance, a maior e mais antiga aliança de companhias aéreas.¹⁴⁵

O advento do plano real reorganizou a economia nacional e para o campo da aviação a eleição de Fernando Henrique Cardoso prometia uma maior abertura do setor. Após diversos embates relativos a política de regularização de tarifas, apenas em 1997 o tema passou a ter prioridade. Monteiro assinala o que segue:

A despeito da resistência dos atores ligados ao setor, a iniciativa do Poder Executivo alcançaria resultados concretos a partir do final de 1997, na medida em que autoridades aeronáuticas e empresários perceberam que os riscos de abertura do mercado às empresas estrangeiras, somado à eventual retirada do controle da Aeronáutica sobre o setor, eram crescentes.¹⁴⁶

¹⁴³ LIMA, Francisco de. Redes estratégicas no setor de aviação : o caso VARIG – Star Alliance / Francisco Carvalho de Lima. PUC, Departamento de Administração. Rio de Janeiro, 2003.

¹⁴⁴ Dados referentes as rotas foram coletados nos *timetables* de Varig e Vasp divulgados nos anos de 1993 e 1994, respectivamente.

¹⁴⁵ LIMA, Francisco de. op. cit.

¹⁴⁶ MONTEIRO, Cristiano. A dinâmica política das reformas para o mercado na aviação comercial brasileira (1990-2002). Tese (Doutorado) - IFCS/UF RJ. Rio de Janeiro, 2004.

Percebe-se que a abertura do setor caminhava a passos lentos. Mudanças políticas e a tentativa de estabilizar a economia fizeram com que as ideias fossem muitas, mas as ações políticas fossem quase as mesmas. De maneira paralela, a postura do DAC acabou sendo um reflexo dessa falta de ações concretas do governo. Rememorando que nessa época a aviação era controlada tanto pela Fazenda quanto pela Aeronáutica, o que dificultava a criação de uma agenda continuada para o DAC.

Próximo ao fim do primeiro governo FHC, setores do governo defendiam abertamente a ampliação do capital estrangeiro na aviação.¹⁴⁷ Com o desenrolar das eleições de 1998, as conversas foram abrandadas e nenhuma ação concreta foi tomada. A partir de 99, a desvalorização cambial criou um ambiente interno de embates. Dentro do governo uns defendiam políticas desenvolvimentistas e outros a manutenção da visão “monetarista” de estabilização. A essa altura, com os atentados de 2001, as empresas enfrentavam uma crise sem precedentes e buscavam ajuda no governo. Nesse mesmo ano, o governo deixou de controlar as tarifas das operadoras regulares. Monteiro traz um discurso do então Diretor-Geral do DAC, Vinicius Grocci, que pondera os efeitos negativos de flexibilizar o mercado, como segue:

“Naturalmente, num momento inicial desta livre competição as empresas procuraram garantir a sua fatia de mercado (market share). Infelizmente, a evolução da demanda de passageiros declinou rapidamente com a desvalorização cambial ocorrida no primeiro semestre de 1999, quando alguns ajustes já estavam sendo implementados para a recuperação da indústria de transporte aéreo. A continuada perda de rentabilidade, que tem raízes no desempenho da economia nacional vem trazendo impactos negativos para a recuperação do setor”.¹⁴⁸

Também em 2001, a Transbrasil não foi capaz de reverter suas perdas e parou de voar. No campo econômico, planos foram pensados para desonerar o setor e aliviar as perdas. A chegada do conceito de *low cost low fare* (baixo custo e baixa tarifa na tradução livre) pelas asas da GOL, no começo dos anos 2000, modificou a dinâmica de mercado no Brasil por meio de inovações que facilitaram o acesso de novos usuários ao transporte aéreo.

A eficiência trazida com o modelo de negócios da Gol contribuiu para atenuar as perdas da deficitária Vasp que parou de voar em 2005. Por fim, em 2006, a Varig foi dividida em “velha Varig”, a parte que ficaria com as dívidas, e “nova Varig”, vendida ao grupo Volo Brasil S/A nesse mesmo ano.¹⁴⁹ A “nova Varig” chegou a ser vendida ao grupo Gol em 2007,

¹⁴⁷ MONTEIRO, Cristiano. A dinâmica política das reformas para o mercado na aviação comercial brasileira (1990-2002). Tese (Doutorado) - IFCS/UFRJ. Rio de Janeiro, 2004.

¹⁴⁸ Idem. A trajetória da Varig do nacional desenvolvimentismo ao consenso neoliberal: estudo de caso sobre as relações entre empresa e sociedade. Dissertação (Mestrado) – IFCS/UFRJ. Rio de Janeiro, 2000.

¹⁴⁹ HELMS, Henrique. O panorama da aviação nacional de 1986 a 2006 e a quebra da Varig. Dissertação (Mestrado) – PUCRS. Porto Alegre, 2010.

que absorveu o programa de milhagem Smiles e as permissões para pousos e decolagens em aeroportos nacionais e estrangeiros, tempos depois, o grupo decidiu extinguir a marca e incorporar suas operações a malha da Gol.

Com o fechamento da Transbrasil, da Varig e da Vasp o modelo de intervenção estatal baseado no nacional desenvolvimentismo até então largamente praticado com poucos ajustes chegou ao fim.¹⁵⁰ A abertura e a estabilização da economia não combinavam com nenhuma política de intervenção que não fosse apenas regulatória. Borschi e Lima consideram que esse movimento redefiniu as relações de mercado à medida que delimitou o papel do Estado na nova ordem econômica.¹⁵¹ Como resultado dessa nova realidade, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) foi instituída em 27 de setembro de 2005, com a seguinte missão:

[...] regular e fiscalizar as atividades da aviação civil e a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária no Brasil. Instituída em 2005, começou a atuar em 2006 substituindo o Departamento de Aviação Civil (DAC). É uma autarquia federal de regime especial e está vinculada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. As ações da ANAC se enquadram nas atividades de certificação, fiscalização, normatização e representação institucional.¹⁵²

Mede-se que a substituição do então Departamento de Aviação Civil (DAC) pela ANAC fixou a nova agenda brasileira para aviação civil. Isso é dizer que o Ministério da Fazenda foi desvinculado de assuntos relacionados a essa matéria e o mercado aéreo deixou de ser gerido pelo governo, submetendo-se, a partir de então, as dinâmicas da economia.

3.1 A posição atual da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) sobre céus abertos

A criação da ANAC se deu no segundo mandato do ex-presidente Lula, em momento de profunda modificação estrutural e mercadológica na aviação brasileira. Como exposto anteriormente, o mercado brasileiro perdia suas três maiores empresas, restando naquele momento a TAM, com uma pequena operação internacional, e a Gol, que estava focada essencialmente no mercado doméstico além das empresas regionais. Apesar do abandono da intervenção, manteve-se a visão da regulação. Os estudiosos de dinâmicas de mercado e concorrência, Kay e Vickers, pontuam que devido a falhas de mercado existentes

¹⁵⁰ MONTEIRO, Cristiano. *op. cit.*

¹⁵¹ BOSCHI, Renato R. e LIMA, Maria Regina. 2002. "O Executivo e a construção do Estado no Brasil: do desmonte da Era Vargas ao novo intervencionismo regulatório" in Werneck Vianna, L. (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte, MG: UFMG/Rio de Janeiro: IUPERJ

¹⁵² ANAC. Institucional. Disponível em: <http://www.anac.gov.br/A_Anac/institucional>. Acesso em 13 out. 2016.

(externalidades, informação imperfeita e poder de mercado) seria necessária a regulação por parte do Estado.¹⁵³

Em 2009, Santacruz complementa que: “a regulação torna-se necessária para reduzir as externalidades e para solucionar divergências entre os agentes afetados, de modo a garantir a eficiência econômica dos mercados”.¹⁵⁴ Ao se analisar alguns estudos e notas técnicas da ANAC, fica claro que a agência acredita que amplos acordos comerciais entre empresas aéreas são:

[...] atos concentradores de mercado, com efeitos sobre o bem-estar econômico e social imprevisíveis: tanto podem aumentar a eficiência empresarial elevando o bem-estar da coletividade, como podem redundar em elevações de preços, redução da oferta e diminuição no ritmo de lançamento de novos e melhores produtos. Neste último caso, os acordos seriam redutores de bem-estar da coletividade (favorecendo o aumento de preços, a redução da oferta e a redução no ritmo de lançamento de novos e melhores bens e serviços) e deveriam ser impedidos pelo poder público.¹⁵⁵

A essa altura, pela pesquisa aqui apresentada, sabe-se que uma das maiores consequências dos acordos de céus abertos é a criação de amplos acordos comerciais. Na literatura brasileira até a data de conclusão deste trabalho não há registro de posição contrária da ANAC ou do Governo brasileiro aos céus abertos, pelo contrário, veremos a seguir que a agência busca manter sempre abertas discussões sobre o assunto.

Assim sendo, na prática, a ANAC tem mantido por meio de reuniões de consulta o diálogo aberto seja a discussão de céus abertos ou a assinatura e revisão de acordos bilaterais. Segundo dados coletados junto a ANAC, em 2015, foram realizadas 11 reuniões de consulta sobre serviços aéreos vide tabela 5.

¹⁵³ KAY, J. and VICKERS, J. Regulatory reform in Britain. *Economic Policy*, vl. 3, n. 7, p.285-351, out. 1988.

¹⁵⁴ SANTACRUZ, RUY. Acordos Internacionais na indústria de Transporte Aéreo de passageiros e Impactos sobre o Bem-estar econômico. ER-03. ANAC-OACI. Rio de Janeiro, 2009.

¹⁵⁵ SANTACRUZ, RUY. Acordos Internacionais na indústria de Transporte Aéreo de passageiros e Impactos sobre o Bem-estar econômico. ER-03. ANAC-OACI. Rio de Janeiro, 2009.

Tabela 5 – Consulta sobre serviços aéreos entre Brasil e entes externos em 2015

| País | Local |
|-------------------|------------------|
| Colômbia | Brasília, Brasil |
| África do Sul | Antalia, Turquia |
| Bahamas | Antalia, Turquia |
| Botswana | Antalia, Turquia |
| Egito | Antalia, Turquia |
| Hong Kong | Antalia, Turquia |
| Israel | Antalia, Turquia |
| Sérvia | Antalia, Turquia |
| Trinidad e Tobago | Antalia, Turquia |
| Vietnam | Antalia, Turquia |
| Guiné-Bissau | Antalia, Turquia |

Fonte: ANAC, 2016.

De acordo com texto institucional da agência sua atuação internacional acontece de acordo com as seguintes bases:

O desenvolvimento do transporte aéreo internacional está baseado diretamente na harmonização de procedimentos e compartilhamento de informações entre autoridades de aviação civil, empresas aéreas, operadores aeroportuários e provedores de serviços de navegação aérea. Apenas com estreita cooperação entre estes agentes pode ser produzido, especialmente no campo internacional, um sistema de aviação eficiente, seguro, acessível e ambientalmente sustentável.

Mediante esta inerente característica de transnacionalidade do setor, a ANAC exerce participação ativa em organismos multilaterais de aviação civil, sejam eles regionais ou globais. Afora a atuação multilateral, a Agência mantém contatos técnicos e de alto nível com as principais autoridades de aviação civil do mundo.

A Agência busca ainda o estabelecimento de acordos internacionais de serviços aéreos, de aeronavegabilidade e de segurança, de modo a promover a competitividade da indústria aeronáutica nacional e a conectividade do território brasileiro, procurando a ampliação de fluxo de passageiros e cargas entre o Brasil e o resto do mundo.

No intuito de manter-se como referência mundial em questões regulatórias de transportes aéreos, a ANAC estabelece ainda iniciativas de cooperação internacional. Com isso, compartilha conhecimentos sobre os mais diversos aspectos da aviação civil, contribui para o aperfeiçoamento sistêmico e promove o alinhamento da aviação brasileira com as melhores práticas internacionais.¹⁵⁶

Pelo exposto, em suas bases, a ANAC possui uma postura proativa no sistema internacional. A agência busca bilateral e multilateralmente maximizar possibilidades de conectividade aérea com aumento de tráfego de passageiros e carga com origem ou destino no Brasil. Finalmente, vale ressaltar que, como posto pelo excerto acima, a ANAC chancela a

¹⁵⁶ ANAC. Atuação Internacional. Disponível em: < http://www.anac.gov.br/A_Anac/internacional>. Acesso em: 15 out. 2016

atuação do Brasil em todos os órgãos internacionais relacionados a aviação civil, incluindo, a IATA e a Comissão Latino-Americana de Aviação Civil – CLAC.

3.2 Acordos de céus abertos assinados pelo Brasil: perspectiva de perdas e ganhos

Publicações da ANAC dão conta que o Brasil possui em 2016 acordos de céus abertos assinados com Estados Unidos, Bahrein, Canadá, Catar, Chile, Cingapura, Coreia do Sul, Costa Rica, Emirados Árabes, Etiópia, Gana, Hong Kong, Islândia, Jamaica, México, Omã, Quênia e Zimbábue.¹⁵⁷

Com essa informação foi realizada uma pesquisa analítica de cada um desses acordos e abaixo segue o resultado (Tabela 6).

Tabela 6 – Acordos assinados pelo Brasil listados pela ANAC como céus abertos

| País | Liberdades previstas | Situação |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| Bahrein | Sem restrição de tarifas-capacidade-rotas/ Até 5 Liberdades para ambos os países | Rubrica em 01/07/2010 |
| Canadá | Sem restrição de tarifas-capacidade-rotas/ Até 6 Liberdades para ambos os países | Assinado em 08/08/2011 |
| Catar | Sem restrição de tarifas-capacidade-rotas/ Até 5 Liberdades para ambos os países | Assinado em 20/01/2010 |
| Chile | Sem restrição de tarifas-capacidade-rotas/ Até 6 Liberdades para ambos os países | Promulgado em 06.05.2016 |
| Cingapura | Sem restrição de tarifas-capacidade-rotas/ Até 5 Liberdades para ambos os países | Assinado em 25/11/2008 |
| Coreia do Sul | Sem restrição de tarifas-capacidade-rotas/ Até 5 Liberdades para ambos os países | Rubricado em 24/04/2009 |
| Costa Rica | Sem restrição de tarifas-capacidade-rotas/ Até 5 Liberdades para ambos os países | Assinado em 04/04/2011 |

¹⁵⁷ ANAC. Acordo com União Europeia prevê céus abertos em 2014. Disponível em: <<http://www.anac.gov.br/noticias/2011/acordo-com-uniao-europeia-preve-ceus-abertos-em-2014>>. Acesso em 15 out. 2016

| | | |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| Emirados Árabes Unidos | Sem restrição de tarifas-capacidade-rotas/ Até 6* Liberdades para ambos os países | Rubrica em 09/06/2004 |
| Étiópia | Restrição de frequência e liberdade de tarifa / Até 5 Liberdades para ambos os países | Assinado em 24/05/2013 |
| Gana | Restrição de frequência para passageiros/ Até 4 Liberdades para ambos os países | Assinado em 12/04/2005 |
| Hong Kong | Restrição de capacidade até 2020/ Até 5 Liberdades para ambos os países | Rubrica em 22/10/2015 |
| Islândia | Sem restrição de tarifas-capacidade-rotas/ Até 5 Liberdades para ambos os países | Rubrica em 01/07/2010 |
| Jamaica | Sem restrição de tarifas-capacidade-rotas/ Até 5 Liberdades para ambos os países | Assinado em 13/02/2014 |
| México | Restrição de capacidade e rotas/ Até 5 Liberdades para ambos os países com restrições | Rubrica em 26/01/2011 |
| Omã | Sem restrição de tarifas-capacidade-rotas/ Até 5* Liberdades para ambos os países | Rubrica de 01/07/2010 |
| Quênia | Sem restrição de tarifas-capacidade/ Restrição de rotas/ Até 5 Liberdades para ambos os países com restrições | Assinado em 14/09/2010 |
| Zimbábue | Sem restrição de tarifas-capacidade-rotas/ Até 5 Liberdades para ambos os países | Rubrica em 11/03/2010 |
| Estados Unidos | Sem restrição de tarifas-capacidade-rotas/ Até 6 Liberdades para ambos os países a partir de 01/10/2015** | Assinado em 19/03/2011 |

Fonte: ANAC, 2016.

Nota: *Não permite liberdade em rotas via EUA ou Europa

**Não entrou em vigor pela falta de promulgação no Brasil

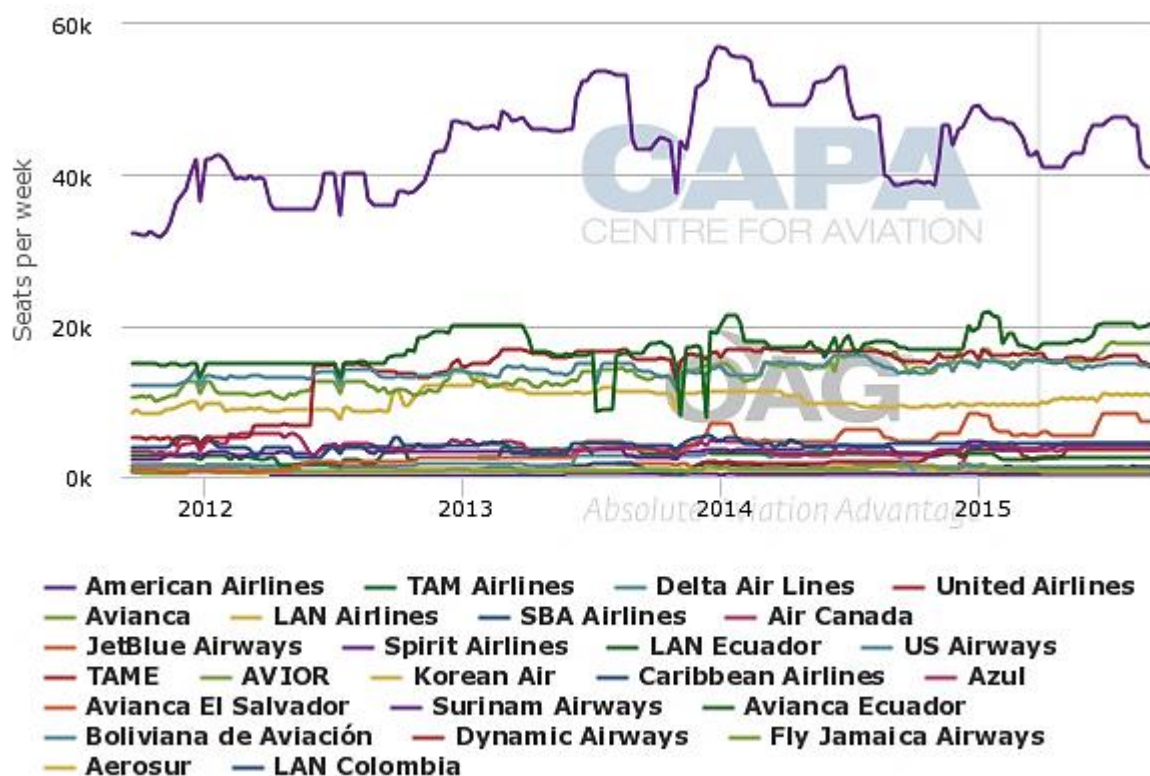
A análise da Tabela 6 permite inferir que dos 18 países assinalados pela ANAC como céus abertos o único acordo promulgado foi o chileno. É importante destacar nessa análise que pelo exposto, no tópico 2.1 deste trabalho, o conceito de céus abertos em teoria deveria englobar as 9 liberdades do ar sem restrição, contudo, o modelo estadunidense (ANEXO A) é

amplamente aceito na prática como céus abertos. O modelo possui restrição a respeito da cabotagem (nona liberdade do ar).

O governo brasileiro, pela ANAC, possui uma interpretação diferenciada onde julga acordos com permissão de 5 liberdades como céus abertos. De fato, o único acordo de céus realmente abertos já assinado pelo Brasil foi o acordo com os Estados Unidos. Uma interpretação mais ampla que considere um meio termo entre as definições brasileira e americana nos permite dizer que os acordos com o Canadá e com o Chile poderiam ser considerados céus abertos pela condição de 6 liberdades permitidas sem restrições. Para efeito de análise e conclusão da pesquisa, neste trabalho, será considerado o modelo estadunidense e europeu de céus abertos amplamente aceitos na Ásia e Oceania. Nessa esteira, o acordo com os Estados Unidos é o único céus abertos assinados pelo Brasil, dentre os acordos assinalados pela ANAC (tabela 6). Portanto, neste tópico serão apenas analisadas as perspectivas em relação ao acordo com o ente estadunidense.

Assinado em 19/03/2011 (tabela 6), o acordo de céus abertos entre Brasil e Estados Unidos previa um aumento gradual de liberalizações, em especial de frequências, no mercado entre os dois países até a abertura dos céus prevista para 01/10/2015. O aumento de frequências previsto ocorreu até a fase findada em 01/10/2014.

Gráfico 6 – Crescimento do tráfego de passageiros América do Sul-Estados Unidos entre 2012 e 2015 por oferta de assentos



Fonte: CAPA (2016)

As duas maiores operadoras no mercado Brasil-EUA, American e TAM, praticamente duplicaram a oferta de assentos até o ano de 2014 com leve queda em 2015 provavelmente decorrente da desaceleração da economia brasileira. Em se comparando os serviços oferecidos entre 2011 e 2015 pelas quatro maiores operadoras nesse mercado (TAM, American, Delta e United), é possível indicar que o crescimento representado no gráfico 6 se deu após a liberalização gradual de frequências, permitindo a criação de novas rotas a partir de mercados que não possuíam ligação direta com os EUA.

A TAM passou a voar de Brasília para Orlando e Miami (canceladas em 2016), além de adicionar as rotas de Miami para São Paulo, Rio de Janeiro e Manaus, novas ligações com Fortaleza, Belo Horizonte (cancelada em 2015) e Belém. A Delta conseguiu ampliar seus voos nas bases de São Paulo e Rio de Janeiro, e abrir a rota Brasília-Atlanta (cancelada em 2016). A American foi a mais agressiva e, durante a gradativa ampliação do mercado, lançou novas rotas ligando Miami a Recife (cancelada em 2016), Salvador (cancelada em 2016), Porto Alegre (cancelada em 2016), Curitiba (cancelada em 2016), Brasília, Belo Horizonte e Manaus. Nesse

tempo, a Gol operou rotas para Miami e Orlando via Rep. Dominicana (canceladas em 2016), e a Azul se lançou nas rotas de Campinas para Orlando e Fort Lauderdale.

O acordo de céus abertos com os EUA encontra-se no Congresso brasileiro para aprovação, e o último movimento aconteceu em julho de 2016, conforme segue:

A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara - CREDN, aprovou, nesta quarta-feira, 06[de julho de 2016], relatório do presidente do Colegiado, deputado Pedro Vilela, sobre o acordo Céus Abertos, da aviação civil, que trata sobre os transportes aéreos entre o governo brasileiro e dos Estados Unidos, assinado em 2011. O principal objetivo do Acordo é promover um regime de preços livres, eliminar as restrições de itinerários e frequências.¹⁵⁸

Parecer da CREDN aponta que após a promulgação do acordo deve ocorrer: “o aumento do tráfego de passageiros e turistas, e melhores serviços. [...] nas rotas internacionais de/para o Brasil, o incremento estimado [é] de 47% dos passageiros, isto é, 5,9 milhões de passageiros a mais”.¹⁵⁹ Isso significa, uma diminuição de tarifas, aumento de voos, mais emprego e consequente desenvolvimento de infraestrutura, além de ganhos de economia de escala e de rede.

Em relação a ganhos em economia de escala, Santacruz detalha que:

As indústrias de rede são caracterizadas pela necessidade de grandes investimentos em infra-estrutura. Tais investimentos representam custos-fixos elevados, quando comparados aos custos operacionais. Os custos fixos das indústrias de rede não aumentam na mesma proporção que a produção, resultando numa curva de custo médio de longo-prazo decrescente, com rendimentos crescentes de escala. Dessa maneira, as escalas mínimas eficientes são significativamente elevadas, implicando em concentração na oferta dos bens ou serviços.¹⁶⁰

Pela interpretação acima, os ganhos previstos no parecer da CREDN referem-se a: “expansão de acordos comerciais, redução e eficiência nos custos, o Acordo favorece aprovações regulatórias para viabilizar acordos de cooperação e alianças mais estreitas entre companhias aéreas”.¹⁶¹

O Valor Econômico em editorial de maio de 2016 havia detalhado a visita do chefe do Escritório de Assuntos Econômicos e Comerciais do Departamento de Estado, Kurt Tong, a Brasília. Segundo fontes do Valor Econômico, durante a visita, Tong participou de reuniões no Itamaraty e na Secretaria de Aviação Civil [incorporada ao Ministério dos Transportes] para

¹⁵⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Acordo Céus Abertos entre Brasil e EUA é aprovado na Comissão de Relações Exteriores. Disponível em: Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/noticias/acordo-ceus-abertos-entre-brasil-e-eua-e-aprovado-na-comissao-de-relacoes-exteriores>>. Acesso em 06 out. 2016

¹⁵⁹ Ibidem

¹⁶⁰ SANTACRUZ, RUY. Acordos Internacionais na indústria de Transporte Aéreo de passageiros e Impactos sobre o Bem-estar econômico. ER-03. ANAC-OACI. Rio de Janeiro, 2009.

¹⁶¹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. op. cit.

agilizar a implementação do acordo.¹⁶² Até o término desse trabalho, não havia previsão por parte do governo brasileiro para implementação efetiva do Acordo, visto que ainda está pendente de aprovação do Congresso brasileiro, para que possa ser ratificado, e então promulgado pelo Executivo.

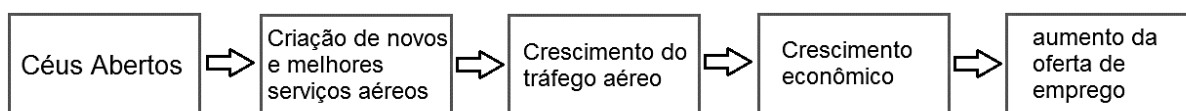
Com base em um modelo metodológico desenvolvido em um estudo do Governo do Chile¹⁶³ sobre o impacto de políticas de abertura da aviação na economia, esta monografia propõe um esquema econométrico para embasar perspectivas sobre o impacto dos céus abertos Brasil-EUA. O estudo do Governo chileno focou o impacto de ganhos diretos, indiretos e induzidos. Na adaptação da metodologia, nessa oportunidade, será avaliado um único impacto da seguinte hipótese levantada:

$$Q(P) = kP^{-e}$$

Q seria a quantidade; P o preço; k é uma constante e e a elasticidade.

Assim, se supondo aumento do tráfego após a implementação do acordo de céus abertos, considera-se a demanda e divide-se pela relação passageiro/empregado da companhia aérea nacional. O resultado seria a criação de emprego (impacto direto) do acordo. No ano de 2015, a Azul transportou 397.162 passageiros¹⁶⁴ no mercado Brasil-EUA, supondo que a implementação ocorra em 2017 e em 2018 o tráfego cresça em 20%, pelo método proposto acima a oferta de emprego na Azul cresceria no mínimo em 10% para manter a mesma relação passageiro/empregado de 2015.

Figura 9 – Impactos dos céus abertos (metodologia-Chile)



Fonte: Autoria própria.

A dinâmica proposta pela metodologia mais ampla apresentada no relatório do Chile¹⁶⁵ está representada pela figura 9. Conforme estampado, a metodologia chilena sustenta que a

¹⁶² RITTNER, Daniel. EUA tentam desengavetar “céus abertos”. Valor Econômico, São Paulo, 27 mai. 2016. Caderno econômico.

¹⁶³ GOBIERNO DE CHILE. Estudio Comparado De los Resultados de Acuerdos Aéreos Liberales de Chile y la Región-Informe Final. Santiago de Chile, 2007. Disponível em: < <http://www.jac.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/ESTUDIOS-008-ESTUDIO-COMPARADO-DE-LOS-RESULTADOS-DE-ACUERDOS-A-C3%89REOS-LIBERALES-DE-CHILE-Y-LA-REGI%C3%93N-2007.pdf>> Acesso em: 08 out. 2016.

¹⁶⁴ Fonte: Azul Linhas Aéreas

¹⁶⁵ GOBIERNO DE CHILE. Estudio Comparado De los Resultados de Acuerdos Aéreos Liberales de Chile y la Región-Informe Final. Santiago de Chile, 2007.

partir da entrada em vigor de um acordo de céus abertos a primeira consequência é a melhora dos serviços aéreos nos países signatários. Essa melhora de serviços acabaria provocando um crescimento do tráfego, que por sua vez contribuiria com o aquecimento da economia e consequente aumento da oferta de emprego.

3.3 A conjuntura da aviação sul-americana acerca do conceito de céus abertos

No ambiente sul-americano no qual o Brasil está inserido, o transporte aéreo continua sendo regulado por um arcabouço de acordos bilaterais com restrições técnicas e comerciais, o que dificulta a expansão do mercado. O bilateral com a Argentina de 1948 está esgotado do lado brasileiro e sua revisão foi rubricada em 2006, sem avanços desde então.¹⁶⁶ No âmbito do Mercosul, existe o acordo de Fortaleza, conforme segue:

O Acordo sobre Serviços Aéreos Sub-Regionais, mais comumente conhecido como Acordo de Fortaleza, tem por objetivo permitir a realização de novos serviços aéreos sub-regionais regulares, em rotas diferentes das rotas regionais efetivamente operadas nos termos do Acordos Bilaterais. O objetivo de tal Acordo é promover e desenvolver novos mercados. São Partes desse Acordo: Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai e, posteriormente, por adesão, o Peru. O Acordo está aberto à adesão de outros Estados da América do Sul.¹⁶⁷

Ao se analisar Decreto 3.045/99¹⁶⁸ que promulga o referido acordo, as liberdades nele estabelecidas são apenas 5 com submissão a eventuais normas aplicadas pelo país de origem do voo. Claramente no âmbito do Mercosul, a aviação ainda caminha a passos muito distantes de uma integração.

Contrapondo a natureza acanhada dos acordos de aviação discutidos no âmbito do Mercosul, foi desenvolvido no espaço da Comissão Latino-Americana de Aviação Civil (CLAC) um acordo multilateral de céus abertos na América Latina. A proposta foi feita por autoridades chilenas:

[...] com base em um texto preparado originalmente pelo Panamá, tendo em conta o modelo liberal de acordo multilateral elaborado na Conferência Mundial sobre Transporte Aéreo da ICAO em 2003 e contribuições recebidas de Brasil, Guatemala, República Dominicana e Uruguai, amplamente incorporadas ao projeto.¹⁶⁹

¹⁶⁶ ANAC. Brasil-Argentina. Disponível em:

<http://www.anac.gov.br/A_Anac/internacional/copy_of_arquivos/a/argentina.pdf> Acesso em 07 out. 2016

¹⁶⁷ ANAC. Acordo sub Regional (Acordo de Fortaleza). Disponível em:

<http://www.anac.gov.br/A_Anac/internacional/acordos-internacionais/1acordos-de-servicos-aereos-1/acordo-sub-regional-acordo-de-fortaleza>. Acesso em 07 out. 2016

¹⁶⁸ BRASIL. Decreto nº 3.045, de 05 de maio de 1999. Promulga o Acordo sobre Serviços Aéreos Sub-Regionais entre os Governos da República Federativa do Brasil, da República Argentina, da República da Bolívia, da República do Chile, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai. Diário Oficial, Brasília, DF, 06 mai. 1999. Seção 1, p. 3.

¹⁶⁹ JAC. Acuerdo Multilateral de Cielos Abiertos. Disponível em: <<http://www.jac.gob.cl/politica-aerocomercial/acuerdo-multilateral-de-cielos-abiertos-clac/>>. Acesso em: 07 out. 2016. Tradução nossa

Assim, a proposta do Chile tornou-se o projeto de Acordo multilateral de céus abertos na América Latina aprovado em Assembleia da CLAC em novembro de 2010. Esse acordo constituiu um marco na evolução liberal em termos de política de aviação na região. Segundo dados da CLAC, apenas o Panamá ratificou o acordo. Chile, República Dominicana, Uruguai, Guatemala, Paraguai, Colômbia e Honduras já assinaram e aguardam ratificação.¹⁷⁰

O Brasil assinou o acordo multilateral em 2012 e “estabeleceu reserva de 7ª, 8ª e 9ª liberdades [Previstas na proposta original]”.¹⁷¹ De acordo com a ata de aprovação do acordo multilateral da CLAC, o Brasil estabeleceu essas reservas sob a crítica de que “a política brasileira em vigor para aviação civil não contempla o exercício de direitos de tráfego da sétima liberdade do ar, nem o exercício de direitos de cabotagem [oitava e nona liberdades do ar]”.¹⁷² Desde o dia 17 de agosto de 2016, o acordo encontra-se no Congresso Nacional.¹⁷³ Este será o segundo instrumento de céus abertos assinado pelo Brasil e o primeiro de caráter multilateral. O acordo da CLAC também poderá eventualmente contribuir com uma quebra da atual corrente restritiva para aviação civil dentro do Mercosul.

3.4 Panorama a curto e médio prazo de céus abertos na aviação brasileira à proporção da compreensão estadunidense

De acordo com o que foi apresentado no tópico anterior, os acordos firmados pelo Brasil que mais se aproximam do conceito e do entendimento de acordos de céus abertos (ou verdadeiramente abertos), que é fundado no modelo dos Estados Unidos, são os acordos firmados com os EUA e o multilateral no âmbito da CLAC. Nota-se que ainda permanece no governo brasileiro o interesse claro em proteger as companhias e o mercado nacional. A mensagem de veto nº421 de 25 de julho de 2016, publicada no DOU de 26 de julho de 2016, traz o seguinte:

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1o do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei de Conversão no 13, de 2016 (MP no 714, de 2016), que "Extingue o Adicional de Tarifa Aeroportuária; amplia o limite de participação do investimento estrangeiro na aviação civil; altera a Lei no 5.862, de 12 de dezembro de

¹⁷⁰ CLAC. Adopción del Acuerdo Multilateral de Cielos Abiertos para los Estados Miembros de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil. Disponível em: < <http://clacsec.lima.icao.int/2016-P/Estados/CieAbi.htm>>. Acesso em: 15 out. 2016.

¹⁷¹ ANAC. Acordo Multilateral de Céus Abertos para os Estados-Membros da Comissão Latino-Americana de Aviação Civil (CLAC). Disponível em: < http://www.anac.gov.br/A_Anac/internacional/acordos-internacionais/1acordos-de-servicos-aereos-1/1-1-3-acordo-multilateral-de-ceus-abertos-para-os-estados-membros-da-comissao-latino-americana-de-aviacao-civil-clac>. Acesso em: 15 out. 2016

¹⁷² ACORDO MULTILATERAL CLAC ATA

¹⁷³ BRASIL. Mensagem n. 458, de 17 de agosto de 2016. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, , 17 ago. 2016.Seção I, p. 16

1972, a Lei no 7.565, de 19 de dezembro de 1986, e a Lei no 12.462, de 4 de agosto de 2011; e revoga a Lei no 7.920, de 7 de dezembro de 1989, a Lei no 8.399, de 7 de janeiro de 1992, e dispositivos da Lei no 7.565, de 19 de dezembro de 1986, e da Lei no 12.462, de 4 de agosto de 2011".[Veta, então o] Art. 181. A concessão ou autorização somente será dada a pessoa jurídica constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no Brasil. I - Os incisos I, II e III do caput e os §§ 1o a 4o do art. 181 e o art. 182 da Lei no 7.565, de 19 de dezembro de 1986;¹⁷⁴

[Das razões para o veto] revela-se meritória a proposição de elevação da participação potencial de capital estrangeiro com direito a voto nas empresas aéreas, proposta na Medida Provisória objeto de conversão, dos atuais 20% para os 49% ali previstos. Entretanto, a eliminação dos dispositivos que instituem um limite, conforme consta do atual Projeto de Lei de Conversão, não se mostra inteiramente adequada aos propósitos almejados, recomendando assim seu veto por interesse público.¹⁷⁵

O texto demonstra que o presidente da República, Michel Temer, decidiu por vetar a ampliação de 20% para 49% do limite para participação de capital estrangeiro nas empresas aéreas nacionais. De forma que o teto anterior, de 20%, continua em vigor. Tema amplamente debatido no Brasil, desde o início da abertura nos anos 90.

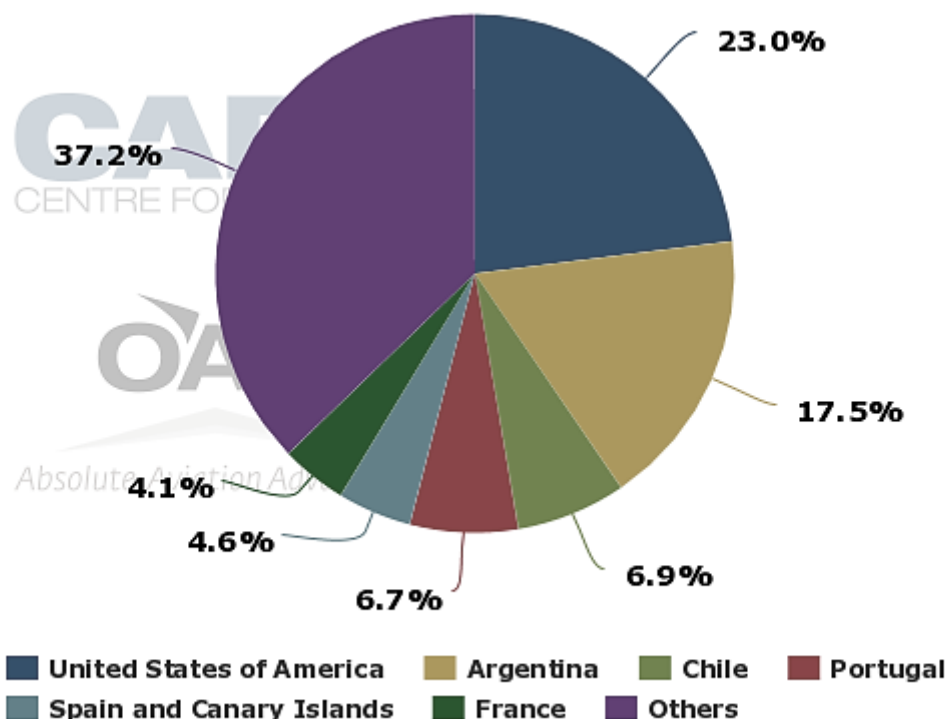
Justamente esse ponto foi motivo de discordância na quase assinatura de céus abertos com a União Europeia em 2011 durante gestão da ex-presidente Dilma Rousseff. De acordo com pesquisa feita junto a ANAC as conversas sobre o referido acordo foram reatadas em 2016 por meio de reunião de consulta realizada em Bruxelas entre os dias 18 e 19 de fevereiro de 2016.¹⁷⁶ Na ocasião, a diplomacia brasileira acertou atualizar a contraparte europeia sobre alterações na legislação brasileira da MP 714/16. Como exposto acima, o poder executivo vetou o a abertura do capital aéreo o que acaba impedindo a estratégia anterior de propor a possibilidade do aumento de capital estrangeiro, sob regime de reciprocidade.

¹⁷⁴ BRASIL. Mensagem n. 421, de 25 de julho de 2016. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 26 jul. 2016.Seção I, p. 2

¹⁷⁵ Ibidem

¹⁷⁶ ANAC. Programação de reuniões de consulta sobre serviços aéreos – 2016. Disponível em:< <http://www2.anac.gov.br/anac/pdf/agenda2016.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2016.

Gráfico 7 – Distribuição de assentos ofertados Brasil-externo em 2015



Fonte: CAPA-OAG (2016)

O eixo Brasil-Europa é quase tão disputado quanto o mercado aéreo Brasil-EUA. Como demonstra o gráfico 7, a soma da oferta de assentos somente aos três maiores mercados europeus disponíveis a partir do Brasil (Portugal, Espanha e França) é apenas 7% menor que a soma total da oferta aos EUA. Levando em consideração que, além desses mercados, o Brasil possui voos regulares para Reino Unido, Alemanha, Suíça, Itália, Holanda e Turquia, intui-se que ambos os mercados têm dilatação similar. Do lado brasileiro, um fator interessante seria a possibilidade de operar voos para Ásia via Europa com direitos a quinta liberdade, ponto delicado para empresas como Lufthansa e Air France que muito se beneficiam desses fluxos.

A TAP, com a lacuna deixada pela Varig, expandiu-se no Brasil de forma que hoje é a única companhia estrangeira que opera regularmente em todas as regiões do país, e seria a maior interessada pela parte europeia na abertura dos céus nesse mercado. Segundo o CAPA, em 2014, a oferta de assentos da TAP foi praticamente duas vezes maior que a da LATAM

Brasil, nossa maior operadora.¹⁷⁷ No Brasil a TAP possui relação próxima a Avianca, parceira na Star Alliance, e a Azul, detentora de 40% do capital da aérea portuguesa.¹⁷⁸

O controle de rubricas e assinaturas de acordos da ANAC registra que nos últimos 10 anos foram rubricados novos acordos bilaterais com a Alemanha (2007), a França (2008) e o Reino Unido (2008). Esses acordos nunca chegaram a ser assinados.¹⁷⁹ Uma explicação para a falta de avanços em acordos bilaterais com entes europeus, a partir da análise do controle de bilaterais da ANAC, pode ser o interesse do Brasil em avançar a negociação dos céus abertos com UE. Assim, sustar eventuais ampliações de acordos bilaterais com os países-membros do bloco, seria uma forma de pressioná-los a avançar as tratativas de céus abertos. Tal acordo com a União Europeia permitiria a ampliação do mercado, liberando permissão de 6 ou mais liberdades e o consequente estreitamento de alianças como, por exemplo, a criação de *joint ventures* entre Azul-TAP e LATAM-IAG (parceiras na OneWorld).¹⁸⁰

Uma outra possibilidade de céus abertos com o Brasil, a médio prazo, é o Japão. Em 2013, a ANAC publicou uma Nota de Análise de Mercado acerca do relacionamento aerocomercial entre Brasil e Japão. O documento aponta a importância do Japão como parceiro comercial do Brasil e o papel da aviação nessa relação, principalmente no transporte aéreo cargueiro. Quanto ao transporte de passageiros, pontua-se que o Brasil possui a maior comunidade de descendentes japoneses do mundo e grande tráfego executivo, e que com o cancelamento do voo da Japan Airlines em outubro 2010 perdeu-se a ligação dedicada.¹⁸¹ A Nota da ANAC traz que:

[...] a conectividade entre o Brasil e o Japão foi historicamente estabelecida por voos regulares e que atualmente o transporte aéreo entre os países é realizado, em sua maior parte, por voos indiretos, com conexão na Europa, no Oriente Médio e Estados Unidos. Portanto, conclui-se que há uma demanda reprimida no que tange à conectividade entre as Partes.¹⁸²

¹⁷⁷ CAPA. TAP Portugal further strengthens position in Brazil with new destinations and Gol partnership. Disponível em: <http://centreforaviation.com/analysis/tap-portugal-further-strengthens-position-in-brazil-with-new-destinations-and-gol-partnership-154845>. Acesso em: 15 out. 2016

¹⁷⁸ CAPA. TAP Portugal's challenge remains on short/medium-haul, only partly addressed by TAP Express. Disponível em: < <http://centreforaviation.com/news/tap-portugals-challenge-remains-on-shortmedium-haul-only-partly-addressed-by-tap-express-550293>>. Acesso em 14 out. 2016

¹⁷⁹ ANAC. Controle de Rubricas e Assinaturas de Acordos. Disponível em: < http://www.anac.gov.br/A_Anac/internacional/acordos-internacionais/1/acordos-de-servicos-aereos-1/rubrica-assinaturas-e-promulgacoes>. Acesso em: 20 out. 2016.

¹⁸⁰ ONEWORLD. Cias. Membro. Disponível em: <<https://www.oneworld.com/member-airlines/overview>>. Acesso em: 14 out. 2016

¹⁸¹ ANAC. Análise de Mercado Transporte Aéreo Internacional Brasil-Japão. Disponível em: < http://www.anac.gov.br/A_Anac/internacional/publicacoes/analises-de-mercado/nota-de-analise-de-mercado-brasil-japao.pdf>. Acesso em: 16 out. 2016.

¹⁸² Ibidem

Considerando essa demanda reprimida verificada no estudo de mercado da ANAC, foi realizada uma consulta em abril de 2014 para atualização do bilateral na qual não foram observados avanços para uma maior liberalização do mercado. O Japão, por exemplo, argumentou pela limitação a operação de companhias aéreas brasileiras nos aeroportos de Tóquio, Nagoya e Osaka (as principais cidades emissoras e receptoras de passageiros e cargas com o Brasil) em rotas que envolvessem escala técnica em cidades da América do Norte.¹⁸³

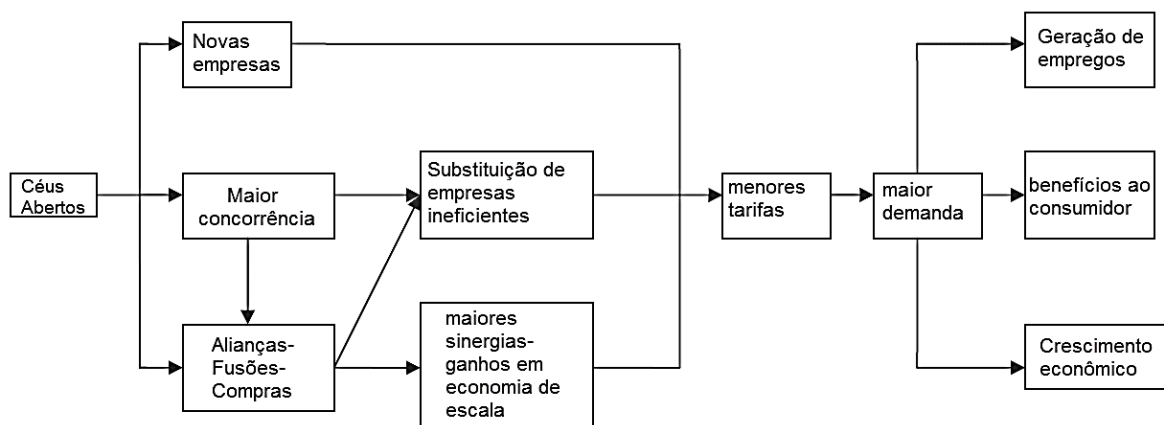
Mesmo considerando a suposição da ANAC que há um mercado reprimido de passageiros e carga entre os dois países, não existe aeronave capaz de voar sem escalas entre nenhum ponto do Brasil e do Japão, permitindo assim, que o sistema de *hubs* desenvolvido nos últimos anos ofereça aos usuários amplas e eficientes opções de conexão entre os países via EUA, Europa, e principalmente, Oriente Médio. Esse fato prejudica um eventual interesse de companhias brasileiras ou japonesas em abrir rotas dedicadas.

Não obstante, a abertura dos céus com o Japão possivelmente estreitaria as relações entre os dois países ampliando as possibilidades de comércio. Um relatório conjunto da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Federação Japonesa de Negócios – Keidanren, de 2015, apontou que: “um acordo de céus abertos entre Brasil e Japão poderia promover serviços de transporte aéreo interligando ambos os países, que resultaria em uma redução dos custos de transporte não só para turismo e viagens de negócios, mas para o transporte de cargas.”¹⁸⁴ O mesmo documento afirma que existem diálogos para avançar na celebração de um acordo de céus abertos com o Japão.

¹⁸³ ANAC. Acordo bilateral Brasil-Japão. Disponível em: <
http://www.anac.gov.br/A_Anac/internacional/copy_of_arquivos/j/japao.pdf>. Acesso em: 15 out. 2016.

¹⁸⁴ KEIDANREN-CNI. Brazil-Japan: Roadmap for an Economic Partnership Agreement. Disponível em: <
<https://www.keidanren.or.jp/en/policy/2015/074.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2016.

Figura 10. Potenciais benefícios econômicos dos céus abertos para o Brasil



Fonte: Brattle Group (2012). Autoria própria

Ao se aplicar o esquema da Figura 10 à realidade brasileira, através dos acordos assinados com os Estados Unidos e o multilateral da CLAC, além das possibilidades aqui trazidas de céus abertos com União Europeia e Japão, tem-se como principal efeito dos céus verdadeiramente abertos uma maior concorrência. Fruto desse cenário surgiriam operações de alianças estreitas, fusões e aquisições. Tais movimentos gerariam empresas eficientes que forçariam concorrentes ineficientes a melhorarem seus serviços e ainda gerariam um ganho de economia de escala e rede.¹⁸⁵

Um segundo efeito seria a diminuição das tarifas e o aumento da demanda que beneficiaria diretamente o consumidor. Ainda está relacionado o aumento do volume de transporte de carga contribuindo com a geração de empregos e o crescimento da economia.¹⁸⁶

Finalmente, ao longo deste trabalho, percebe-se que políticas para a indústria aeronáutica muitas vezes delinearam as políticas para a aviação civil. Dessa forma, pode-se entender que a celebração de céus abertos possibilitaria novas oportunidades para Embraer e um eventual aumento das exportações brasileiras.

¹⁸⁵ THE BRATTLE GROUP. THE ECONOMIC IMPACT OF AN EU-US OPEN AVIATION AREA. London e Washington: 2012. Disponível em: <http://www.brattle.com/system/publications/pdfs/000/004/875/original/The_Economic_Impact_of_an_EU-US_Open_Aviation_Area_Moselle_et_al_Dec_2002.pdf?1378772136>. Acesso em: 29 set. 2016

¹⁸⁶ Ibidem

Figura 11. Composição de capital empresas aéreas brasileiras



Fonte: Associação Brasileira das Empresas Aéreas (ABEAR)-Azul-Latam-Gol. Autoria própria

Analisando da figura 11¹⁸⁷, faz-se possível apontar a realidade prática de uma questão inerente a atual política de céus abertos do Governo brasileiro, a participação de capital estrangeiro em empresas aéreas nacionais. Os dados acima demonstram que as três maiores companhias brasileiras, em 2015 detentoras juntas de 90,9% do mercado doméstico de passageiros, na prática possuem injeção considerável de capital estrangeiro. Latam e Azul detêm somas relevantes de capital dessa natureza.

Com esse fato, é possível aferir que uma eventual mudança de postura por parte do governo brasileiro acerca do percentual de capital estrangeiro permitido em companhias aéreas

¹⁸⁷ Para não perder o foco do trabalho não será possível explicar a engenharia jurídica que “driblou” a legislação brasileira possibilitando a fusão da Tam com o grupo Lan concluída em 2012. Para mais informações a respeito do assunto, consultar: <http://www.latamairlinesgroup.net/phoenix.zhtml?c=251290&p=irol-irhome>

nacional, na prática, apenas admitirá composições societárias que já existem e possibilitará uma ampliação das alianças assinaladas na figura 11. A criação de alianças mais estreitas com aval do Governo poderá resultar em uma eficiência maior das companhias aéreas nacionais garantindo uma competição mais acirrada, pela ótica liberal, traria os benefícios descritos na figura 10.

CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho, observamos que a aviação se desenvolveu a passos largos, convertendo-se, em pouco mais de três décadas no principal meio de transporte intercontinental. É bastante complexo julgar o caráter positivo ou negativo dos acordos de céus abertos.

O conceito, lançado na onda liberal do pós-Segunda Guerra se desenvolveu com a aviação comercial internacional. Enquanto os Estados Unidos dominavam o mercado de passageiros com uma ampla indústria aeronáutica (Boeing) e companhias inigualáveis em termos de serviço e amplitude de redes (PAN AM), outras potências buscavam desenvolver-se nesses campos. Fato é que a indústria de aviação, seja ela relacionada as fabricantes, ao campo de serviços (carga e passageiros) ou a esfera militar, ganhou ao longo do tempo importância inquestionável por qualquer estudioso tenha ele viés liberal ou protecionista.

Os Estados Unidos saíram como protagonistas em relação aos céus abertos, pois encontraram na desregulamentação dos céus uma maneira de não assassinar seu parque industrial aeronáutico com a perda de demanda em tempos de paz no mundo. Fato que explicitou a relação entre políticas ligadas a fabricantes e a companhias de transporte aéreo como seara de prioritário interesse nacional.

Após a necessidade de se regulamentar o tráfego, venceu em Chicago um maior protecionismo com as potências cautelosas a respeito de céus abertos, levando quase 50 anos para o início da liberalização de céus internacionais representado pela celebração do primeiro acordo do tipo entre Holanda e Estados Unidos em 1992. Vale lembrar que Chicago é o grande marco regulatório da aviação por ter lançado em seu texto a definição das chamadas liberdades do ar.

Em relação aos estudos de caso, foram demonstrados fluxos e impactos dos mesmos em um contexto onde ambas as partes possuíam mercados robustos e desenvolvidos (EUA-UE) e uma outra realidade a partir da análise do acordo EUA-Chile, país que, apesar de ser vanguardista, na América do Sul, na adoção de uma política liberal para aviação, possui grande disparidade de tamanho de mercado com os Estados Unidos. Em uma vertente ficou nítida a percepção de que a intensificação de alianças seja qual for o cenário dos entes envolvidos é natural consequência desses acordos. Percebe-se também que, mesmo com a invasão de gigantes, a maior companhia chilena, LATAM Chile, que atende o mercado englobado pelo

acordo manteve-se na liderança de maneira lucrativa e o mercado de passageiros ganhou novas opções de concorrências.

Em outra ótica, buscou-se em literatura crítica ao protecionismo e ao liberalismo embasamento para analisar as consequências para as economias nacionais dos acordos de céus abertos. Por um lado, percebeu-se que em um regime de céus abertos a balança que equilibra ganhos de empresas aéreas sem que aja prejuízo aos usuários é bastante sensível. O acordo EUA-UE pode ser usado como exemplo dessa sensibilidade na balança de ganhos, pois em sua dinâmica, observou-se um prejuízo aos consumidores quando o indicador foram tarifas para voos diretos e benefícios com visíveis reduções de preços se o indicador passasse a ser mercados de conexão.

No caso brasileiro, independente de visão política, a história da aviação brasileira foi marcada pela mão forte do Estado controlando todos os aspectos técnicos e comerciais desse mercado. O ambiente esteve monopolizado por apenas uma empresa no mercado internacional por décadas e esse sistema causou tamanha falta de experiência em eficiência que as três maiores aviações – Varig, Vasp e Transbrasil - não conseguiram conter as perdas na abertura dos anos 2000 e faliram uma a uma.

Ao se comparar as definições e aplicações de céus abertos no âmbito internacional e doméstico, tem-se que a ANAC possui uma definição particular de céus abertos que difere do conceito amplamente aceito no sistema internacional. Nesse sentido, mesmo assinando acordos de céus abertos com EUA e um multilateral com a CLAC a posição da agência tem sido em geral de permitir até 6 liberdades e restringir sétima, oitava e nona liberdade. A agência justifica essa proteção, alegando que é necessária a regulação de grandes mercados como o brasileiro.

Apesar da mão regulatória, percebe-se que o governo, em especial a ANAC, tem se mantido aberto a negociação de novos acordos e discussões sobre flexibilização. Por exemplo, retomou tratativas com a União Europeia em 2016, e encaminhou alguns acordos ao Congresso para aprovação. Entretanto, vetou a ampliação de capital estrangeiro nas companhias aéreas brasileiras que hoje é restrito 20%. A partir de uma análise prática aferimos que na realidade o mercado brasileiro já possui grande injeção de capital estrangeiro nas três maiores companhias nacionais em tráfego: LATAM, Gol e Azul.

Depreende-se deste trabalho que o conceito estadunidense de céus abertos é hoje o modelo mais aplicado no mundo e que, apesar de previsões negativas de críticos ao liberalismo, o caminho que tem se visto é o de integração sem ônus significativos aos consumidores. A liberalização do setor da aviação consegue produzir ganhos reais no ambiente interno e externo.

Para o Brasil, políticas mais liberais da ANAC poderiam servir para derrubar barreiras, promover comercialmente a fabricante nacional de aviões Embraer e o país em si, potencializando o turismo de lazer e negócios, bem como o desenvolvimento do comércio e da aviação que passaria a operar em um ambiente ainda mais competitivo e eficiente. Em um país de dimensões continentais e pouca infraestrutura logística, o caso do Brasil, fomentar a aviação poderia ser uma ferramenta para a integração nacional, como já ocorreu no passado. Enquanto o Estado brasileiro não considerar que a indústria aérea nacional é indutora de crescimento econômico apresentando-se como setor chave de várias outras indústrias, a aviação prevalecerá engessada em um sistema altamente tributado.

Desonerar a aviação brasileira seria fundamental para permitir uma maior liberalização do mercado, maximizando os ganhos advindos dos acordos de céus abertos já assinados, quando estes entrem em vigor. Permitindo assim, uma maior adequação do entendimento da ANAC sobre o tema em relação ao que é praticado em grandes mercados como o estadunidense e europeu. Posto isso, ampliar a compreensão brasileira sobre céus abertos, permitiria ao Brasil negociar com outros países 7^a, 8^a e 9^a liberdade do ar, condição necessária para gozar plenamente das benesses desses acordos e se ter um céu verdadeiramente aberto.

REFERÊNCIAS

- AERO MAGAZINE. Fusões e Consolidadas. Disponível em: <http://aeromagazine.uol.com.br/artigo/fusoes-consolidadas_888.html> Acesso em 04 out. 2016.
- ALVARADO, Andrea; MARCOS, Gustavo. Evaluación del Impacto Económico de un Acuerdo de Cielos Abiertos Chile- UE. Santiago de Chile: GOBIERNO DE CHILE, 2012. Disponível em: < <http://www.jac.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/ESTUDIOS-017-EVALUACI%C3%93N-IMPACTO-ECON%C3%93MICO-DE-ACUERDO-CIELOS-ABIERTOS-CHILE-UE.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2016.
- AMCHAM CHILE. Abriendo los Cielos. Disponível em: < <http://www.amchamchile.cl/2011/07/abriendo-los-cielos/>> Acesso em 13 out. 2016
- ANAC. Acordo bilateral Brasil-Japão. Disponível em: < http://www.anac.gov.br/A_Anac/internacional/copy_of_arquivos/j/japao.pdf>. Acesso em: 15 out. 2016.
- ANAC. Acordo com União Europeia prevê céus abertos em 2014. Disponível em: <<http://www.anac.gov.br/noticias/2011/acordo-com-uniao-europeia-preve-ceus-abertos-em-2014>>. Acesso em 15 out. 2016
- ANAC. Acordo Multilateral de Céus Abertos para os Estados-Membros da Comissão Latino-Americana de Aviação Civil (CLAC). Disponível em: < http://www.anac.gov.br/A_Anac/internacional/acordos-internacionais/1acordos-de-servicos-aereos-1/1-1-3-acordo-multilateral-de-ceus-abertos-para-os-estados-membros-da-comissao-latino-americana-de-aviacao-civil-clac>. Acesso em: 15 out. 2016
- ANAC. Acordo sub Regional (Acordo de Fortaleza). Disponível em: <http://www.anac.gov.br/A_Anac/internacional/acordos-internacionais/1acordos-de-servicos-aereos-1/acordo-sub-regional-acordo-de-fortaleza>. Acesso em 07 out. 2016
- ANAC. Análise de Mercado Transporte Aéreo Internacional Brasil-Japão. Disponível em: < http://www.anac.gov.br/A_Anac/internacional/publicacoes/analises-de-mercado/nota-de-analise-de-mercado-brasil-japao.pdf>. Acesso em: 16 out. 2016.
- ANAC. Atuação Internacional. Disponível em: < http://www.anac.gov.br/A_Anac/internacional>. Acesso em: 15 out. 2016
- ANAC. Aviação Civil Brasileira. Disponível em: <<http://www2.anac.gov.br/imprensa/historicoAviacaoCivil.asp>>. Acesso em: 02 out. 2016.
- ANAC. Brasil-Argentina. Disponível em: <http://www.anac.gov.br/A_Anac/internacional/copy_of_arquivos/a/argentina.pdf> Acesso em 07 out. 2016.
- ANAC. Controle de Rubricas e Assinaturas de Acordos. Disponível em: < http://www.anac.gov.br/A_Anac/internacional/acordos-internacionais/1acordos-de-servicos-aereos-1/rubrica-assinaturas-e-promulgacoes>. Acesso em: 20 out. 2016.

ANAC. Institucional. Disponível em: < http://www.anac.gov.br/A_Anac/institucional>. Acesso em 13 out. 2016.

ANAC. Programação de reuniões de consulta sobre serviços aéreos – 2016. Disponível em:< <http://www2.anac.gov.br/anac/pdf/agenda2016.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2016.

BATISTA, Ana Carolina Marossi. Os serviços de transporte aéreo e sua regulamentação segundo o GATS. In: CELLI JUNIOR, Umberto (Coord.). *Comércio de serviços na OMC*. Curitiba: Juruá, 2005. p. 145-164

BEDNAREKE, Michael H e Janet R. Daly. *Dreams of Flight: General Aviation in the United States*. 1. Ed. College Station: Texas A&M University Press, 2003.

BHAGWATI, Jagdish N., *Protectionism*. ed. 1. Cambridge: MIT Press, 1989

BOSCHI, Renato R. e LIMA, Maria Regina. 2002. “O Executivo e a construção do Estado no Brasil: do desmonte da Era Vargas ao novo intervencionismo regulatório” in Werneck Vianna, L. (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte, MG: UFMG/Rio de Janeiro: IUPERJ

BRASIL. Decreto nº 21.713 de 27 de agosto de 1946. Promulga a Convenção sobre Aviação Civil Internacional, concluída em Chicago a 7 de dezembro de 1944 e firmado pelo Brasil, em Washington, a 29 de maio de 1945. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D21713.htm >. Acesso em: 20 jun. 2016.

BRASIL. Decreto nº 3.045, de 05 de maio de 1999. Promulga o Acordo sobre Serviços Aéreos Sub-Regionais entre os Governos da República Federativa do Brasil, da República Argentina, da República da Bolívia, da República do Chile, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai. Diário Oficial, Brasília, DF, 06 mai. 1999. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Mensagem n. 421, de 25 de julho de 2016. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 26 jul. 2016.Seção I, p. 2

BRASIL. Mensagem n. 458, de 17 de agosto de 2016. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, , 17 ago. 2016.Seção I, p. 16

BUTTON, Kenneth. The impact of US–EU “Open Skies” agreement on airline market structures and airline networks. *Journal of Air Transport Management*. vol. 15. 2009. P 59-71

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Acordo Céus Abertos entre Brasil e EUA é aprovado na Comissão de Relações Exteriores. Disponível em: Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/noticias/acordo-ceus-abertos-entre-brasil-e-eua-e-aprovado-na-comissao-de-relacoes-exteriores>>. Acesso em 06 out. 2016

CAPA. Chile's domestic airline market stable as Sky Airline tests the LCC model - and Paravai plans entry. Disponível em: < <http://centreforaviation.com/analysis/chiles-domestic-airline-market-stable-as-sky-airline-tests-the-lcc-model---and-paravai-plans-entry-303285>>. Acesso em 14 out. 2016

CAPA. LATAM's JVs Part 1: American Airlines partnership would create the largest US-South America force. Disponível em: < <http://centreforaviation.com/analysis/latams-jvs-part-1-american-airlines-partnership-would-create-the-largest-us-south-america-force-262181>>. Acesso em 14 out. 2016

CAPA. North Atlantic airline market. Closed JVs to have 78% of ASKs in 2016. Weighing the benefits. Disponível em:< <http://centreforaviation.com/analysis/north-atlantic-airline-market-closed-jvs-to-have-78-of-asks-in-2016-weighing-the-benefits-272815>> Acesso em 09 out. 2016

CAPA. North Atlantic fifth freedom airline operations are rare. This is not "Open Skies" by any measure. Disponível em: <<http://centreforaviation.com/analysis/north-atlantic-fifth-freedom-airline-operation-are-rare-this-is-not-open-skies-by-any-measure-268457>>. Acesso em 09 out. 2016.

CAPA. TAP Portugal further strengthens position in Brazil with new destinations and Gol partnership. Disponível em: <http://centreforaviation.com/analysis/tap-portugal-further-strengthens-position-in-brazil-with-new-destinations-and-gol-partnership-154845>. Acesso em: 15 out. 2016

CAPA. TAP Portugal's challenge remains on short/medium-haul, only partly addressed by TAP Express. Disponível em: < <http://centreforaviation.com/news/tap-portugals-challenge-remains-on-shortmedium-haul-only-partly-addressed-by-tap-express-550293>>. Acesso em 14 out. 2016

CAPA. US-Gulf airline dispute - Europe Part 1: IAG opposes "subsidy" of US airlines, AF-KLM on 5th freedom. Disponível em: < <http://centreforaviation.com/analysis/us-gulf-airline-dispute---europe-part-1-iag-opposes-subsidy-of-us-airlines-af-klm-on-5th-freedom-245292>> Acesso em 13 out. 2016

CARR, Edward Hallet. *Vinte Anos de Crise: 1919-1939, Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001

CLAC. Adopción del Acuerdo Multilateral de Cielos Abiertos para los Estados Miembros de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil. Disponível em: < <http://clacsec.lima.icao.int/2016-P/Estados/CieAbi.htm>>. Acesso em: 15 out. 2016.

COOPER, John C. The Bermuda Plan: World Pattern for Air Transport. *Foreign Affairs*. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1946-10-01/bermuda-plan-world-pattern-air-transport>>. Acesso em 12 out. 2016.

DOBSON, Alan P. *Peaceful Air Warfare: The United States, Britain, and the Politics of International Aviation*. Oxford: Clarendon Press, 1991.

EL PAIS. El grupo IAG cierra la compra de Aer Lingus, nueva socia de Iberia. Disponível em:<http://economia.elpais.com/economia/2015/08/18/actualidad/1439914523_467013.html> Acesso em 04 out. 2016.

ETIHAD. About us. Disponível em: <<http://www.etihad.com/en-us/about-us/eap/>> Acesso em 12 out. 2016

FLIGHT GLOBAL. *Britain to end the Bermuda Agreement*. Disponível em: <<https://www.flightglobal.com/pdfarchive/view/1976/1976%20-%201128.html>>. Acesso em 17 out. 2016.

FORBES. Lufthansa Beats The Merger Drum, But Are Europe's Airlines Ripe For Consolidation? Disponível em: <<http://www.forbes.com/sites/martinrivers/2016/04/29/lufthansa-beats-the-merger-drum-but-are-europes-airlines-ripe-for-consolidation/#5442c3b26cfc>> Acesso em 04 out. 2016

FU, Xiawe; OUM, Tae H. Chapter 2: Air Transport Liberalization and Its Effects on Airline Competition and Traffic Growth – An Overview. PEOPLES, James (Org.). *The Economics of International Airline Transport*, v. 4, 11 – 44. Bingley, 2014.

GABRIELE, Mark David. *The Treaty on Open Skies and Its Practical Applications and Implications for The United States*. 1997. 94 f. Tese (Doutorado) – RAND Graduate School, Washington, 1998.

GILPIN, Robert. *The Political Economy of International Relations*. ed. 7. Princeton: Princeton University Press, 1987.

GILPIN, Robert. *War and Change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

GOBIERNO DE CHILE. Estudio Comparado De los Resultados de Acuerdos Aéreos Liberales de Chile y la Región-Informe Final. Santiago de Chile, 2007. Disponível em: <<http://www.jac.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/ESTUDIOS-008-ESTUDIO-COMPARADO-DE-LOS-RESULTADOS-DE-ACUERDOS-A%3%89REOS-LIBERALES-DE-CHILE-Y-LA-REGI%3%93N-2007.pdf>> Acesso em: 08 out. 2016.

GRANCAY, Martin. *International civil aviation - all together or all against all?* Munich: MPRA, 2009

HALL, R. C. The Origins of U.S. Space Policy: Eisenhower, Open Skies, and Freedom of Space. In: LOGSDON, John M; LEAR, Linda J. WARREN-FINDLEY, Jannelle. WILLIAMSON, Ray A. and DAY, Dwayne A. *Exploring the Unknown: Selected Documents in the History of the U.S. Civil Space Program*. Volume I: Organizing for Exploration. Washington: NASA, 1995. p. 213–29

HAVEL, Brian. *Beyond Open Skies: A New Regime for International Aviation*. 1. ed. Alphen aan den rijn: Kluwer law international publisher, 2009.

HELMS, Henrique. O panorama da aviação nacional de 1986 a 2006 e a quebra da Varig. Dissertação (Mestrado) – PUCRS. Porto Alegre, 2010.

HERZ, John. *Idealist Internationalism and the Security Dilemma*. Cambridge: Cambridge University Press. 1950.

ICAO. *Freedoms of the air*. Disponível em:<<http://www.icao.int/Pages/freedomsAir.aspx>>. Acesso em: 25 out. 2016.

INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION. *The Paris Convention of 1910: The path to internationalism*. 2015. Disponível

em:<http://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/1910_the_paris_convention>.htm. Acesso em: 20 set. 2016.

JAC. Acuerdo Multilateral de Cielos Abiertos. Disponível em: <<http://www.jac.gob.cl/politica-aerocomercial/acuerdo-multilateral-de-cielos-abiertos-clac/>>. Acesso em: 07 out. 2016.

JAC. APERTURA UNILATERAL DEL CABOTAJE. Disponível em: <<http://www.jac.gob.cl/politica-aerocomercial/transporte-domestico-o-cabotaje/>> Acesso em 10 out.2016

JAC. Estadísticas. Disponível em: <<http://www.jac.gob.cl/estadisticas/>>. Acesso em 08 out. 2016

JAC. Quien Somos? Disponível em: <<http://www.jac.gob.cl/quienes-somos/>> Acesso em 13 out. 2016

KAY, J. and VICKERS, J. Regulatory reform in Britain. *Economic Policy*, vl. 3, n. 7, p.285-351, out. 1988.

KEIDANREN-CNI. Brazil-Japan: Roadmap for an Economic Partnership Agreement. Disponível em: <<https://www.keidanren.or.jp/en/policy/2015/074.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2016.

KEOHANE, Robert and NYE, Joseph. *Power and Interdependence*. New York: Longman, 2001.

KLOPHAUS, Richard. *Direktflüge durch Emirates zwischen Deutschland und den USA*. CCAM. Berlim, 2014.

LATAM. História. Disponível em: <<http://www.latamairlinesgroup.net/phoenix.zhtml?c=251290&p=irol-history>>. Acesso em 11 out. 2016

LAUNIUS, Roger (Org.); BEDNAREK, Janet R. Daly (Org.). *Reconsidering a Century of Flight*. 2. ed. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 2015.

LIMA, Francisco de. Redes estratégicas no setor de aviação : o caso VARIG – Star Alliance / Francisco Carvalho de Lima. PUC, Departamento de Administração. Rio de Janeiro, 2003.

MICCO, Alejandro; SEREBRISKY, Tomás. Competition regimes and air transport costs: The effects of open skies agreements. *Journal of International Economics*. vol. 70, n.1, p. 25-51, set. 2006.

MONTEIRO, Cristiano. A dinâmica política das reformas para o mercado na aviação comercial brasileira (1990-2002). Tese (Doutorado) - IFCS/UFRJ. Rio de Janeiro, 2004.

MONTEIRO, Cristiano. A trajetória da Varig do nacional desenvolvimentismo ao consenso neoliberal: estudo de caso sobre as relações entre empresa e sociedade. Dissertação (Mestrado) – IFCS/UFRJ. Rio de Janeiro, 2000.

MORGENTHAU, H.J. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2003.

NAYAR, Baldev Raj. Regimes, power, and international aviation. *International Organization*, v. 49, n. 1, p. 139-170, jan. 1995.

ONEWORLD. Cias. Membro. Disponível em: <<https://www.oneworld.com/member-airlines/overview>>. Acesso em: 14 out. 2016

PEDRIALI, Ferdinando. Aerei italiani in Libia (1911–1912). In: *Storia Militare*, N° 170. Roma, 2007.

PEREIRA, Aldo. Memória do Sindicato Nacional dos Aeronautas: sua vida, suas lutas: 1942-1979. Rio de Janeiro: Sindicato Nacional dos Aeronautas. 1995.

POLANYI, Karl. *A Grande Transformação, As Origens da Nossa Época*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980.

RICHARDSON, Roberto J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

RITTNER, Daniel. EUA tentam desengavetar “céus abertos”. *Valor Econômico*, São Paulo, 27 mai. 2016. Caderno econômico.

ROESSING NETO, Ernesto. Perspectivas de um acordo de céus abertos na América do Sul. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 9, n. 86, p.114-133, ago./set., 2007.

SANTACRUZ, RUY. Acordos Internacionais na indústria de Transporte Aéreo de passageiros e Impactos sobre o Bem-estar econômico. ER-03. ANAC-OACI. Rio de Janeiro, 2009

SASAKI, Daniel Leb. *Pouso Forçado: a história por trás da destruição da Panar do Brasil pelo regime militar*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2015.

SNEA. História. Disponível em: <<http://www.snea.com.br/historia.php>>. Acesso em: 12. out. 2016

TEODORO, Jocelino Donizetti; SCHERER, Luciano Márcio. Impairment nas companhias aéreas internacionais durante a crise financeira mundial de 2008. *Revista FAE*, Curitiba, vol. 16. n.1, p. 178-189, jan./jun. 2013.

THE BRATTLE GROUP. THE ECONOMIC IMPACT OF AN EU-US OPEN AVIATION AREA. London e Washington: 2012. Disponível em: <http://www.brattle.com/system/publications/pdfs/000/004/875/original/The_Economic_Impact_of_an_EU-US_Open_Aviation_Area_Moselle_et_al_Dec_2002.pdf?1378772136>. Acesso em: 29 set. 2016

THE CENTURY OF FLIGHT. Produção: Nugus/Martin Productions. [S.l.]: BBC series, 1977.

THE ECONOMIST. Flight of Hypocrisy. Disponível em: <<http://www.economist.com/news/leaders/21649469-airline-business-riddled-protectionism-answer-open-skies-flights-hypocrisy>>. Acesso em 13 out. 2016.

U.S DEPARTMENT OF STATE. *Open Skies Partnerships: Expanding the Benefits of Freer Commercial Aviation*. Disponível em: <<http://www.state.gov/r/pa/pl/262022.htm>>. Acesso em: 01 out. 2016.

U.S DEPARTMENT OF STATE. *Open-Skies Policy*. Disponível em: <<http://www.state.gov/e/eb/tra/ata/>>. Acesso em: 01 out. 2016.

U.S DEPARTMENT OF STATE. Treaty on Open Skies. Disponível em: <<http://www.state.gov/t/avc/cca/os/>> Acesso em 10 out. 2016.

UMAÑA, Mario. Cielos abiertos para la competitividad de Centroamérica. [S.l.]: INCAE, 1998. Disponível em: <<https://www.incae.edu/ES/clacds/publicaciones/pdf/cen202.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2016.

UNITED STATES POSTAL SERVICE. *Airmail*. Disponível em: <<https://about.usps.com/who-we-are/postal-history/airmail.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

USA TODAY. Era of airline merger mania comes to a close with last US Airways flight. Disponível em: <<http://www.usatoday.com/story/travel/flights/todayinthesky/2015/10/15/airline-mergers-american-delta-united-southwest/73972928/>> Acesso em 10 out. 2016.

VILLENA, Marcelo; VILLENA, Mauricio; HARRISON, Rodrigo. Impacto Económico de la Política de Acuerdos de Cielos Abiertos en Chile. *Revista de Análisis Económico*, Santiago de Chile, v. 23, n. 1, p. 107-149. 2008.

WOOD JR., Thomaz; BINDER, Marcelo Pereira. Prisioneiros do discurso: o caso da indústria brasileira de transporte aéreo. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 6, p. 1273-1300, Dec. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122010000600002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 18 out. 2016.

WTO. European Communities and Certain Member States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft. Disponível em: <[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=\(%20wt/ds316/rw*%20not%20rw2*\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUICanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(%20wt/ds316/rw*%20not%20rw2*)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUICanged=true#)>. Acesso em 07 out. 2016

WTO. United States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft (Second Complaint). Disponível em: <[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=\(%20wt/ds353/ab/r*%20not%20rw*\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUICanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(%20wt/ds353/ab/r*%20not%20rw*)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUICanged=true#)> Acesso em 07 out. 2016

**ANEXO A - ACORDO MODELO DE CÉUS ABERTOS PROPOSTO PELOS
ESTADOS UNIDOS**

**AIR TRANSPORT AGREEMENT
BETWEEN
THE GOVERNMENT OF
THE UNITED STATES OF AMERICA
AND
THE GOVERNMENT OF
[country]**

The Government of the United States of America and the Government of [country] (hereinafter, "the Parties");

Desiring to promote an international aviation system based on competition among airlines in the marketplace with minimum government interference and regulation;

Desiring to make it possible for airlines to offer the traveling and shipping public a variety of service options, and wishing to encourage individual airlines to develop and implement innovative and competitive prices;

Desiring to facilitate the expansion of international air transport opportunities;
Desiring to ensure the highest degree of safety and security in international air transport and reaffirming their grave concern about acts or threats against the security of aircraft, which jeopardize the safety of persons or property, adversely affect the operation of air transportation, and undermine public confidence in the safety of civil aviation; and Being Parties to the Convention on International Civil Aviation, done at Chicago December 7, 1944;

Have agreed as follows:

**Article 1
Definitions**

For the purposes of this Agreement, unless otherwise stated, the term:

1. "Aeronautical authorities" means, in the case of the United States, the Department of Transportation and in the case of [country], the [appropriate entity], and any person or agency authorized to perform functions exercised by the Department of Transportation or said [appropriate entity];
2. "Agreement" means this Agreement and any amendments thereto;
3. "Air transportation" means the public carriage by aircraft of passengers, baggage, cargo, and mail, separately or in combination, scheduled or charter, for remuneration or hire;
4. "Airline of a Party" means an airline that has received its Air Operator's Certificate (AOC) from and has its principal place of business in the territory of that Party;
5. "Convention" means the Convention on International Civil Aviation, done at Chicago December 7, 1944, and includes:
 - a. any amendment that has entered into force under Article 94(a) of the Convention and has been ratified by both Parties, and

- b. any Annex or any amendment thereto adopted under Article 90 of the Convention, insofar as such Annex or amendment is at any given time effective for both Parties;
6. "Full cost" means the cost of providing service plus a reasonable charge for administrative overhead;
7. "International air transportation" means air transportation that passes through the airspace over the territory of more than one State;
8. "Price" means any fare, rate, or charge for the carriage of passengers, baggage, or cargo (excluding mail) in air transportation, including surface transportation in connection with international air transportation, charged by airlines, including their agents, and the conditions governing the availability of such fare, rate, or charge;
9. "Stop for non-traffic purposes" means a landing for any purpose other than taking on or discharging passengers, baggage, cargo, or mail in air transportation;
10. "Territory" means the land areas, internal waters, and territorial sea under the sovereignty of a Party; and
11. "User charge" means a charge imposed on airlines for the provision of airport, airport environmental, air navigation, or aviation security facilities or services including related services and facilities.

Article 2

Grant of Rights

1. Each Party grants to the other Party the following rights for the conduct of international air transportation by the airlines of the other Party:
- a. the right to fly across its territory without landing;
 - b. the right to make stops in its territory for non-traffic purposes;
 - c. the right to perform international air transportation between points on the following routes:
 - (i) for airlines of the United States, from points behind the United States via the United States and intermediate points to any point or points in [country] and beyond; [and for all-cargo service, between [country] and any point or points;]
 - (ii) for airlines of [country], from points behind [country] via [country] and intermediate points to any point or points in the United States and beyond; [and for all-cargo service, between the United States and any point or points;] and
 - d. the rights otherwise specified in this Agreement.
2. Each airline of a Party may, on any or all flights and at its option:
- a. operate flights in either or both directions;
 - b. combine different flight numbers within one aircraft operation;
 - c. serve behind, intermediate, and beyond points and points in the territories of the Parties in any combination and in any order;
 - d. omit stops at any point or points;
 - e. transfer traffic from any of its aircraft to any of its other aircraft at any point;
 - f. serve points behind any point in its territory with or without change of aircraft or flight number and hold out and advertise such services to the public as through services;
 - g. make stopovers at any points whether within or outside the territory of either Party;
 - h. carry transit traffic through the other Party's territory; and
 - i. combine traffic on the same aircraft regardless of where such traffic originates; without directional or geographic limitation and without loss of any right to carry traffic otherwise permissible under this Agreement, provided that, [with the exception of all-cargo services,] the transportation is part of a service that serves a point in the homeland of the airline.
3. On any segment or segments of the routes above, any airline of a Party may perform international air transportation without any limitation as to change, at any point on the route, in

type or number of aircraft operated, provided that, [with the exception of all-cargo services,] in the outbound direction, the transportation beyond such point is a continuation of the transportation from the homeland of the airline and, in the inbound direction, the transportation to the homeland of the airline is a continuation of the transportation from beyond such point.

4. Nothing in this Article shall be deemed to confer on the airline or airlines of one Party the rights to take on board, in the territory of the other Party, passengers, baggage, cargo, or mail carried for compensation and destined for another point in the territory of that other Party.

5. Any airline of a Party performing charter international air transportation originating in the territory of either Party, whether on a one-way or round-trip basis, shall have the option of complying with the charter laws, regulations, and rules either of its homeland or of the other Party. If a Party applies different rules, regulations, terms, conditions, or limitations to one or more of its airlines, or to airlines of different countries, each airline of the other Party shall be subject to the least restrictive of such criteria. Nothing in this paragraph shall limit the rights of a Party to require airlines of both Parties to adhere to requirements relating to the protection of passenger funds and passenger cancellation and refund rights. Except with respect to the consumer protection rules referred to in this paragraph, neither Party shall require an airline of the other Party, in respect of the carriage of traffic from the territory of that other Party or of a third country on a one-way or round-trip basis, to submit more than a notice that it is complying with the applicable laws, regulations, and rules referred to in this paragraph or of a waiver of these laws, regulations, or rules granted by the applicable aeronautical authorities.

Article 3 Authorization

Each Party, on receipt of applications from an airline of the other Party, in the form and manner prescribed for operating authorizations and technical permissions, shall grant appropriate authorizations and permissions with minimum procedural delay, provided:

- a. substantial ownership and effective control of that airline are vested in the other Party, nationals of that Party, or both;
- b. the airline is qualified to meet the conditions prescribed under the laws and regulations normally applied to the operation of international air transportation by the Party considering the application or applications; and
- c. the other Party is maintaining and administering the provisions set forth in Article 6 (Safety) and Article 7 (Aviation Security).

Article 4 Revocation of Authorization

1. Either Party may revoke, suspend, limit, or impose conditions on the operating authorizations or technical permissions of an airline where:
 - a. that airline is not an airline of the other Party under Article 1(4);
 - b. substantial ownership and effective control of that airline are not vested in the other Party, the other Party's nationals, or both; or
 - c. that airline has failed to comply with the laws and regulations referred to in Article 5 (Application of Laws) of this Agreement.
2. Unless immediate action is essential to prevent further noncompliance with subparagraph 1c of this Article, the rights established by this Article shall be exercised only after consultation with the other Party.
3. This Article does not limit the rights of either Party to withhold, revoke, suspend, limit, or impose conditions on the operating authorization or technical permission of an airline or airlines of the other Party in accordance with the provisions of Article 6 (Safety) or Article 7 (Aviation Security).

Article 5
Application of Laws

1. The laws and regulations of a Party relating to the admission to or departure from its territory of aircraft engaged in international air navigation, or to the operation and navigation of such aircraft while within its territory, shall be complied with by such aircraft upon entering, when departing from, or while within the territory of the first Party.
2. While entering, within, or leaving the territory of one Party, its laws and regulations relating to the admission to or departure from its territory of passengers, crew or cargo on aircraft (including regulations relating to entry, clearance, aviation security, immigration, passports, customs and quarantine or, in the case of mail, postal regulations) shall be complied with by, or on behalf of, such passengers, crew or cargo of the other Party's airlines.

Article 6
Safety

1. Each Party shall recognize as valid, for the purpose of operating the air transportation provided for in this Agreement, certificates of airworthiness, certificates of competency, and licenses issued or validated by the other Party and still in force, provided that the requirements for such certificates or licenses at least equal the minimum standards that may be established pursuant to the Convention. Each Party may, however, refuse to recognize as valid for the purpose of flight above its own territory, certificates of competency and licenses granted to or validated for its own nationals by the other Party.
2. Either Party may request consultations concerning the safety standards maintained by the other Party relating to aeronautical facilities, aircrews, aircraft, and operation of airlines of that other Party. If, following such consultations, one Party finds that the other Party does not effectively maintain and administer safety standards and requirements in these areas that at least equal the minimum standards that may be established pursuant to the Convention, the other Party shall be notified of such findings and the steps considered necessary to conform with these minimum standards, and the other Party shall take appropriate corrective action. Each Party reserves the right to withhold, revoke, suspend, limit, or impose conditions on the operating authorization or technical permission of an airline or airlines of the other Party in the event the other Party does not take such appropriate corrective action within a reasonable time and to take immediate action, prior to consultations, as to such airline or airlines if the other Party is not maintaining and administering the aforementioned standards and immediate action is essential to prevent further noncompliance.

Article 7
Aviation Security

1. The Parties affirm that their obligation to each other to protect the security of civil aviation against acts of unlawful interference forms an integral part of this Agreement. Without limiting the generality of their rights and obligations under international law, the Parties shall in particular act in conformity with the provisions of the Convention on Offenses and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft, done at Tokyo September 14, 1963, the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, done at The Hague December 16, 1970, the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, done at Montreal September 23, 1971, and the Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, done at Montreal February 24, 1988.

2. The Parties shall provide upon request all necessary assistance to each other to prevent acts of unlawful seizure of civil aircraft and other unlawful acts against the safety of such aircraft, of their passengers and crew, and of airports and air navigation facilities, and to address any other threat to the security of civil air navigation.
3. The Parties shall, in their mutual relations, act in conformity with the aviation security standards and appropriate recommended practices established by the International Civil Aviation Organization and designated as Annexes to the Convention; they shall require that operators of aircraft of their registry, operators of aircraft that have their principal place of business or permanent residence in their territory, and the operators of airports in their territory act in conformity with such aviation security provisions.
4. Each Party agrees to observe the security provisions required by the other Party for entry into, for departure from, and while within the territory of that other Party and to take adequate measures to protect aircraft and to inspect passengers, crew, and their baggage and carry-on items, as well as cargo and aircraft stores, prior to and during boarding or loading. Each Party shall also give positive consideration to any request from the other Party for special security measures to meet a particular threat.
5. When an incident or threat of an incident of unlawful seizure of aircraft or other unlawful acts against the safety of passengers, crew, aircraft, airports or air navigation facilities occurs, the Parties shall assist each other by facilitating communications and other appropriate measures intended to terminate rapidly and safely such incident or threat.
6. When a Party has reasonable grounds to believe that the other Party has departed from the aviation security provisions of this Article, the aeronautical authorities of that Party may request immediate consultations with the aeronautical authorities of the other Party. Failure to reach a satisfactory agreement within 15 days from the date of such request shall constitute grounds to withhold, revoke, suspend, limit, or impose conditions on the operating authorization and technical permissions of an airline or airlines of that Party. When required by an emergency, a Party may take interim action prior to the expiry of 15 days.

Article 8

Commercial Opportunities

1. The airlines of each Party shall have the right to establish offices in the territory of the other Party for the promotion and sale of air transportation.
2. The airlines of each Party shall be entitled, in accordance with the laws and regulations of the other Party relating to entry, residence, and employment, to bring in and maintain in the territory of the other Party managerial, sales, technical, operational, and other specialist staff required for the provision of air transportation.
3. Each airline shall have the right to perform its own ground-handling in the territory of the other Party ("self-handling") or, at the airline's option, select among competing agents for such services in whole or in part. The rights shall be subject only to physical constraints resulting from considerations of airport safety. Where such considerations preclude self-handling, ground services shall be available on an equal basis to all airlines; charges shall be based on the costs of services provided; and such services shall be comparable to the kind and quality of services as if self-handling were possible.
4. An airline of a Party may engage in the sale of air transportation in the territory of the other Party directly and, at the airline's discretion, through its agents, except as may be specifically provided by the charter regulations of the country in which the charter originates that relate to the protection of passenger funds, and passenger cancellation and refund rights. Each airline shall have the right to sell such transportation, and any person shall be free to purchase such transportation, in the currency of that territory or in freely convertible currencies.
5. Each airline shall have the right to convert and remit to its country and, except where

inconsistent with generally applicable law or regulation, any other country or countries of its choice, on demand, local revenues in excess of sums locally disbursed. Conversion and remittance shall be permitted promptly without restrictions or taxation in respect thereof at the rate of exchange applicable to current transactions and remittance on the date the carrier makes the initial application for remittance.

6. The airlines of each Party shall be permitted to pay for local expenses, including purchases of fuel, in the territory of the other Party in local currency. At their discretion, the airlines of each Party may pay for such expenses in the territory of the other Party in freely convertible currencies according to local currency regulation.

7. In operating or holding out the authorized services under this Agreement, any airline of one Party may enter into cooperative marketing arrangements such as blocked-space, codesharing,

or leasing arrangements, with

a. an airline or airlines of either Party;

b. an airline or airlines of a third country; [and

c. a surface transportation provider of any country;] provided that all participants in such arrangements (i) hold the appropriate authority and (ii) meet the requirements normally applied to such arrangements.

8. Airlines and indirect providers of cargo transportation of both Parties shall be permitted, without restriction, to employ in connection with international air transportation any surface transportation for cargo to or from any points in the territories of the Parties or in third countries, including to and from all airports with customs facilities and to transport cargo in bond under applicable laws and regulations. Such cargo, whether moving by surface or by air, shall have access to airport customs processing and facilities. Airlines may elect to perform their own surface transportation or to provide it through arrangements with other surface carriers, including surface transportation operated by other airlines and indirect providers of cargo air transportation. Such intermodal cargo services may be offered at a single, through price for the air and surface transportation combined, provided that shippers are not misled as to the facts concerning such transportation.

Article 9

Customs Duties and Charges

1. On arriving in the territory of one Party, aircraft operated in international air transportation by the airlines of the other Party, their regular equipment, ground equipment, fuel, lubricants, consumable technical supplies, spare parts (including engines), aircraft stores (including but not limited to such items of food, beverages and liquor, tobacco, and other products destined for sale to or use by passengers in limited quantities during flight), and other items intended for or used solely in connection with the operation or servicing of aircraft engaged in international air transportation shall be exempt, on the basis of reciprocity, from all import restrictions, property taxes and capital levies, customs duties, excise taxes, and similar fees and charges that are (a) imposed by the national authorities, and (b) not based on the cost of services provided, provided that such equipment and supplies remain on board the aircraft.

2. There shall also be exempt, on the basis of reciprocity, from the taxes, levies, duties, fees, and charges referred to in paragraph 1 of this Article, with the exception of charges based on the cost of the service provided:

a. aircraft stores introduced into or supplied in the territory of a Party and taken on board, within reasonable limits, for use on outbound aircraft of an airline of the other Party engaged in

international air transportation, even when these stores are to be used on a part of the journey performed over the territory of the Party in which they are taken on board;

b. ground equipment and spare parts (including engines) introduced into the territory of a Party for the servicing, maintenance, or repair of aircraft of an airline of the other Party used in international air transportation;

c. fuel, lubricants, and consumable technical supplies introduced into or supplied in the territory of a Party for use in an aircraft of an airline of the other Party engaged in international air transportation, even when these supplies are to be used on a part of the journey performed over the territory of the Party in which they are taken on board; and

d. promotional and advertising materials introduced into or supplied in the territory of one Party and taken on board, within reasonable limits, for use on outbound aircraft of an airline of the other Party engaged in international air transportation, even when these materials are to be used on a part of the journey performed over the territory of the Party in which they are taken on board.

3. Equipment and supplies referred to in paragraphs 1 and 2 of this Article may be required to be kept under the supervision or control of the appropriate authorities.

4. The exemptions provided by this Article shall also be available where the airlines of one Party have contracted with another airline, which similarly enjoys such exemptions from the other Party, for the loan or transfer in the territory of the other Party of the items specified in paragraphs 1 and 2 of this Article.

Article 10

User Charges

1. User charges that may be imposed by the competent charging authorities or bodies of each Party on the airlines of the other Party shall be just, reasonable, not unjustly discriminatory, and equitably apportioned among categories of users. In any event, any such user charges shall be assessed on the airlines of the other Party on terms not less favorable than the most favorable terms available to any other airline at the time the charges are assessed.

2. User charges imposed on the airlines of the other Party may reflect, but shall not exceed, the full cost to the competent charging authorities or bodies of providing the appropriate airport, airport environmental, air navigation, and aviation security facilities and services at the airport or within the airport system. Such charges may include a reasonable return on assets, after depreciation. Facilities and services for which charges are made shall be provided on an efficient and economic basis.

3. Each Party shall encourage consultations between the competent charging authorities or bodies in its territory and the airlines using the services and facilities, and shall encourage the competent charging authorities or bodies and the airlines to exchange such information as may be necessary to permit an accurate review of the reasonableness of the charges in accordance with the principles of paragraphs 1 and 2 of this Article. Each Party shall encourage the competent charging authorities to provide users with reasonable notice of any proposal for changes in user charges to enable users to express their views before changes are made.

4. Neither Party shall be held, in dispute resolution procedures pursuant to Article 14, to be in breach of a provision of this Article, unless (a) it fails to undertake a review of the charge or practice that is the subject of complaint by the other Party within a reasonable amount of time; or

(b) following such a review it fails to take all steps within its power to remedy any charge or practice that is inconsistent with this Article.

Article 11

Fair Competition

1. Each Party shall allow a fair and equal opportunity for the airlines of both Parties to compete in providing the international air transportation governed by this Agreement.

2. Each Party shall allow each airline to determine the frequency and capacity of the international air transportation it offers based upon commercial considerations in the marketplace. Consistent with this right, neither Party shall unilaterally limit the volume of traffic, frequency, or regularity of service, or the aircraft type or types operated by the airlines of the other Party, except as may be required for customs, technical, operational, or environmental reasons under uniform conditions consistent with Article 15 of the Convention.
3. Neither Party shall impose on the other Party's airlines a first-refusal requirement, uplift ratio, no-objection fee, or any other requirement with respect to capacity, frequency, or traffic that would be inconsistent with the purposes of this Agreement.
4. Neither Party shall require the filing of schedules, programs for charter flights, or operational plans by airlines of the other Party for approval, except as may be required on a nondiscriminatory basis to enforce the uniform conditions foreseen by paragraph 2 of this Article or as may be specifically authorized in this Agreement. If a Party requires filings for information purposes, it shall minimize the administrative burdens of filing requirements and procedures on air transportation intermediaries and on airlines of the other Party.

Article 12

Pricing

1. Each Party shall allow prices for air transportation to be established by airlines of both Parties based upon commercial considerations in the marketplace.
2. Prices for international air transportation between the territories of the Parties shall not be required to be filed. Notwithstanding the foregoing, the airlines of the Parties shall provide immediate access, on request, to information on historical, existing, and proposed prices to the aeronautical authorities of the Parties in a manner and format acceptable to those aeronautical authorities.

Article 13

Consultations

Either Party may, at any time, request consultations relating to this Agreement. Such consultations shall begin at the earliest possible date, but not later than 60 days from the date the other Party receives the request unless otherwise agreed.

Article 14

Settlement of Disputes

1. Any dispute arising under this Agreement, except those that may arise under Article (Pricing), that is not resolved within 30 days of the date established for consultations pursuant to a request for consultations under Article 13 may be referred, by agreement of the Parties, for decision to some person or body. If the Parties do not so agree, either Party may give written notice to the other Party through diplomatic channels that it is requesting that the dispute be submitted to arbitration.
2. Arbitration shall be by a tribunal of three arbitrators to be constituted as follows:
 - a. Within 30 days after the receipt of a request for arbitration, each Party shall name one arbitrator. Within 60 days after these two arbitrators have been named, they shall by agreement appoint a third arbitrator, who shall act as President of the arbitral tribunal;
 - b. If either Party fails to name an arbitrator, or if the third arbitrator is not appointed, in

accordance with subparagraph a of this paragraph, either Party may request the President of the Council of the International Civil Aviation Organization to appoint the necessary arbitrator or arbitrators within 30 days. If the President of the Council is of the same nationality as one of the Parties, the most senior Vice President who is not disqualified on that ground shall make the appointment.

3. The arbitral tribunal shall be entitled to decide the extent of its jurisdiction under this

Agreement and, except as otherwise agreed, shall establish its own procedural rules. The tribunal, once formed, may at the request of either Party recommend interim relief measures pending its final determination. If either of the Parties requests it or the tribunal deems it appropriate, a conference to determine the precise issues to be arbitrated and the specific procedures to be followed shall be held not later than 15 days after the tribunal is fully constituted.

4. Except as otherwise agreed or as directed by the tribunal, the statement of claim shall be submitted within 45 days of the time the tribunal is fully constituted, and the statement of defense shall be submitted 60 days thereafter. Any reply by the claimant shall be submitted within 30 days of the submission of the statement of defense. Any reply by the respondent shall be submitted within 30 days thereafter. If either Party requests it or the tribunal deems it appropriate, the tribunal shall hold a hearing within 45 days after the last pleading is due.

5. The tribunal shall attempt to render a written decision within 30 days after completion of the hearing or, if no hearing is held, after the last pleading is submitted. The decision of the majority of the tribunal shall prevail.

6. The Parties may submit requests for interpretation of the decision within 15 days after it is rendered and any interpretation given shall be issued within 15 days of such request.

7. Each Party shall, to the degree consistent with its national law, give full effect to any decision or award of the arbitral tribunal.

8. The expenses of the arbitral tribunal, including the fees and expenses of the arbitrators, shall be shared equally by the Parties. Any expenses incurred by the President of the Council of the International Civil Aviation Organization in connection with the procedures of paragraph 2b of this Article shall be considered to be part of the expenses of the arbitral tribunal.

Article 15

Termination

Either Party may, at any time, give notice in writing to the other Party of its decision to terminate this Agreement. Such notice shall be sent simultaneously to the International Civil Aviation Organization. This Agreement shall terminate at midnight (at the place of receipt of the notice to the other Party) at the end of the International Air Transport Association (IATA) traffic season in effect one year following the date of written notification of termination, unless the notice is withdrawn by agreement of the Parties before the end of this period.

Article 16

Registration with ICAO

This Agreement and all amendments thereto shall be registered with the International Civil Aviation Organization.

Article 17

Entry into Force

This Agreement shall enter into force on the date of signature.

Upon entry into force, this Agreement shall supersede [specify].

IN WITNESS WHEREOF the undersigned, being duly authorized by their respective Governments, have signed this Agreement.

DONE at _____, this _____ day of _____, 20____, in two originals, in the English and _____ languages, both texts being equally authentic.

FOR THE GOVERNMENT OF THE
UNITED STATES OF AMERICA:

FOR THE GOVERNMENT OF [country]: