

RELAÇÕES AÉREAS INTERNACIONAIS E LIBERDADES DO AR

Carlos Paiva*

O tema deste artigo, Relações Aéreas Internacionais e Liberdades do Ar, é bastante complexo. Em primeiro lugar, há que se situar no contexto histórico e aeronáutico da época. Tudo começou com a Conferência de Chicago que antecedeu à Convenção de Chicago. Seguem-se abaixo alguns tópicos principais relativos à Conferência de Chicago:

Conferência de Chicago (11/09/1944)

- EUA : soberania de cada Estado / troca de direitos;
- UK : necessidades do público / divisão do tráfego;
- Canadá : divisão equitativa do tráfego aéreo;
- Índia : reciprocidade em nível global;
- Brasil : aprovação em 1945/ promulgação em 1946.

Os EUA mantinham na ocasião uma posição de soberania sobre os outros Estados. Cada Estado deveria ter a sua própria soberania. Se voltarmos ao final da 2ª Guerra Mundial, em que o mundo ainda estava em conflito, os EUA ainda estavam em conflito tanto na Europa quanto na Ásia e apesar disso a Convenção foi instalada. Esta era a perspectiva americana, a soberania de cada Estado e a troca de direitos.

Pode-se notar que a perspectiva do Reino Unido era um pouco diferente, já que o tráfego aéreo deveria ser dividido de uma forma equitativa mas principalmente esta era a consideração principal dos britânicos na época da Conferência de Chicago.

A política do Canadá situava-se na média, ou seja, parte americana e britânica.

Até a Índia teve uma participação muito relevante na Conferência de Chicago.

Para efeito de registro histórico, a Convenção de Chicago foi aprovada pelo Brasil em 1945 e sua promulgação deu-se por Decreto Presidencial em 1946. Esses são os princípios da Convenção de Chicago:

Convenção de Chicago (07/12/1944)

- Ordenação do Transporte Aéreo entre os países;

* Advogado, mestre em ciências, membro do Conselho Consultivo da SBDA.

- Soberania;
- Utilização pacífica;
- Segurança de vôo;
- Matrícula nacional de aeronave;
- Liberdades do Ar.

Devido à grande importância da Convenção de Chicago para a aviação civil internacional, podemos ressaltar que o dia 07 de dezembro, data de sua criação, foi escolhido como o Dia Mundial da Aviação.

Nas entrelinhas de cada um dos tópicos principais podemos observar as questões relativas à guerra, soberania, ordenação, utilização pacífica, e fica permeado o momento de guerra que o planeta atravessava.

A questão da segurança de vôo, ainda bastante incipiente, proporcionou um grande avanço científico nas operações das primeiras aeronaves a jato, principalmente a matrícula nacional da aeronave e as liberdades do ar.

Essas são as liberdades do ar elencadas na Convenção de Chicago.

Liberdades do Ar

- 1ª - Direito de sobrevoar outro território;
- 2ª - Direito de pouso técnico (combustível, manutenção);
- 3ª - Direito de desembarcar (passageiros e carga) originados no País de matrícula da aeronave;
- 4ª - Direito de trazer passageiros e carga não originados no País de matrícula da aeronave;
- 5ª - Direito de desembarcar e trazer de volta (passageiros x carga) de um terceiro País;
- 6ª - Direito de transportar passageiros e carga, através do território do País de matrícula da aeronave, entre o território de um terceiro Estado (ponto aquém) e o território do outro Estado contratante;

- 7ª - Direito de transportar passageiros e carga entre o território do outro Estado contratante e o território de terceiro Estado, sem continuar o serviço aéreo para o território do País de matrícula da aeronave;
- 8ª - Direito de transportar passageiros e carga entre dois pontos no território do outro Estado contratante, no âmbito de um serviço aéreo destinado a ou proveniente do País de matrícula da aeronave;
- 9ª - Direito de transportar passageiros e carga entre dois pontos no território do outro Estado contratante, sem continuar o serviço aéreo para o território do Estado de nacionalidade da aeronave.

Para o Brasil, é mais importante discutir a 5ª liberdade do ar e as seguintes.

No Brasil, existiu a 8ª liberdade, venda de transporte estrangeiro, de cabotagem, que era a venda de bilhetes da Pan American, extinta Pan Am no Brasil e cabotagem na Alemanha, mas tratava-se de uma questão de ocupação, com resquícios da 2ª Guerra Mundial. No Brasil eram vendidas passagens domésticas na Alemanha através de uma empresa americana. A Pan Am vendia passagens para trechos Colônia/Berlim, Munique/Berlim, ou seja, cabotagem de uma empresa americana. A Braniff vendia também bilhetes de Pan Am de cabotagem.

Deve-se ressaltar que isto ocorreu na década de 70 e até os anos 80 havia a possibilidade de cabotagem. Quem sabe não se está criando nada de novo, mas só voltando ao passado?

A 6ª liberdade é um dos pontos que serão ressaltados porque está vinculada ao relacionamento do Brasil com a Argentina e com o Chile. Haveria muito interesse latino-americano para desenvolver a 6ª liberdade do ar, já existente no acordo Argentina/Brasil e Chile. O acordo Argentina e Uruguai ainda está muito engessado. Ao inverso, o acordo Brasil/Argentina poderia ser muito ampliado pois existem casos concretos de interesse comercial de ambas as partes. São passageiros argentinos que querem vir ao Brasil e passageiros brasileiros que querem ir a Bariloche na estação de inverno e os passageiros argentinos que querem vir para as praias brasileiras, portanto poderia haver mais liberdade, mais direitos em ambas as partes.

O ponto principal das liberdades do ar é a avaliação dos acordos com a Argentina, o Chile, a relação com a América do Sul e principalmente o prognóstico.

Quanto à liberação das tarifas na América do Sul, foi criada pela Resolução 16 de fevereiro de 2008 da ANAC,

a qual estabelece o seguinte: a partir de março de 2008 as tarifas do Brasil para todos os países da América do Sul terão uma tabela fixada sobre a tarifa *yankee*, padrão da tarifa econômica da IATA, com uma liberdade tarifária obrigatória porque a lei que criou a ANAC dispõe que um dos princípios da ANAC será o de liberdade tarifária. Trata-se, portanto, de problema complexo.

Os acordos bilaterais em geral amarram as questões tarifárias. A maioria dos acordos cita a dupla aprovação e são poucos os acordos bilaterais que falam em aprovação por decurso de prazo. O caso clássico é o do Brasil e Reino Unido. Foi criada na Resolução 16 da ANAC liberdade tarifária escalonada: até março, 50% da tarifa *yankee*, portanto aproximadamente US\$ 380 para um bilhete entre Brasil e Argentina, isto é, entre São Paulo ou Rio a Buenos Aires. A Resolução 16 não foi bem costurada, pois não levou em conta trechos alternativos como de Porto Alegre ou Florianópolis a Buenos Aires. A própria ANAC admitiu essa falha e se comprometeu a repensar essa tarifa.

A 2ª etapa a ser aplicada em julho é que a tarifa passa a ter 80% de desconto. A partir de 1 de julho a tarifa ida e volta Rio, São Paulo/Buenos Aires será de US\$ 76.

Isto é uma ferramenta de marketing porque esse valor não paga nem o combustível da aeronave. O combustível de São Paulo a Porto Alegre por passageiro, considerando sua ocupação completa e porção de carga completo, equivale a US\$ 70. Portanto a tarifa para Buenos Aires tem contornos de dumping.

A intromissão das autoridades brasileiras de defesa da concorrência como CADE e SDE na aviação foi bastante prejudicial porque eles não têm conhecimento suficiente sobre questões relativas à aviação. Portanto, nessa questão há indícios de que possa ocorrer dumping.

Faz parte do sistema brasileiro de aviação que ninguém tenha acesso ao inventário, ou seja, às tarifas disponíveis por assentos em uma aeronave. Trata-se de uma das mais secretas informações do setor comercial de uma empresa aérea. Portanto, existe um problema jurídico altamente complexo, ou seja, a falta de percepção, em termos de transporte aéreo, da impossibilidade de se divulgar o número de assentos disponíveis. Decorre então o problema jurídico situado na interseção entre ANAC, CADE, SDE e o Código Brasileiro de Defesa do Consumidor, este último com dispositivo definindo que todas as informações devem ser disponíveis, preços em moeda nacional e demais condições.

O prognóstico mais importante é que deve haver muita discussão, a mais transparente possível, sobre *yield management*. A tendência atualmente é para que se chegue à política de *open skies*.

Política de *Open Skies* - Fatos Relevantes

- Bermudas II;

Historicamente, deve-se mencionar o Acordo de Montego Bay, nas Bermudas, que foi o arcabouço inicial dos acordos bilaterais entre EUA e Reino Unido.

- Estados Unidos, 1979 até 1982;

A política de *open skies* começou a ser criada e alavancada nos EUA na mesma época da desregulamentação.

A aviação não é, de modo geral, atividade lucrativa. Antes da política de desregulamentação, ao final da década de 70 e início da década de 80, a rentabilidade média das empresas aéreas nos EUA era de 2%, 2,5%. Depois da desregulamentação, a lucratividade média das empresas foi para -10%. Portanto, o melhor índice na aviação em termos de rentabilidade é de 2,5%, 3%, 1%. É claro que existem empresas que crescem mais do que este valor, mas esta não é a regra geral. As empresas novas, de baixo custo, assim que se estabelecem começam a produzir um tipo de lucro e chegam em uma fase de sua vida útil, 2, 3 e 5 anos e se forem muito bem administradas crescem 10%, 15% no máximo e rapidamente esta situação fica estagnada e se mantém em 2,5%. Portanto, trata-se de uma atividade de altíssimo investimento de capital, altamente complexa.

A política de céus abertos talvez não seja o ideal para o Brasil. Entretanto, atualmente as autoridades aeronáuticas dizem o contrário, ou seja, que a política de *open skies* deveria ser adotada no Brasil, que ela pode ser a panacéia para todos os males da aviação brasileira e regional.

- Vinte e três acordos de céus abertos;

É oportuno neste ponto abordar a evolução histórica da política de *open skies*. Até 1982 os EUA tinham 23 acordos de céus abertos, os quais foram motivados pela briga para que o acordo de *code sharing*, ou código compartilhado conseguisse ser aprovado.

- Acordo KLM - Northwest, 1989;

Isto há pouco mais de vinte anos era tão difícil que a Corte de Justiça da Europa e o Departamento de Justiça Americano, a autoridade nos Estados Unidos que trata da formação de cartel, levaram três anos para pronunciar que o acordo de *code sharing* entre a KLM e a North West era permitido e não se tratava de uma violação dos direitos ou de abuso de poder econômico.

- Holanda, 1992;

Finalmente, o acordo de KLM/North West de 1989 gerou o primeiro acordo de céus abertos entre EUA e Holanda em 1992.

- Tratado Militar de Céus Abertos, 2002 (atualmente 34 Países);

Só como ilustração, existe também um acordo de céus abertos entre 34 países atualmente para efeito de transporte militar. Este acordo tem em seu bojo diversos requisitos reguladores de rotas, sobrevôos, frequências e aeronaves.

- Acordo de Chicago: 5 a 8 dezembro de 1999;

Finalmente, o acordo de céus abertos entre os EUA e a Europa celebrou-se em dezembro de 1999 com a participação de proeminentes personalidades do mundo político e da aviação.

O secretário de transporte Rodney Slater sempre foi muito ativo e interessado. A celebração do acordo de céus abertos foi grande acontecimento na época, contando o ato de assinatura com a participação emblemática de ministros do transporte, diplomatas, secretários de estado, senadores, deputados, além de representantes da NTSB, FAA e segmentos expressivos, a saber:

- ♦ AA / CO / DL / UA / FedEx / UPS / BA / BMI / VS / LH / KL / AM: As empresas aéreas American Airlines, Continental, Delta, United Airlines, Fed Ex, UPS, British Airways, BMI, Lufthansa, KLM e Aeroméxico participaram do acordo.

- ♦ Associação de Pilotos da Varig: Apenas a Associação de Pilotos da VARIG compareceu à reunião que apresentou a primeira proposta global de adoção da política de *open skies*.

- MALIAT- Multilateral Agreement on the Liberalization of International Air Transportation, 2001;

Deve-se também mencionar, por ser importante no contexto, o MALIAT – acordo multilateral para a liberalização do transporte aéreo internacional.

- Acordo entre EUA, Brunei, Chile, Nova Zelândia, Cingapura;

Trata-se do acordo para liberalização, firmado entre EUA, Chile, Brunei, Cingapura e Nova Zelândia.

Conclusão

A questão que surge é: o Brasil tem realmente interesse em adotar a política de céus abertos?

Veja-se a evolução recente:

- União Européia – EUA. Acordo de *Open Skies*, Março 2007 / 2008;
- Mercado Asiático (ASEAN), 10 Países, 2008;
- União Européia – EUA. Acordo de *Open Skies*, Março 2007 / 2008;

Os três maiores mercados da aviação são América do Norte, Europa e o mercado asiático, notadamente Japão e a Nova China. Em julho de 2008, 10 países do mercado asiático estão se encaminhando para adotar uma política de céus abertos. Esse fato levanta mais dúvidas sobre se a política de céus abertos na América do Sul é benéfica para todos os países, para nenhum ou só para dois. Pode-se afirmar, sem dúvida, que seria benéfica para o Brasil e o Chile.

- Competição livre;

Quanto ao acordo entre os EUA e a Europa tem-se a competição livre. Há pouco tempo, as quatro maiores empresas aéreas no mundo eram as americanas, portanto não havia competição livre.

Hoje, tem-se o fortalecimento da junção Air France/KLM. Qual é o objetivo desse acordo, dessa junção?

A competição pode ser realmente livre? Na verdade, trata-se da mesma questão de preços, ou seja, um bilhete entre os EUA e a Europa pode custar 10 Euros. Isso é um absurdo econômico.

O acordo EUA/ Europa inclui:

- Inexistência de restrições em rotas, em empresas designadas, em capacidade, em frequências e tipos de aeronaves;
- Estabelecimento de escritórios para quaisquer empresas;
- Remessas financeiras sem empecilhos;

Essas condições nunca foram problema para a Europa Ocidental. Entretanto, para a Europa Oriental, que atualmente faz parte da União Européia era uma dúvida.

No Brasil, apesar da situação ser complicada, houve uma melhoria a partir de 2006 quanto às remessas financeiras de vendas de passagens. Até então havia muita burocracia nessa questão.

- Serviço liberado.

Isso significa que a própria empresa aérea pode fazer o seu *ground handling*.

- Tarifas determinadas pelo mercado, dupla aprovação em casos de menor competição;

Qual será o futuro do transporte aéreo?