O consumidor, a nova dinâmica do setor aéreo e a Resolução nº 400 da ANAC¹

Sérgio L. B. F. Reis

Mestre em direito pela Universidade Cândido Mendes com linha de pesquisa em Direito Econômico e Desenvolvimento. Pós-Graduado em Direito da Propriedade Industrial. Bacharel pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Ocupa o cargo de Especialista em Regulação estando no momento em exercício no CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica).

Resumo: Este artigo aborda aspectos afetos aos direitos do consumidor e dos cidadãos, tais como o direito à informação e a transparência e os problemas derivados da assimetria de informação no setor de transporte aéreo de passageiros no Brasil. Entende-se que a adoção de certas práticas é prejudicial ao consumidor e à concorrência entre agentes, sendo necessária uma intervenção regulatória a fim de equilibrar as relações existentes. Parte da análise diz respeito à Resolução nº 400 da ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil) voltada a desregulação e a proteção do consumidor que trouxe significativos avanços, mas deixou espaço para certas práticas prejudiciais ao consumidor.

Palavras-chave: Regulação. Assimetria de informação. Consumidor. Concorrência. Setor aéreo.

Sumário: Introdução – **1** Aspectos da regulação do setor aéreo – **2** Assimetria de informação – **3** Preço e o consumidor – **4** Discriminação de preços – **5** Consumidor, desregulação e assimetria informacional – **6** A regulação setorial – Conclusão – Referências

Introdução

O setor aéreo é fascinante. Os motivos para a fascinação podem variar conforme a perspectiva do observador: uma criança ficará fascinada pelos sons e desenhos dos aviões, um operador logístico pela agilidade no envio de cargas, um executivo pela capacidade de se deslocar dinamicamente e um avô pela capacidade de encontrar os netos sem ter que despende longas horas numa estrada. É possível imaginar diversos motivos pelos quais a aviação consegue fascinar as pessoas. Para um pesquisador, como eu, o setor aéreo chama a atenção pelo seu dinamismo, complexidade e importância econômica.

¹ As opiniões expressas neste artigo são pessoais, não devendo ser confundidas com eventuais posicionamentos institucionais do CADE ou da Superintendência-Geral.

Observando o caminho que levou à desregulação do setor a partir dos anos 1980 e 1990 em outros países e criou uma intensificação da concorrência por conta da entrada de novos agentes, da criação de novos modelos de negócio (como as empresas de baixo custo e o sistema de *hubs*), novas estratégias de precificação, a formação de alianças, a comercialização pela internet etc., percebe-se que de uma forma geral o setor mudou, e cresceu. No entanto, é importante analisar este processo também pela perspectiva do consumidor, um elo mais fraco, mas extremamente importante, desta relação. De uma forma geral, é possível afirmar que o consumidor ganhou com as inovações e o início da operação de empresas de baixo custo, que permitiu o acesso ao serviço por cidadãos cuja renda não era suficiente para utilizar este modal no modelo de tarifas existente anteriormente. No entanto, se houve ganhos, também se vislumbra hipóteses nas quais a evolução do modelo de negócio não foi positiva.

Neste trabalho, pretende-se analisar algumas hipóteses em que a evolução do modelo de negócio em um ambiente de desregulação foi negativa para o consumidor. O foco será, principalmente, no modelo de precificação permitido pela Agência Nacional de Aviação Civil, por meio da sua Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016, e, em aspectos como a assimetria de informação e a cobrança por serviços acessórios, alguns sem uma justificativa racional.

No contexto em análise, se a existência de assimetrias de informação pode ser encarada como uma característica dos mais diversos mercados, em certos casos, na perspectiva do consumidor, esta assimetria informacional é indesejada, uma vez que cria uma dificuldade significativa na aferição do real preço cobrado por um mesmo serviço por empresas concorrentes. Esta complexidade prejudica o consumidor e a concorrência entre as empresas na medida em que descobrir o verdadeiro preço se torna um processo difícil, abrindo espaço para condutas oportunistas por agentes que mascaram o preço final de seu serviço através da inclusão de “serviços adicionais”, comercializados sob a forma de *opt-in*. Tal prática frustra até mesmo a pesquisa em mecanismos de buscas ou através de sistemas de reservas. Por exemplo, ao pesquisar o trecho doméstico entre São Paulo e Natal em três companhias aéreas, pode-se ter a impressão de que o trecho oferecido pela companhia aérea X é mais barato, mas na verdade incidem sobre este preço cobranças pela reserva de assento e pela bagagem em tal montante que a tarifa cobrada pela companhia aérea Y, em uma condição similar, seria mais econômica, mas tal fato só é percebido numa fase avançada do processo de reserva, havendo o risco de o consumidor adquirir seu bilhete com base no valor fornecido no início das pesquisas. Tal fato tem impacto concorrencial e prejudica o consumidor na medida em que a empresa Y, que efetivamente oferecia o melhor

preço, teria sido a opção do consumidor numa hipótese de isonomia concorrencial, e, eventualmente, não é a empresa contratada.

Também se vislumbra cabível neste trabalho a discussão acerca da prestação de serviços que não gozam de uma justificativa lógica ou razoável para a sua cobrança. Por exemplo, se um assento *premium* tem uma justificativa associada ao uso de mais espaço na cabine de uma aeronave, o mesmo não se pode dizer da cobrança pela escolha de um assento comum, algo realizado pelo sistema de alocação de assentos que ocorre de forma ordinária, não possuindo uma justificativa para a sua cobrança, levando a uma situação em que está sendo criado um serviço que será objeto de cobrança e que, em determinadas situações, poderá levar a um mecanismo de venda casada.

Ademais, neste trabalho, partimos da premissa de que a livre concorrência não deve ser um conceito que fica restrito à letra do texto constitucional, ou tido como um princípio abstrato e de difícil aplicação prática. Pelo contrário, a existência de um mercado competitivo é algo que deve ser valorizado e um objetivo a ser alcançado nas mais diversas atividades econômicas, criando um ambiente favorável à livre iniciativa e equilibrado no que diz respeito ao consumidor. Em algumas hipóteses, a fim de construir um ambiente de efetiva concorrência, torna-se necessária a ação estatal. Observam-se a assimetria de informação e a adoção de práticas prejudiciais ao consumidor como questões que criam distorções concorrenciais que justificam uma ação estatal através da regulação, tanto no que diz respeito à revisão de políticas de desregulação adotadas, como também na construção de um arcabouço específico apto a tratar questões oriundas da dinâmica do mercado.

Ao longo deste trabalho utiliza-se como norte que uma eventual intervenção, seja através da regulação ou de outras medidas legais e normativas, deve sempre buscar um equilíbrio em relação aos elos da cadeia, tais como fornecedores e consumidores, e também entre os agentes atuantes no mercado e prestadores de serviço, devendo ocorrer de forma minimalista, com embasamento técnico, que não leve a um excesso regulatório que crie outras distorções, ou a leve ao retrocesso, impactando negativamente os agentes do mercado e os consumidores.

Sem o devido equilíbrio na regulação, ou na desregulação, certas virtudes de uma atividade econômica podem ser distorcidas, acarretando prejuízo para toda a coletividade e para o ambiente concorrencial.

1 Aspectos da regulação do setor aéreo

Assim como em outras atividades inovadoras, os primórdios da aviação civil comercial apresentaram um flerte com o caos. Com o tempo, foram estabelecidos padrões mínimos de navegação e de infraestrutura, mas ainda era um processo

que precisava evoluir para alcançar padrões de segurança e eficiência mínimos. Pelo fato de a aviação civil ser considerada um meio de transporte eficiente, mas caro e com significativo risco de vida para as pessoas, demandou-se uma reflexão tanto do Estado como dos prestadores do serviço acerca da necessidade de aprimoramentos, em especial no que tange ao tráfego aéreo e à segurança de voo. A fim de atuar na padronização internacional, foram criadas duas estruturas na esfera internacional neste setor, a International Air Transport Organization (IATA), fundada em 1945 com natureza de uma associação internacional de empresas, e a International Civil Aviation Organization (ICAO), agência especializada da ONU com mandato para a atividade de aviação civil, criada em 1947. As duas organizações têm sede em Montreal, no Canadá. Tanto a IATA como a ICAO contribuíram, e continuam contribuindo, para a atualização da Convenção de Chicago, de âmbito internacional, que estrutura temas afetos ao setor de transporte aéreo, cuja adesão do Brasil ocorreu em julho de 1946.

A atuação da IATA em certos aspectos tem muita afinidade com o conceito de autorregulação. A maioria de suas normas não tem a natureza de lei, em sentido estrito, ou seja, trata-se de padrões/*standards* estabelecidos pela associação através dos quais existe a adesão da parte dos associados. Esta vinculação tem natureza contratual, juridicamente diverso do *enforcement* da lei. Ademais, cabe destacar que, como associação, é interesse da IATA o desenvolvimento dos diversos segmentos da aviação civil e, em grande medida, tais objetivos convergem com o interesse público afeto a este mercado. Para uma associação também é importante a segurança do voo. Além de proteger a vida de usuários e o crescimento da atividade, vislumbra-se o fato de que acidentes aéreos trazem prejuízo de reputação e financeiro para todo o setor como, por exemplo, o aumento no valor dos seguros, o que impacta nos custos da atividade, e o prejuízo de reputação e de imagem pode transferir possíveis usuários para outros modais. Tais pontos impactam negativamente o conjunto da atividade e seus efeitos não estariam restritos a uma eventual empresa envolvida em um acidente aéreo.

Considerando que existem pontos convergentes entre o interesse público e a associação que representa os agentes envolvidos em uma atividade, é preciso também observar que haverá a possibilidade de perspectivas divergentes em certas hipóteses. Uma das hipóteses em que esta divergência pode ocorrer diz respeito a situações nas quais esteja em jogo o interesse e defesa do consumidor/usuário do transporte aéreo e questões concorrenciais.²

² No que diz respeito a questões concorrenciais, cabe menção à investigação do cartel associado à cobrança de um adicional de combustível (Fuel Surcharge) onde houve investigação acerca da participação da IATA no conluio entre as empresas – European Commission – DG Competition – Case At. 39258 – Airfreight.

Desta forma, inobstante à importância das associações, dos organismos internacionais e dos mecanismos de autorregulação, a regulação estatal está presente nos mais diversos Estados e, em alguns destes, através de agências reguladoras. No Brasil, havia o modelo de regulação através da administração direta, no qual diversas atribuições competiam ao Departamento de Aviação Civil (DAC) do Ministério da Aeronáutica e, em 2008, com a criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC),³ diversas atribuições afetas à aviação civil passaram a ser tratadas no âmbito desta agência.

A atuação de uma agência reguladora⁴ no setor de aviação civil não é fácil, considerando a dinâmica e a diversidade do mercado brasileiro, assim como as suas especificidades. Ademais, o marco regulatório da ANAC em sua lei de criação tem uma estrutura formal voltada às competências, sem necessariamente estabelecer objetivos programáticos que norteiem a sua atuação. A falta de um norte estabelecido no processo legislativo cria uma dificuldade para a adoção de uma Política de Estado. Na ausência desta, há espaço para uma Política de Governo, que pode oscilar conforme a visão do chefe do Poder Executivo, e sem o crivo do Poder Legislativo, e não havendo a estabilidade almejada desejada em uma Política de Estado. Neste sentido, cabe mencionar o Decreto nº 6.780/09 na qual é estabelecida a Política Nacional de Aviação Civil, formulada pelo Conselho de Aviação Civil (CONAC), em que foram estabelecidos tópicos que estão associados a questões regulatórias, impactando na independência da agência.

Por sua vez, o Código Brasileiro Aeronáutico⁵ (CBA), promulgado em 1986, e que é o marco regulatório para a aviação civil, em diversos pontos está ultrapassado. O dinamismo da atividade econômica e as mudanças sociais ocorridas no Brasil impactaram significativamente a estrutura e a lógica de diversos mercados, incluindo o da aviação civil. Desta forma, em que pese o foco do CBA em questões procedimentais e operacionais, este marco regulatório está desatualizado em diversos pontos. Houve avanço em discussão acerca de temas como capital estrangeiro,⁶ mas ainda é observada a ausência de atualização no que diz respeito a aspectos societários e concorrenciais, e em questões consumeristas,

³ A ANAC foi criada por meio da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2008.

⁴ Neste ponto, cabe menção à lição do professor Sérgio Guerra: “Conclusivamente, a assunção de atividades econômicas de relevante compromisso social pelo setor privado, em um ambiente globalizado, indica a regulação por meio de entidades estatais descentralizadas, com amplas funções e amplo conhecimento técnico sobre os setores regulados. O padrão regulatório brasileiro, como estruturado, tem elementos para perseguir o equilíbrio entre o Estado, o cidadão e o agente regulado, de modo que o regulador possa se manter equidistante dessas três figuras (GUERRA, 2013).

⁵ Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986.

⁶ Em um outro trabalho abordamos a falta de consonância do Código Brasileiro Aeronáutico com a realidade social ao analisarmos o limite de participação do capital estrangeiro nas empresas de aviação comercial (REIS, 2010).

ressaltando que o CBA não traz sequer paradigmas programáticos nestas questões⁷ que poderiam ser utilizados para nortear a regulação setorial.

Neste cenário, em dezembro de 2016 foi aprovada a Resolução nº 400 da ANAC, uma norma que tem por finalidade estabelecer condições gerais aplicáveis ao setor aéreo regular de passageiros, tanto no âmbito doméstico, como internacional. Esta norma possui diversos avanços no que diz respeito ao estabelecimento de regras transparentes na relação entre as empresas aéreas, prestadoras do serviço de transporte aéreo e os passageiros, consumidores ou usuários do referido serviço. A referida norma buscou equilibrar a relação existente estabelecendo um rol de direitos mínimos para os passageiros e, conseqüentemente, obrigações para o transportador, refletindo aspectos afetos ao direito consumerista e à jurisprudência envolvendo litígios afetos ao setor. Houve significativos avanços trazidos na norma, como, no que tange à transparência, obrigações no sentido de informar de forma clara dados relativos a taxas e tarifas, tempos de conexão, dentre outros. Também houve avanço em relação às hipóteses de desistência sem ônus, em até 24 horas, e, nas hipóteses de alterações unilaterais pelo transportador, evitando que os consumidores dependessem unicamente das políticas das empresas para o tratamento de certas questões.

No entanto, em que pese os avanços, houve também pontos em que o intuito de regulação não foi o ideal, na medida em que permitiu a criação de serviços acessórios que desestabilizam a relação consumerista e, principalmente, criam uma assimetria de informações que é prejudicial aos consumidores e que têm um impacto concorrencial tanto no processo de escolha do menor preço pelo consumidor como na concorrência entre prestadores do serviço, o que será observado em maiores detalhes ao longo deste trabalho.

2 Assimetria de informação

A informação possui um significativo valor no mercado. Nos mais diversos mercados, os agentes operam com base em informações que possuem no ramo de atividade em que atuam, sendo um fator normal certos agentes terem mais informações do que outros, havendo um desequilíbrio ou assimetria informacional. Em regra, tal desequilíbrio é tido como algo normal, como aspecto do livre mercado e iniciativa, até mesmo pode ser tido como um reflexo da eficiência da empresa. Por exemplo, as empresas aéreas mantêm em sigilo a sua estrutura de

⁷ No que diz respeito a marcos regulatórios com normas programáticas, cabe menção ao artigo 2º, da Lei nº 9.472/97 do marco regulatório da Anatel, ou do artigo 6º, da MP 2228-1/01 do marco regulatório da Ancine, dos artigos 11 e 12, da Lei nº 10.233/01 do marco regulatório da ANTT, sem prejuízo de outras hipóteses.

custos, ou seja, um concorrente não tem conhecimento da estrutura de custos de um voo de outra empresa. Desta forma, cada empresa terá que organizar a sua própria estrutura que irá concorrer com a de outros agentes. Neste contexto, a informação tem um valor precioso, permitindo que as empresas otimizem a sua operação e seus lucros. De uma forma geral, o fato da informação ser assimétrica, ou seja, detida pelos diversos agentes de forma isolada, e de uma forma diferente por outros elos da cadeia, é algo inerente à economia de mercado.

No entanto, conforme exposto anteriormente, na aviação civil houve a opção por um modelo de regulação que envolve a delegação de diversos poderes para uma agência reguladora, a ANAC. Esta agência tem a finalidade de lidar com os mais diversos agentes ligados diretamente, e às vezes até mesmo indiretamente, ao setor de aviação civil, conforme seu marco regulatório. Considerando o setor, existirão falhas de mercado que podem demandar uma intervenção através da regulação. Na aviação civil uma questão de grande relevância diz respeito aos monopólios naturais, assim como as *essential facilities*, que demandam um tratamento regulatório com a finalidade de evitar distorções no mercado, sejam distorções concorrenciais, seja o distanciamento em relação ao fim público e ao interesse social.⁸

Uma das falhas de mercado que podem justificar a intervenção regulatória é a assimetria de informações. Como já visto, tal assimetria é algo natural de uma economia de mercado e, em regra, não demanda um tratamento no âmbito do Estado, ressalvadas certas hipóteses, que dizem respeito ao consumidor, um importante elo da cadeia produtiva e que, de um modo geral, não possui conhecimento técnico da questão que lhe permita fazer a melhor escolha. Nesta hipótese, cabe observar, por exemplo, a atuação da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) em relação aos modelos de contrato de adesão das operadoras. Uma vez que a ANATEL possui pessoal qualificado para aferir se uma determinada forma de contratação atende às expectativas do consumidor, assim como questões técnicas e o interesse público afeto à questão, esta realiza uma análise dos modelos de contratos a fim de estabelecer um equilíbrio na relação entre operadoras e consumidores. Outra hipótese é a atuação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) em questões afetas à publicidade de alimentos, na qual foi vislumbrada como solução a utilização de identificação visual para alimentos com

⁸ Neste ponto, cabe menção a lição do professor José Tomás Baganha ao descrever o modelo português, vigente até os dias de hoje: "Trata-se, pois, de um sector eminentemente público: pelo capital, pelos modelos de gestão, pelos interesses públicos em jogo. A natureza exclusivamente pública destes não isenta, todavia, aquelas empresas da sujeição aos princípios do direito da concorrência e da regulação económica, impostos pela necessidade de contornar as evidentes 'falhas de mercado'" [...]. (BAGANHA, 2003).

alto índice de sódio, açúcar etc.⁹ Esta intervenção é justificada na medida em que o desconhecimento técnico pelos consumidores é significativo e muitas vezes estes são induzidos a erro no processo de escolha de um alimento. Almeja-se com tal regulação uma transparência em relação a aspectos do alimento a fim de que o consumidor possa fazer a escolha que lhe convém.

Na hipótese deste trabalho estamos abordando uma falha de mercado em que a informação é disposta de forma confusa para o consumidor e que impacta diretamente no processo de seleção. Tal distorção tende a dificultar o processo de pesquisa, podendo induzir o consumidor a não fazer o que seria a “melhor escolha”. Ao não realizar a melhor opção, o consumidor tem uma perda de bem-estar. O impacto não é restrito ao consumidor na medida em que muitas vezes a “melhor escolha” pode estar associada a um concorrente, que não teve o seu serviço contratado justamente porque a falta de clareza induziu o consumidor a adquirir o que não era a melhor opção. Fica frustrado o caráter competitivo do mercado na medida em que o agente que atuou para oferecer a melhor escolha não teve êxito na comercialização do serviço uma vez que a prática de seu concorrente distorcia o ambiente competitivo. Trata-se, portanto, de uma situação excepcional em que deve ser compreendido que a assimetria informacional gera distorções e, desta forma, que deve ser utilizado o instrumental regulatório para que isto não ocorra.

3 Preço e o consumidor

Discutir a noção de preço é algo complexo em qualquer mercado, e no de transporte de passageiros não é diferente. A proposta deste trabalho não é exaurir o conceito de preço dada a complexidade do tema; para tanto será realizada uma visão geral com o enfoque na abordagem do Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078/90, e eventualmente serão tangenciados conceitos afetos a *Price Theory* no âmbito da economia.

Desta forma, a noção intuitiva de preço é “o quanto o consumidor está disposto a pagar por um determinado produto ou serviço” e, como contraponto, estará à disposição do vendedor em ofertar o produto de uma forma que sua receita seja maximizada. Na perspectiva empresarial busca-se obter o maior lucro possível com a comercialização do produto e serviço, observada a estrutura empresarial, os custos e a escala necessária para que este lucro seja maximizado. Na perspectiva do consumidor, este busca ter o menor dispêndio e um produto ou serviço que lhe atenda da melhor maneira possível. Desta forma, um consumidor com sensibilidade a preço estará sempre buscando alternativas compatíveis

⁹ Esta questão foi abordada em um trabalho específico acerca do tema (REIS, 2011).

com o seu orçamento, outros consumidores buscarão a conveniência e admitem gastar um montante de recursos maior pela praticidade e eficiência. Transpondo para o transporte aéreo de passageiros, certos passageiros admitem fazer longas escalas, aceitam rotas comercialmente menos relevantes, podem viajar em dias e horários de menor demanda, com o objetivo de adquirir passagens mais baratas. Para outros perfis é importante uma rota mais direta e rápida, em uma data específica e num processo de aquisição com pouca antecedência. Os diversos usuários do serviço de transporte aéreo têm perspectivas e necessidades diferentes acerca do serviço, do seu valor e de sua substituíbilidade. Esta diversidade de perfis é observada pelas companhias aéreas em estratégias como a discriminação de preços que será abordada em item específico deste trabalho.

Com o advento da comercialização de passagens aéreas pela internet, ocorreu um fenômeno relevante no mercado.¹⁰ Esse processo permitiu uma comercialização mais eficiente posto que houve uma significativa diminuição de certos custos operacionais das empresas aéreas, tais como: atendimentos telefônicos para cotação de preços, emissão e transporte de bilhetes físicos, comissão de agentes de viagem etc. Esta nova plataforma de comercialização também facilitou a segmentação de bilhetes, tais como bilhetes abertos, bilhetes que não permitem alteração, dentre outros. Em paralelo, tornou os preços mais transparentes, havendo a diminuição da assimetria de informações, tanto na perspectiva do consumidor, como também para os concorrentes. Para o consumidor tal avanço tecnológico facilitou o processo de pesquisas de preços e itinerários tornando-o mais ágil e sem a necessidade de intermediários, permitindo que, de uma forma mais rápida, fosse escolhida a forma de transporte aéreo que melhor se encaixasse ao seu perfil e suas necessidades. O processo de pesquisa continua em evolução por meio de *sites* de comparação de preços e do uso de aplicativos para celulares e *tablets* que otimizam a experiência do consumidor.

Na concorrência entre as empresas de transporte aéreo, o uso da internet permitiu que empresas concorrentes, através de sofisticados sistemas de tecnologia da informação, obtivessem conhecimento das tarifas dos seus competidores. Por mais que na operação antiga fosse viável conhecer as tarifas dos concorrentes, os atuais sistemas facilitam a obtenção dessa informação tão relevante para a construção de uma estratégia de preços. A partir do momento em que uma empresa aérea inicia uma promoção, comercializando assentos disponíveis a preços mais baixos do que o seu padrão, os seus concorrentes podem também

¹⁰ No trabalho dos pesquisadores Jeremy Verlinda e Leonard Lane é realizada uma análise de diversos aspectos afetos ao impacto da internet no processo de pesquisa de preços no mercado norte-americano e em outros pontos. Mesmo considerando que o mercado brasileiro é diferente, entendemos que diversos aspectos tratados neste trabalho podem ser observados no mercado brasileiro (VERLINDA; LANE, 2004).

realizar promoções. Esta prática pode ser vista como competitiva na medida em que permite aos consumidores pagar preços menores e, por sua vez, amplia o nível de ocupação de certas rotas, dentre outros aspectos associados à eficiência.

No entanto, em que pese a indiscutível eficiência associada ao uso da tecnologia, existe o risco da adoção de condutas anticoncorrenciais com a finalidade de distorcer o ambiente competitivo em um mercado, neste ponto cabe menção ao processo judicial envolvendo a prática de publicações de tarifas por companhias aéreas.¹¹ Desta forma, não é difícil imaginar a tecnologia como um facilitador de certos paralelismos, ou colusões tácitas,¹² que poderiam ser prejudiciais ao consumidor. Tal risco torna necessário um monitoramento constante do órgão regulador a fim de apurar distorções e a eventual atuação dos órgãos de defesa da concorrência na hipótese de estratégias coordenadas que caracterizem condutas anticoncorrenciais.

Um ponto relevante na análise de preços diz respeito aos custos associados ao serviço. Este é um tema complexo que não será debatido nesta oportunidade, cabendo tão somente observar que, no mercado de transporte aéreo de passageiros, a estrutura de custos é bastante sofisticada, considerando o capital necessário para o início das operações, custos afundados, investimentos em aeronaves e na mão de obra apta a operá-la, complexidade logística, estrutura regulatória complexa em questões como a segurança de voo e navegabilidade, despesas em moedas estrangeiras, oscilação do preço internacional do combustível, dentre outras questões que conferem significativa complexidade à estrutura de custos de uma empresa atuante no setor e, em especial, para um entrante.

Para concluir este tópico, é importante ressaltar que a transparência e a precisão em relação ao preço têm uma relevante repercussão concorrencial. Em que pesem questões já abordadas acerca de aspectos da escolha, o preço tem uma grande relevância e quanto mais transparente estiver para o consumidor no processo de pesquisa, maior será a transferência de poder ao consumidor que, através do poder de escolha, terá meios para estimular uma competição entre os agentes do mercado. A dificuldade em aferir o efetivo preço a ser pago permite comportamentos que retiram a capacidade do consumidor de pressionar os agentes a serem mais competitivos.

¹¹ Este processo norte-americano ficou conhecido como *Airline Tariff Publishing Case* (Civil Action No. 922854) no qual foi celebrado um acordo com o Department of Justice em novembro de 1993. Cabe destacar que desde este acordo até agora houve uma significativa evolução da capacidade de processamento de dados e das ferramentas de inteligência artificial.

¹² Neste ponto, cabe menção ao trabalho dos professores Ariel Ezrachi e Maurice Stucke neste tema (EZRACHI; STUCKE, 2017).

4 Discriminação de preços

A discriminação de preços é a hipótese na qual um mesmo produto ou serviço é comercializado por preços diversos para consumidores diferentes.¹³ Ao longo do tempo esta prática foi adotada no mercado de transporte aéreo de passageiros considerando a eficiência associada a esta prática e a diversidade de perfis da demanda.

Em que pese o fato desse tipo de comportamento poder ser tido como anti-concorrencial¹⁴ ou abusivo, em especial quando a empresa possui poder de mercado, a prática não foi considerada abusiva e se tornou usual no segmento de transporte aéreo, no Brasil e na maioria dos países. Desta forma, tornou-se usual uma cobrança de preços variados para a prestação do mesmo serviço, *i.e.*, transporte de passageiros. Por exemplo, através do conceito de classes de reservas, da noção de alta e baixa temporada, da ocupação de aeronaves etc. Ao longo do tempo essa discriminação foi se tornando cada vez mais complexa.

Na perspectiva consumerista, em que pese o fato de não haver uma previsão expressa no texto legal brasileiro, existem aspectos afetos a transparência dos preços e equilíbrio das relações de consumo que permitem vislumbrar a ideia de que a discriminação de preços não é uma prática desejável.

Neste contexto, cabe destacar que o fato da prática de discriminação de preços ser admitida, não justifica a adoção de modalidades abusivas desta prática,¹⁵ como a instalação de *cookies* nos computadores para “guardar” tarifas,¹⁶ ou outras estratégias prejudiciais ao consumidor e à livre concorrência.

¹³ Um conceito mais técnico é apresentado pelo Professor Herbert Hovenkamp que estabelece: “The sale or lease of products to two different purchasers at two different rates of return. More technically, two sales that yield different ratios of price to marginal cost. Price discrimination should be distinguished from differential pricing, which is the sale of the same product at two different prices” (HOVENKAMP, “Antitrust”, p. 402).

¹⁴ Esta prática é elencada como uma das condutas anticoncorrecionais, cabendo ressaltar que existem pré-requisitos associados à regra da razão para a sua caracterização. A título ilustrativo, cabe menção ao inciso X, do parágrafo 3º, do artigo 36 da Lei 12.529/11, abaixo reproduzido:

Art. 36 [...]

§3º As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no caput deste artigo e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica: [...]

X - discriminar adquirentes ou fornecedores de bens ou serviços por meio da fixação diferenciada de preços, ou de condições operacionais de venda ou prestação de serviços;

¹⁵ Neste sentido, cabe menção a lição do professor Richard Whish que aponta na jurisprudência uma hipótese de discriminação de preços em relação aos agentes de viagem criando uma significativa distorção no mercado a jusante (WHISH, *Competition Law*, p. 750).

¹⁶ Nesta prática, uma vez que o consumidor pesquisa o preço no site da companhia aérea, o preço para o trajeto fica “guardado”, caso este venha a pesquisar novamente em um curto prazo, ou conforme a estratégia da companhia aérea, o preço que aparece é o mesmo anterior, mesmo na hipótese da companhia aérea estar ofertando preços menores para outros passageiros com perfil semelhante (mesmo país, mesma moeda, mesma forma de pagamento etc.). Esta hipótese de discriminação de preços a meu ver seria abusiva, sem prejuízo de questões afetas à privacidade na internet.

5 Consumidor, desregulação e assimetria informacional

Na evolução da regulação do setor aéreo até o atual cenário de desregulação, sempre houve uma grande atenção a preços. No momento em que havia o regime de concessão de rotas e uma regulação incisiva de preços, era comum o tabelamento, algo que tem efeitos atroz na concorrência e na eficiência. No processo de desregulação, com o fim da concessão de rotas e a flexibilização do uso do espaço aéreo, houve a liberação das tarifas, mas havia a ressalva da adoção de preços mínimos, inicialmente em todas as rotas, e num segundo momento somente em rotas internacionais, a fim de evitar uma concorrência “predatória” por empresas estrangeiras mais eficientes. Posteriormente, houve a flexibilização das tarifas sem o estabelecimento dos preços mínimos e com um padrão mínimo de bagagem, um padrão que em muitas hipóteses era considerado excessivo. Recentemente, com a Resolução nº 400 da ANAC, foi atingido um novo patamar de desregulação, houve a preocupação em estabelecer certos critérios de proteção e transparência aos consumidores, mas este mesmo instrumento optou por retirar os parâmetros mínimos de bagagem na prestação do serviço e permitir cobranças adicionais por serviços acessórios, modalidade de *opt-in*, observada a transparência.

Diante do contexto exposto, é importante estabelecer que a Resolução nº 400 da ANAC trouxe avanços e houve o intuito de equilibrar certos aspectos de uma relação complexa como a existente dentro do transporte aéreo de passageiros. No que diz respeito ao preço do serviço, no artigo 4º, ao dispor sobre a obrigação de incluir taxas governamentais e de embarque dentro do preço informado ao passageiro, houve um avanço em relação à transparência. No entanto, ao não estabelecer um padrão mínimo para o serviço e permitir a cobrança de prestações acessórias, houve uma involução significativa no que tange à transparência, gerando uma assimetria de informação que traz uma questão consumerista e concorrencial.

Neste momento, iremos abordar três cobranças adicionais e discutir aspectos da sua racionalidade, quais sejam, a cobrança por bagagem, a cobrança por alimentos e a cobrança por reserva de assentos.

a) Cobrança por bagagem

No normativo anterior havia a previsão de um determinado volume de carga no porão (bagagem despachada) associado a um bilhete de transporte aéreo. Este custo era embutido no custo da passagem e compartilhado por todos aqueles que adquiriam bilhetes em uma determinada rota e horário. Através de uma análise estatística, era estimado o volume de carga associado à rota e estabelecido o

seu custo, um voo do aeroporto de Congonhas para o Santos Dumont num dia da semana pela manhã tem um determinado perfil, como, por conjectura, o de transporte de executivos que levam pouca bagagem de porão, um outro trajeto ligando o aeroporto de Guarulhos a Juazeiro tem um outro perfil associado a turistas, executivos e pessoas que vão visitar familiares em Juazeiro e cidades próximas. Trata-se, portanto, de diferentes perfis de passageiros com, portanto, diferentes características de transporte de bagagem. O executivo que vai passar um dia em uma cidade transporta poucas coisas, a pessoa que viaja por quinze dias num trecho mais distante para visitar a família tende a ter uma bagagem maior.

Pelo fato da informação do volume de carga ser essencial à segurança e à operação do voo, esta informação é organizada e analisada ao longo do tempo, sendo objeto de uma análise estatística com razoável grau de confiabilidade. Tal informação inclusive serve como referência para aferir a possibilidade de comercialização de carga que pode ser oferecida a terceiros, uma operação que envolve um outro segmento do setor de transporte aéreo.

Desta forma, num país continental, com perfil de consumidores variados que vão dos executivos aos novos usuários que trocaram o transporte rodoviário pelo aéreo, a incorporação do preço da carga ao bilhete com base em uma análise estatística era um critério razoável que expressava uma racionalidade própria. No atual cenário, observada a resolução da ANAC e a prática das empresas, existe uma cobrança uniforme por bagagem despachada, independente da distância percorrida na rota ou do peso da bagagem que esteja dentro de um determinado limite, ou seja, se o passageiro despachar uma bagagem de 5 quilos ou de 20 quilos, o valor será o mesmo. Na hipótese dos 5 quilos, o passageiro paga por 20 quilos e a companhia aérea se apropria de 15 quilos. Na prática também se observa que são praticados preços diversos para as aquisições de bagagem, sendo um preço no momento de compra do bilhete ou com antecedência ao voo, outro no atendimento eletrônico no aeroporto, outro no guichê de check-in. As companhias aéreas têm procurado informar com antecedência os aumentos na cobrança associada à bagagem, mas ainda assim persiste uma diversidade de preços praticados.

Tal dificuldade se torna ainda mais complexa em rotas internacionais, onde os padrões variam conforme o padrão da companhia aérea que oferece o serviço. A cobrança por volumes extras pode ser feita em outras moedas, como dólares ou euros, e o volume pode também variar, tanto no que diz respeito às medidas dos volumes como em relação ao peso e suas unidades, tais como vinte quilos, vinte e três quilos, setenta libras etc.

Uma questão relevante associada à assimetria de informação está no fato de que a adoção de mecanismos de *opt-in* ao longo do processo de reserva cria

uma significativa dificuldade em aferir o real valor a ser pago pelo serviço de transporte aéreo.

Diante do exposto, entende-se adequado um recuo no movimento de desregulação das bagagens e o estabelecimento de uma franquia associada ao bilhete aéreo, doméstico ou internacional. Este volume deve observar padrões técnicos e de razoabilidade: se o padrão anterior de dois volumes de trinta e dois quilos em voos internacionais não era adequado, e era considerado excessivo pelas empresas, também não é razoável imaginar um padrão de cinco quilos na perspectiva do consumidor que está viajando para outro país. Neste contexto, vislumbra-se a possibilidade de, através de critérios técnicos, estabelecer no âmbito da regulação um padrão de franquia, nacional e internacional, que equilibre de forma satisfatória o interesse dos passageiros e a racionalidade das companhias aéreas. Em alguma medida a agência reguladora estaria exercendo uma função arbitral na questão analisando os interesses envolvidos e buscando uma solução para a questão que não seja unilateral.

b) Cobrança no fornecimento de alimentos

No processo competitivo houve a adoção pelas empresas aéreas de diversas medidas, que tinham por objetivo diminuir e racionalizar custos. Uma das medidas que foi marcante para os consumidores foi a simplificação, ou o corte total, do fornecimento de alimentos em voos domésticos ou de curta duração. Esta medida trouxe um impacto positivo para as empresas, que diminuíram os custos associados aos alimentos e, também, trouxe vantagens indiretas como a redução do peso de decolagem, diminuição do tempo parado em aeroportos que seria necessário para o serviço de *catering* etc. Em contrapartida, houve uma alteração no perfil dos aeroportos, que passaram a ampliar a sua estrutura para lanches e refeições, criando espaços que poderiam ser alugados e gerar uma receita complementar à da atividade aeroportuária. O consumidor se adaptou a esta alteração e, na medida em que houve a percepção de que o preço das passagens era menor, esta ação não foi percebida como um problema.

Posteriormente, nas empresas que haviam migrado para o modelo em que o serviço de bordo era simples, ou inexistente, vislumbrou-se a possibilidade de obter uma receita complementar através da comercialização de alimentos e bebidas ao longo do voo. Em trechos mais longos, as empresas costumam fornecer alimentos compatíveis com a duração dos voos, alguns menus são mais sofisticados, outros mais simples, e buscam observar princípios nutricionais e dietas nestas refeições.

A questão em relação aos alimentos surge quando existem empresas aéreas com modelos de negócio que estabelecem a cobrança de refeições, mesmo em

voos internacionais de longa duração,¹⁷ com mais de dez horas de duração. Esta cobrança repercute em questões de assimetria de informação já tratadas anteriormente neste trabalho, onde existe a possibilidade de uma empresa, aparentemente, oferecer o menor valor por um serviço e distorcendo a concorrência. No entanto, também é necessário observar a questão sobre a ótica do consumidor, em que na hipótese de um voo longo este seria praticamente obrigado a contratar o serviço de alimentação. Se imaginarmos conexões rápidas na origem e no destino, tem-se um cenário ainda mais dantesco para o passageiro.

Desta forma, entendemos que possa vir a ser necessária uma atuação do órgão regulador a fim de estabelecer um critério mínimo de alimentação em rotas de longa duração, dada a possibilidade de condutas oportunistas que distorcem a concorrência, em especial no efetivo preço do serviço e, também, pela prática de condutas que podem ser caracterizadas como venda casada, medida extremamente prejudicial ao consumidor, além de questões afetas à saúde dos passageiros.

c) Cobrança por reserva de assentos

Como já mencionamos anteriormente, no que diz respeito aos assentos, existe uma diferenciação entre estes que pode justificar uma cobrança distinta, como, por exemplo, na oferta de poltronas em primeira classe, classe executiva ou classe econômica, assim como nas derivações destas que foram sendo criadas ao longo do tempo a fim de atender os diversos perfis de passageiros. Nesta lógica, uma classe executiva possui um assento que utiliza mais espaço na aeronave, existindo também uma complementação do serviço de transporte com o intuito de prover mais conforto e conveniência aos usuários deste tipo de serviço. Dadas as características dos serviços prestados, é natural uma cobrança diferenciada observando a lógica de segmentação.

Desta forma, o que se tem em mente neste tópico é discutir a hipótese de cobrança de um valor para que o passageiro possa reservar um assento normal utilizando o sistema de reservas da companhia aérea. Cabe destacar que os assentos com algum tipo de diferenciação já são separados pela empresa e tem precificação diversa. No caso dos voos domésticos do Brasil, por não haver uma classe executiva, foram criados assentos *premium* na parte da frente das aeronaves e nas saídas de emergência, que possuem uma distância maior entre as poltronas.

¹⁷ Conforme notícia do blog *Todos a Bordo*, publicada em 30 ago. 2018. Disponível em: <https://todosabordo.blogosfera.uol.com.br/2018/08/30/norwegian-cobranca-bagagem-comida-voos-baixo-custo/>. Acesso em: 9 maio 2019.

Neste sentido, cabe observar que a necessidade de alocação de passageiros em uma aeronave faz parte da operação de uma empresa, que irá comercializar o número de assentos disponíveis na aeronave, conforme a sua estratégia comercial e aspectos de segurança aérea. Caso ultrapasse o número de assentos, irá incidir na lógica de *overbooking*, que é objeto de um tratamento comercial e regulatório próprio. Dentro da ideia de alocação existe a destinação de um assento para um passageiro através do sistema de informática da empresa, essa alocação pode ser automática, observando as regras do sistema, ou pode ser num processo de escolha, que existe uma programação específica para atender esta solicitação. As empresas aéreas costumavam permitir o acesso ao processo de escolha de forma gratuita, ou seja, as pessoas que adquiriam o bilhete com mais antecedência ou tinham interesse em escolher um assento, faziam a opção no sistema que ia alocando os passageiros conforme disponibilidade da aeronave, outros somente faziam no momento do *check-in* no aeroporto. Em dado momento, as empresas aéreas optaram por estabelecer uma cobrança associada a este acesso, ou seja, para escolher um assento na aeronave seria necessário pagar um valor ou o passageiro estaria sujeito a um assento qualquer designado no sistema no momento do *check-in*.

Neste contexto, cabe destacar dois pontos. O primeiro é que não existe um custo diretamente associado a uma escolha de assento, ou seja, diferente de uma alimentação que envolve custos diretos e indiretos, ou a opção por um assento *premium* em que existe uma destinação de mais espaço no interior da aeronave, não existe um custo específico associado ao processo de escolha de assentos. O segundo ponto é que existem consumidores cujo perfil cria uma preferência ou uma necessidade associada à escolha de assentos. Como preferência podemos indicar aqueles que gostam de viajar na janela, ou no corredor, ou ainda casais que estão viajando juntos. Nestas hipóteses, a cobrança da companhia aérea estabelece um valor para que este consumidor possa exercer esta preferência. Ademais, existem passageiros que têm a necessidade de escolher os assentos, como exemplo, podemos mencionar famílias com filhos menores de idade, em que, dada a falta de autossuficiência das crianças, estas devem estar acompanhadas de um responsável para lhe ajudar nas medidas de segurança, conforto psicológico, rotinas etc. Este perfil de passageiro é praticamente obrigado a contratar o serviço de escolha de assentos para que sua experiência em uma viagem aérea seja equilibrada. Se a família tiver cinco pessoas, terá que pagar esse valor cinco vezes em cada trecho a ser percorrido em seu deslocamento. Caso não opte pelo pagamento, a família pode vir a não se acomodar junta na aeronave, ou ter que contar com soluções informais ou uma flexibilidade da política da empresa no momento do *check-in*.

Neste ponto, inobstante as questões afetas à dificuldade de aferir o efetivo montante a ser pago pelo serviço de transporte aéreo e a assimetria derivada do sistema de *opt-in* já expostos anteriormente, para estes passageiros que são obrigados a contratar a opção de escolha de assentos por uma necessidade, existe uma modalidade de comercialização baseada na venda casada, ou seja, por mais que na percepção da empresa aérea exista a opção de não contratar o serviço, na perspectiva subjetiva de certos perfis de consumidores haverá a obrigação de contratar o serviço para que a sua experiência de uso do transporte aéreo não seja significativamente prejudicada. Neste sentido, inclusive, a experiência internacional indica que existem comportamentos oportunistas por empresas aéreas a fim de ampliar a sua receita com este serviço, que não goza de uma racionalidade no que tange aos custos operacionais.¹⁸

Diante deste cenário, vislumbra-se que seria razoável a proibição da cobrança por este tipo de serviço no âmbito da regulação setorial, dada a sua racionalidade adversa ao consumidor, sem prejuízo às políticas das empresas voltadas à separação de assentos para clientes preferenciais, com pouca mobilidade física ou deficiência e outras demandas específicas que possam ser vislumbradas.

6 A regulação setorial

Diante do cenário exposto, vislumbra-se que a solução pode se dar através da regulação setorial com um fundamento técnico, que adote uma visão multilateral e compreenda os diversos interesses envolvidos,¹⁹ sem prejuízo dos outros princípios afetos à atividade como o da segurança e precaução. Esta regulação do transporte aéreo de passageiros deve observar uma lógica que seja benéfica ao conjunto da sociedade, incluindo um elo importante como o dos consumidores. Neste ponto, cabe menção à lição do professor Calixto Salomão, abaixo reproduzido:

A substituição da preocupação econômica com os resultados, pela preocupação jurídica com os valores, mesmo no campo econômico importa em mudança relevante. Igualdade de oportunidades, inclusão

¹⁸ Uma hipótese de conduta oportunista e abusiva está sendo investigada no âmbito da autoridade de aviação civil britânica, a CAA, em relação ao algoritmo de seleção de lugares e outras condutas das empresas, conforme a nota: <https://www.caa.co.uk/News/Latest-Civil-Aviation-Authority-review-finds-passengers-still-concerned-about-paying-extra-to-sit-together/?catid=4294967496>. Acesso em: 9 maio 2019.

¹⁹ Neste ponto, cabe menção à lição do professor Sérgio Guerra ao abordar a definição do professor Jacques Chevallier: “A regulação se distingue dos modos clássicos de intervenção do Estado na economia, pois consiste em supervisionar o jogo econômico, estabelecendo certas regras e intervindo de maneira permanente para amortecer as tensões, compor os conflitos e assegurar a manutenção de um equilíbrio do conjunto. Ou seja, por meio da regulação o Estado não se põe mais como ator, mas como árbitro do processo econômico, limitando-se a enquadrar a atuação dos operadores e se esforçando para harmonizar suas ações” (GUERRA, Ob. Cit.).

no mercado, conhecimento das melhores opções econômicas e sociais, cooperação, menos que resultados econômicos passam a compor o quadro valorativo de construção de uma democracia econômica. Aí o verdadeiro impacto desenvolvimentista da análise jurídica.²⁰

Além dos valores desejados, a análise regulatória deve também rechaçar práticas que não estejam de acordo com as expectativas da sociedade ou que possam ser consideradas oportunistas. Neste sentido, uma regulação que estimule a transparência, tal como estabelecidos em alguns pontos da Resolução nº 400, será sempre bem-vinda. No entanto, é preciso amadurecer a regulação setorial a fim de identificar outros valores relevantes que também devem ser abordados.

Cabe observar que a regulação setorial deve buscar também o dinamismo e a tecnicidade. Em relação ao dinamismo, observa-se que a estrutura do mercado que se apresenta hoje pode vir a ser alterada rapidamente, com o advento de novas tecnologias ou modelos de negócio. Desta forma, vislumbra-se que a lei, em sentido estrito, deve estabelecer um marco regulatório que pode ser complementado por princípios afetos à regulação do setor, incluindo aspectos econômicos e consumeristas mais gerais. Por sua vez, o poder normativo da agência reguladora deve ser tempestivo e ágil, tanto para absorver inovações como também rechaçar comportamentos oportunistas. Se o trâmite legislativo é complexo, e é natural que o seja, em contraponto ao rito legislativo, as regras estabelecidas pela agência reguladora demandam um rito mais rápido para a sua aprovação, observada a devida análise das áreas técnicas e deliberação por sua diretoria.

No que tange à tecnicidade, é desejável um processo regulador que envolva uma análise técnica que seja permeável à diversidade de perspectivas e busque estabelecer um equilíbrio entre as demandas sociais.²¹ Neste contexto, a norma regulatória que tenda somente a observar os humores da opinião pública, ou que se limite à ótica dos agentes mais fortes do mercado, remetem ao risco de captura e conseqüente desequilíbrio. Neste sentido, deve ser evitado o hermetismo, ou seja, não se deseja a construção de uma norma técnica hermética de difícil compreensão pela sociedade e pelo mercado regulado.

Como quarta característica, espera-se que a ação regulatória observe o princípio da intervenção mínima. Em nosso país existe um volume significativo de normas dispendo sobre os mais diversos assuntos sendo exaradas pelos diversos

²⁰ SALOMÃO FILHO, 2002, p. 57.

²¹ Neste ponto, cabe menção à lição do professor João Bosco Leopoldino Fonseca: "A intervenção do Estado no setor econômico deve ocorrer também para propiciar o equilíbrio, e, nestas condições, será ela supletiva, exigida e limitada no tempo, para que não se fira o princípio da livre iniciativa no campo econômico" (FONSECA, 2001, p. 239).

entes federativos, tal volume normativo cria uma complexidade operacional para as empresas que buscam empreender nos mais diversos setores. Neste cenário, em diversas situações, observa-se que as agências reguladoras acabam contribuindo para a proliferação de normas, muitas das quais têm uma justificativa razoável, ao mesmo tempo que diversas normas contribuem para um ambiente regulatório adverso e que pouco, ou nada, contribuem para os anseios do mercado e da sociedade. Desta forma, no enfoque deste trabalho, percebe-se que a Resolução nº 400 da ANAC buscou um certo norte e, na medida em que houve desvios, são necessários ajustes na norma a fim de que esta alcance o seu fim, devendo ser mantidos os seus acertos e pontualmente corrigidos os seus desacertos.

Conclusão

Diante do exposto, é possível concluir que as características do transporte aéreo de passageiros o transformam numa atividade extremamente complexa, esta complexidade é agravada no Brasil, um país continental e heterogêneo. Diante desta realidade, é necessário que o Estado brasileiro estabeleça uma estratégia de atuação que estimule a atividade econômica e, ao mesmo tempo, esta atividade tão socialmente relevante seja realizada conectada aos anseios da coletividade.

Neste contexto, um primeiro passo é o Estado estabelecer instrumentos que o permitam compreender a racionalidade deste setor a fim de avaliar os diversos aspectos afetos à atividade, assim como uma compreensão dos agentes envolvidos na cadeia produtiva. Com a criação e amadurecimento da ANAC este passo já ocorreu, se tratando de um processo em contínua construção por conta do dinamismo do mercado. Além do acompanhamento do mercado, o Estado deve estabelecer nortes programáticos e instrumentos normativos reguladores que permitam ao órgão regulador uma eventual intervenção em situações nas quais venha a ocorrer um desequilíbrio nas relações sociais e econômicas existentes.

Neste trabalho houve o foco em distorções pontuais existentes na relação entre os consumidores e os prestadores de serviço que foram analisados de forma mais detalhada anteriormente. Desta forma, é preciso destacar que se o setor aéreo evoluiu significativamente ao longo dos anos e teve um grande impulso com o processo de desregulação, não se deseja que certos desequilíbrios, ou a adoção de condutas oportunistas, desestabilizem a relação entre o consumidor e as companhias aéreas, e, até mesmo, impactem na concorrência entre empresas aéreas. Desta forma, entende-se que, conforme exposto neste trabalho, um mercado mais transparente e que equilibre melhor as expectativas dos consumidores e das companhias aéreas será um mercado melhor, que levará cada vez mais passageiros, a cada vez mais destinos, e estará apto a voos cada vez mais altos.

Consumers, Airlines Dynamics and the Resolution nº 400 of the Brazilian Aviation Agency

Abstract: This article analyses aspects of the air transportation of passengers in Brazil, more specifically those related to citizen and consumers rights, such as transparency and the right to information. It is understood that the adoption of some practices by airlines are prejudicial to consumers and to the competition between firms being necessary a regulatory intervention to balance the existing relations. The analysis focus on the Resolution nº 400 of ANAC (National Civil Aviation Agency) which aims to deregulate and protect consumers in the air transport market but aside from important developments, gave space to opportunistic behavior.

Keywords: Regulation. Information asymmetry. Consumers. Competition. Airlines.

Referências

- BAGANHA, José Tomás. A Regulação na Aviação Civil em Portugal, no Quadro da União Européia. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, n. 3, Ano 1, julho 2003.
- BORESTEIN, Severin. The Evolution of U.S. Airline Competition. *Journal of Economic Perspectives*, v. 6, n. 2, p. 45-73, Spring, 1992.
- CADE. Cadernos do Cade: Mercado de transporte aéreo de passageiros e Cargas. Departamento de Estudos Econômicos (DEE). Conselho Administrativo de Defesa Econômica, dez. 2017.
- EZRACHI, Ariel; STUCKE, Maurice E., Artificial Intelligence & Collusion: When Computers Inhibit Competition. *University of Illinois Law Review*, v. 2017, p. 1775-1810, 2017.
- FONSECA, João Bosco Leopoldino. *Direito Econômico*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- GUERRA, Sérgio. Regulação estatal sob a ótica da organização administrativa brasileira. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 11, n. 44, p. 229-248, out./dez. 2013.
- GUIMARÃES, Eduardo Augusto; SALGADO, Lucia Helena. In: *A Regulação do Mercado de Aviação Civil no Brasil* Nota Técnica 2, IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos Macroeconômicos – Coordenação de Regulação e Estudos de Mercado. Rio de Janeiro, Outubro de 2003.
- HOVENKAMP, Herbert. “Antitrust” 4. ed. Thomson/West. EUA.
- PIGA, Claudio A; BACHIS, Enrico. Pricing Strategies by European Traditional and Low Cost Airlines: Or, When is it the Best Time to Book on Line?, jul. 2006. Disponível em: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=916505> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.916505>. Acesso em: 21 jun. 2019.
- REIS, Sérgio L. B. F. A legitimidade da ANVISA para a regulação da publicidade de alimentos. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 11, n. 44, p.133-164, abr./jun. 2011.
- REIS, Sérgio L. B. F. O setor de transporte aéreo brasileiro e o limite de participação do capital estrangeiro: uma incongruência atual. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 8, n. 31, jul./set. 2010.
- SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e Desenvolvimento. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.). *Regulação e Desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- STAVINS, Joanna. Price Discrimination in the Airline Market: The Effect of Market Concentration. *The Review of Economics and Statistics*. v. 83. n. 1, p. 200-222, fev. 2001.

VERLINDA, Jeremy A.; LANE, Leonard. The Effect of the Internet on Pricing in the Airline Industry. Nov. 2004. University of California Irvine. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=965788> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.965788>. Acesso em: 20 jun. 2019.

WHISH, Richard. *Competition Law*. 6. ed. Oxford. Grã-Bretanha.

Recebido em: 28.08.2019

Aprovado em: 08.10.2019

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

REIS, Sérgio L. B. F. O consumidor, a nova dinâmica do setor aéreo e a Resolução nº 400 da ANAC. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 17, n. 68, p. 247-267, out./dez. 2019.