

Recebido em: 16/10/2021

Aprovado em: 16/11/2021

POLÍTICAS DE GRATUIDADE NO TRANSPORTE AÉREO DE PASSAGEIROS: QUEM PAGA A CONTA?

GRATUITY POLICIES ON AIR PASSENGER TRANSPORTATION: WHO PAYS THE BILL?

Mauro César Santiago Chaves

Procurador Federal, mestre e doutorando em Direito pela Universidade de Brasília (UnB), Especialista em Regulação, Concorrência e em Gestão Pública, Professor do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento, Ensino e Pesquisa (IDP) e Secretário-Geral da Comissão de Direito Aeronáutico, Aeroportuário e Espacial da OAB/DF.

Rodrigo Ribeiro Alencar

Especialista em Regulação de Aviação Civil, mestre em Engenharia Aeronáutica pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), especialista em Gestão da Aviação Civil pela Universidade de Brasília (UnB) e Coordenador-Geral de Serviços Aéreos da Secretaria Nacional de Aviação Civil do Ministério da Infraestrutura.

SUMÁRIO: Introdução. 1 Da legislação que instituiu os benefícios de gratuidade e descontos no “sistema de transporte coletivo interestadual”. 2 Liberdade de rota, liberdade tarifária e a precificação no transporte

aéreo de passageiros. 3 Riscos da adoção de políticas de concessão exógena de descontos e gratuidades no transporte aéreo, na modalidade subsídio cruzado. 4 Alternativa de custeio para a concessão de benefícios sociais no transporte aéreo. 5 Conclusão. Referências.

RESUMO: O artigo analisa os potenciais efeitos que a concessão de gratuidades e descontos, por meio de subsídios cruzados, pode ter sobre o transporte aéreo de passageiros, especialmente quando estabelecida de forma exógena, seja por lei ou decisão judicial. Os recursos analíticos utilizados são distintos das tradicionais abordagens jurídicas, comumente seguidas pelos juristas nacionais. A partir de dois pilares regulatórios do setor aéreo brasileiro e do mecanismo de precificação das empresas aéreas, busca-se apresentar não apenas efeitos e riscos de tais políticas, como também, um mecanismo alternativo, caso tais políticas sejam consideradas necessárias, com o intuito de se obter maior transparência e melhor compreensão de seu alcance, custo e efetividade.

PALAVRAS-CHAVE: Transporte Aéreo. Política Pública. Gratuidade. Subsídio Cruzado. Impactos Econômicos. Subsídio Direto. Orçamento Público.

ABSTRACT: The article analyzes the potential effects that the granting of gratuities and discounts, through cross subsidies, may have on the air transport of passengers, especially when established exogenously, whether by law or court decision. The analytical resources used are distinct from the traditional legal approaches commonly followed by national jurists. Based on two regulatory pillars of the Brazilian airline industry and the pricing mechanism of airlines, the aim is to present not only the effects and risks of such policies, but also an alternative mechanism if such policies are considered necessary, in order to gain more transparency and a better understanding of its scope, cost and effectiveness.

KEYWORDS: Air Transport. Public policy. Gratuity. Cross subsidy. Economic impacts. Direct subsidy. Public budget.

INTRODUÇÃO

No Brasil, é muito comum que alguns consumidores acabem pagando a conta de outros, por meio de subsídios cruzados. Este artigo pretende analisar eventuais efeitos econômicos sobre o transporte aéreo de passageiros, porventura decorrentes de gratuidades e descontos estabelecidos por força de lei ou decisão judicial. Os que atuam no setor aéreo, especialmente nas empresas aéreas, sabem que o tema não é novo e está em discussão há anos, seja por meio de projetos de lei ou em razão de decisões judiciais¹. A discussão, aliás, não se limita ao setor aéreo. No setor de transporte de passageiros o tema tem sido objeto de debates há décadas, desde a tramitação do projeto de lei convertido na Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994², tendo sido posteriormente retomado com a edição da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003³ e da Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013^{4,5}.

Como se observa da análise dos mencionados dispositivos legais, tais normas estabelecem, que no “*sistema de transporte coletivo interestadual*” deverá ser reservado, dois assentos gratuitos para deficientes, jovens e idosos carentes, como também, desconto de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) no valor das passagens, especificamente, para jovens e idosos de baixa renda⁶.

A incidência de descontos e gratuidades no transporte de passageiros tem repercussão não apenas no valor das tarifas dos demais usuários do serviço, como também na estratégia de precificação das empresas de transporte de passageiros. Para além das questões afetas aos agentes privados que atuam no setor, a política de concessão de gratuidades a determinados grupos sociais também tem impacto na formulação e implementação de outras importantes políticas públicas no setor de transportes, particularmente no setor aéreo.

1 A título ilustrativo, encontra-se pendente de julgamento pelo Superior Tribunal de Justiça, o Recurso Especial nº 1.818.492 – PA, relativo à Ação Civil Pública nº 2004.39.02.000779-9, ajuizada em 12/08/2004, na 1ª Vara da Justiça Federal em Santarém no Pará.

2 A Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994, concedeu passe livre às pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual.

3 A Lei nº 10.741, de 1 de outubro de 2003, dispõe sobre o Estatuto do Idoso.

4 A Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013, institui o Estatuto da Juventude.

5 No setor de transportes, a discussão é muito mais antiga, como destaca POSNER (1971): These practices are very old. In 1827, the State of Illinois required by statute that every keeper of a ferry, toll bridge, or turnpike road “give passage to all public messengers and expresses; to all grand and petit jurors, when going to and returning from court, without any fee or reward whatever.

6 Segundo o artigo 1º, parágrafo 1º, do Estatuto da Juventude, são consideradas jovens as pessoas com idade entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos de idade. Já o artigo 1º do Estatuto do Idoso, considera-se idosa toda pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos.

Esta análise pretende ser realizada a partir de uma visão que supere as tradicionais abordagens jurídicas formalistas e principiológicas, mais comumente seguidas pelos juristas nacionais, de forma a trazer contribuições para o aprimoramento de políticas públicas, com o escopo de torná-las mais eficientes, sem prejuízo da efetividade dos direitos fundamentais dos usuários do serviço de transporte⁷.

Neste sentido, o trabalho se propõe a realizar uma reflexão crítica sobre os mencionados descontos e gratuidades legais, de forma distinta do entendimento tradicionalmente concebido, especialmente entre os agentes das instituições do sistema de justiça, de que as políticas públicas devam ser avaliadas apenas a partir dos enunciados textuais da legislação⁸. Busca-se ampliar a compreensão quanto à política pública nas suas múltiplas interações disciplinares, de forma a superar a dimensão meramente normativa, envolvendo aportes teóricos não apenas do direito, mas também da economia e da ciência política.

Pretende-se, assim, subsidiar uma avaliação mais abrangente sobre as propostas de política pública de concessão de benefícios de gratuidade e descontos a determinados grupos específicos, especialmente em razão do impacto sobre os demais usuários do serviço. Tal avaliação é relevante não apenas em razão das ações judiciais em curso, mas também em face às diversas iniciativas em tramitação no Congresso Nacional com essa finalidade⁹.

Como destacam XUN et al.(2014, 13-14), apesar de as políticas públicas ocuparem um lugar central no trabalho diário dos gestores públicos, de forma a fornecer-lhes legitimidade e recursos necessários à execução de suas tarefas, seu processo¹⁰, em diversas ocasiões, está repleto de irracionalidades, inconsistências e falta de coordenação, especialmente ante a “*existência de um mundo de políticas fragmentadas*”.

7 O direito ao transporte foi incluído no rol de direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015.

8 A título ilustrativo ver a discussão já feita sobre o tema em BATISTA (2018); MALUF (2005).

9 Como exemplo, cita-se o Projeto de Lei nº 1252, de 2019, de autoria da Senadora Mara Gabrilli (PSDB/SP), que estende ao transporte aéreo a concessão do passe livre para pessoas com deficiência; e os Projetos de Lei apensados de nº 9.975, de 2018, de autoria do Deputado Leo de Brito (PT/AC), nº 6.511, de 2019, de autoria do Deputado Gustinho Ribeiro (SOLIDARIEDADE/SE), e nº 306, de 2019, de autoria do Deputado Rubens Otoni (PT/GO), que tratam da concessão de gratuidade no transporte aéreo para jovens de baixa renda.

10 A divisão das políticas públicas em fases, tanto para o planejamento dos administradores públicos quanto para a análise dos estudiosos de políticas públicas, existe ao menos desde 1951, quando Harold Lasswell editou, junto a Daniel Lerner, *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. (LASSWELL, H.; LERNER, D. 1951)

Para melhor compreensão sobre o “ciclo da política pública”, como modelo aplicado de resolução de problemas do processo político-administrativo, ver HOWLETT et al (2013).

Assim, torna-se fundamental aprimorar os diagnósticos, estratégias e coordenação na formulação das políticas públicas, de forma que sejam obtidos os melhores benefícios para o maior número de pessoas, sempre com o foco nos prováveis resultados das opções de políticas disponíveis. O estudo sistemático e criterioso das ações do governo e suas repercussões sociais, baseado em evidências, retroage, ao menos, ao início dos anos 30 do século passado¹¹. Todavia, no Brasil, a proposta ainda é relativamente recente e tem sido objeto de reflexão por uma nova geração de juristas.¹²

1. DA LEGISLAÇÃO QUE INSTITUIU OS BENEFÍCIOS DE GRATUIDADE E DESCONTOS NO “SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO INTERESTADUAL”

Para compreender o debate relacionado aos benefícios de gratuidades e descontos legais no sistema de transporte coletivo interestadual, faz-se necessário apresentar os principais normativos atualmente em vigor sobre o tema, no âmbito federal.

Primeiramente, foi editada a Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994, que assim estabeleceu:

Art. 1º É concedido passe livre às pessoas portadoras de deficiência, comprovadamente carentes, no sistema de transporte coletivo interestadual.

Art. 2º O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de noventa dias a contar de sua publicação.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

11 Como destaca DEL NEGRO (2017):

A ideia de um estudo sistemático e científico das ações do governo e de seus efeitos sociais, com forte base empírica, foi inaugurada com a proposta da *policy analysis* de Harold Lasswell, em obra clássica da ciência política. *Politics: Who Gets What, When, How* (1936), fornecia uma explanação ao mesmo tempo simples e sofisticada de uma ideia levantada por Harold Lasswell seis anos antes, em *Psychopathology and Politics* (1930, p. 28-37). Para compreender o processo político, seria necessária uma análise ampla, a *configurative analysis*, a qual teria como ponto de partida o estudo dos valores sociais almejados e das condicionantes de sua concretização, assim como a montagem de alternativas para a concretização desses valores.

12 A título ilustrativo, Bucci (2002), Salama (2008), Timm (2008), Coutinho (2014) e Castro (2018).

Seis anos após a publicação da mencionada lei, em dezembro de 2000, o Poder Executivo regulamentou a concessão do passe livre para deficientes carentes, por meio do Decreto nº 3.691/2000, nos seguintes termos:

Art. 1º As empresas permissionárias e autorizatárias de transporte interestadual de passageiros reservarão dois assentos de cada veículo, destinado a serviço convencional, para ocupação das pessoas beneficiadas pelo art. 1º da Lei no 8.899, de 29 de junho de 1994, observado o que dispõem as Leis nos 7.853, de 24 de outubro de 1989, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 10.048, de 8 de novembro de 2000, e os Decretos nos 1.744, de 8 de dezembro de 1995, e 3.298, de 20 de dezembro de 1999.

Art. 2º O Ministro de Estado dos Transportes disciplinará, no prazo de até trinta dias, o disposto neste Decreto.

Ampliando a política de gratuidades no transporte coletivo interestadual de passageiros, em 2003, foi instituído o Estatuto do Idoso, com a edição da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que assim dispôs, em seu artigo 40:

Art. 40. No sistema de transporte coletivo interestadual observar-se-á, nos termos da legislação específica:

I – a reserva de 2 (duas) vagas gratuitas por veículo para idosos com renda igual ou inferior a 2 (dois) salários-mínimos;

II – desconto de 50% (cinquenta por cento), no mínimo, no valor das passagens, para os idosos que excederem as vagas gratuitas, com renda igual ou inferior a 2 (dois) salários-mínimos.

Parágrafo único. Caberá aos órgãos competentes definir os mecanismos e os critérios para o exercício dos direitos previstos nos incisos I e II.

O mencionado dispositivo legal foi regulamentado pelo Decreto nº 5.130, de 7 de julho de 2004, o qual foi revogado e posteriormente regulamentado pelos artigos 34 a 46 do Decreto nº 9.921, de 18 de julho de 2019.

Em 2013, o tema da gratuidade no transporte coletivo de passageiros foi ampliado, com a edição da Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013, que instituiu o Estatuto da Juventude. Seu artigo 32 assim dispõe:

Art. 32. No sistema de transporte coletivo interestadual, observar-se-á, nos termos da legislação específica:

I - a reserva de 2 (duas) vagas gratuitas por veículo para jovens de baixa renda;

II - a reserva de 2 (duas) vagas por veículo com desconto de 50% (cinquenta por cento), no mínimo, no valor das passagens, para os jovens de baixa renda, a serem utilizadas após esgotadas as vagas previstas no inciso I.

Parágrafo único. Os procedimentos e os critérios para o exercício dos direitos previstos nos incisos I e II serão definidos em regulamento.

Tal dispositivo legal foi regulamentado pelos artigos 13 a 21 do Decreto nº 8.537, de 5 de outubro de 2015.

Um ponto importante a ser destacado nos debates relacionados ao tema das gratuidades e descontos legais no “sistema de transporte coletivo interestadual” de passageiros é que nenhum dos mencionados normativos legais e regulamentares cita o transporte aéreo dentre os modais em que incidem tais benefícios. Essa tem sido a principal razão pela qual foram propostas diversas ações civis públicas contra a União, requerendo que a regulamentação dos mencionados dispositivos legais prevesse, expressamente, a incidência dos benefícios também para o transporte aéreo¹³, sem prejuízo de outras centenas de ações individuais ajuizadas diretamente contra as empresas aéreas.

Feitas essas observações iniciais e no intuito de contextualizar os atos normativos atualmente em vigor sobre o tema, apresenta-se abaixo uma tabela ilustrativa com o público-alvo, os requisitos e os benefícios previstos na legislação e respectivos decretos regulamentadores.

13 A título ilustrativo, a relação de ações civis públicas contra a União em que se requer tal regulamentação pode ser obtida no acórdão proferido no Conflito de Competência nº 136.708 – SE, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça, em 13/11/2015 (BRASIL, 2015).

	Lei n° 8.899/94	Lei n° 10.741/2003	Lei n° 12.852/2013
Público-alvo	Deficientes	Idosos	Jovens
Requisitos	Ser deficiente carente	Ser maior de 60 anos e ter renda igual ou inferior a dois salários-mínimos	Ter entre 15 e 29 anos e pertencer à família com renda mensal de até dois salários-mínimos, inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)
Benefício	Dois assentos gratuitos por veículo	Duas vagas gratuitas por veículo e desconto de cinquenta por cento, no mínimo, no valor das passagens que excederem as vagas gratuitas.	Duas vagas gratuitas por veículo e desconto de cinquenta por cento, no mínimo, no valor das passagens que excederem as vagas gratuitas.

Como dito anteriormente, o presente trabalho não se propõe a realizar uma análise semântica, formalista ou meramente principiológica dos normativos em vigor, pois tal abordagem pouco contribui para a avaliação de impacto das políticas públicas. Sua finalidade é subsidiar uma análise mais abrangente sobre os impactos dos pretendidos descontos e gratuidades, seja em decorrência de decisões judiciais ou em razão de atos normativos oriundos do Poder Legislativo.

Nesse sentido, é oportuno recordar a reflexão feita por Roscoe Pound, em 1937¹⁴, no qual o autor já destacava que a capacidade dos juristas abordar analiticamente e influenciar de maneira efetiva o que se passava no mundo e na vida social entrou em declínio, a partir do final do século XIX. Segundo Pound, em tempos anteriores, a teoria jurídica havia sido criativa e a legislação e jurisprudência a seguiam, mas a liderança do pensamento jurídico entrou em declínio, porque ao invés de liderar, o direito passou a seguir os processos de transformação da realidade social (CASTRO, 2018, 15).

Essa limitação na capacidade do direito em influenciar as mudanças sociais relaciona-se, em grande medida, às mudanças ocorridas nos processos econômicos que exigiram a implementação de políticas públicas com maior fundamentação técnica, as quais demandam conhecimentos, informações e a agilidade que o direito, por si, não é capaz de fornecer e mal consegue internalizar, dentre outras razões, por seu formalismo.

14 POUND, R. (1937). Fifty Years of Jurisprudence. *Harvard Law Review*, 50(4), 557-582.

Assim, torna-se importante uma avaliação das políticas públicas a partir de aportes teóricos não apenas da economia, mas também da ciência política, para que haja uma compreensão mais abrangente dos potenciais impactos que a concessão de gratuidade ou de descontos, decorrentes de determinações legais, teria no setor de transporte aéreo. Busca-se aqui uma análise que prestigie interações multidisciplinares.¹⁵

2. LIBERDADE DE ROTA, LIBERDADE TARIFÁRIA E A PRECIFICAÇÃO NO TRANSPORTE AÉREO DE PASSAGEIROS

Para que sejam entendidos os potenciais impactos econômicos que a concessão de gratuidade ou de descontos, decorrentes de determinações legais, podem ocasionar no transporte aéreo, é necessária uma breve explanação sobre alguns dos pilares regulatórios mais importantes desse setor: a liberdade de oferta de rotas e a liberdade tarifária. Ademais, é importante também compreender o mecanismo de formação de preços de assentos de um voo.

A liberdade de oferta de rotas, prevista no art. 48 da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005 (Lei de criação da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC), assegura às empresas aéreas brasileiras a possibilidade de exploração de quaisquer linhas domésticas de interesse, respeitada a capacidade operacional dos aeroportos e a regulamentação técnica do setor. Dessa forma, a entrada e a saída em um determinado mercado de transporte aéreo são livres, de acordo com a percepção de rentabilidade ou com o interesse estratégico do transportador.

Com a publicação da Portaria nº 248, de 10 de agosto de 2001, do então Ministério da Fazenda, as empresas aéreas passaram a ter a possibilidade de estabelecer livremente os preços praticados no transporte aéreo doméstico. Posteriormente, a liberdade tarifária foi consolidada, de forma geral, no art. 49 da Lei nº 11.182, de 2005. Todavia, a desregulamentação específica para o transporte aéreo internacional ocorreu de forma progressiva pela ANAC, com a edição da Resolução ANAC nº 16, de 27 de fevereiro de 2008¹⁶,

15 A análise das políticas públicas na perspectiva jurídica e econômica busca iluminar os problemas jurídicos e apontar implicações das diversas possíveis escolhas normativas, o que transcende a mera discussão sobre o papel da eficiência na determinação das normas jurídicas. Como destaca Anthony Ogus (2004: 383-384), limitar a análise econômica das normas jurídicas à mera eficiência restringe o foco da análise sobre outras perspectivas, as quais não se relacionam especificamente com o papel da eficiência na formulação do dever-ser jurídico.

16 Disponível em https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2008/resolucao-no-016-de-27-02-2008/@/@/display-file/arquivo_norma/RA2008_0016.pdf. Acessado em 2. Jul. 2021.

e da Resolução nº 83, de 22 de abril de 2009¹⁷, ficando com abrangência completa apenas a partir de abril de 2010.

No transporte aéreo, para a definição dos valores dos preços das passagens aéreas, notoriamente denominadas de “tarifas”, é comum o emprego do mecanismo conhecido como gerenciamento de receitas (*yield management*¹⁸), pelo qual são estabelecidos preços diferenciados para os assentos ofertados em um mesmo voo, bem como faixas de preço distintas para diferentes voos conectando um mesmo par de aeroportos de origem e destino. O objetivo desse mecanismo – que também é empregado em outros setores, como o hoteleiro, por exemplo – é a otimização da ocupação das aeronaves, a partir da avaliação de características e necessidades de cada potencial passageiro, o que, de forma simplificada, representa a identificação do quanto cada pessoa está disposta a pagar para viajar.

As diferentes tarifas são definidas, portanto, a partir de fatores como dia e horário de execução do transporte, antecedência de compra e facilidades já agregadas ao contrato de transporte, tais como: flexibilidade para alteração dos horários contratados, escolha antecipada de posição e de espaço de assento, alimentação e entretenimento a bordo, bagagem de porão, entre outras¹⁹. Dessa maneira, é o mecanismo de gerenciamento de receita que possibilita a oferta de tarifas mais baixas e promocionais²⁰.

Como resultado do estabelecimento da liberdade de oferta de rotas, da liberdade tarifária e do emprego do mecanismo de gerenciamento de receita, verificou-se redução do valor da tarifa média real no transporte aéreo ao longo dos últimos anos. De acordo com dados mantidos pela

17 Disponível em https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2009/resolucao-no-083-de-22-04-2009/@@display-file/arquivo_norma/RA2009-0083.pdf. Acessado em 2. Jul. 2021.

18 *Yield management*, também conhecido como gerenciamento de receita, corresponde a uma estratégia de definição de preços de natureza variável. Segundo Serguei Netessine e Robert Shumsky (2002, p. 34): The term is used in many service industries to describe techniques to allocate limited resources, such as airplane seats or hotel rooms, among a variety of customers, such as business or leisure travelers. By adjusting this allocation, a firm can optimize the total revenue or “yield” on the investment in capacity. Since these techniques are used by firms with extremely perishable goods, or by firms with services that cannot be stored at all, these concepts and tools are often called perishable asset revenue management. Para uma visão mais abrangente sobre *Yield Management* recomenda-se DONAGHY et al (1995).

19 PINDYCK, R; RUBINFELD, D (2005; 378-379) ilustram didaticamente o sistema de tarifação de passagens aéreas, ao abordar o tema da discriminação de preços.

20 VASIGH et al (2018, p. 279) relatam que o ex-presidente e CEO da American Airlines, Robert Crandall foi o pioneiro na implementação do “gerenciamento de receita” no final da década de 1980, durante os dias decisivos posteriores à desregulamentação do setor de aviação civil nos EUA, denominando-o de “o desenvolvimento técnico mais importante em gestão de transporte desde que entramos na desregulamentação”. Crandall foi capaz de usar estratégias de gerenciamento de receitas para permitir que as empresas vendessem “os assentos certos para os clientes certos pelo preço certo”.

ANAC²¹, comparando-se o valor do indicador *yield* tarifa real médio, que corresponde ao preço médio que cada passageiro paga por quilômetro voado, entre os anos de 2002, início da série histórica acompanhada pela Agência, e 2019 (para que não sejam considerados os efeitos decorrentes da Pandemia da COVID-19 sobre o setor), verifica-se uma redução de 62%. Ao longo da série histórica, já foram verificados períodos em que a redução comparativa a 2002 desse indicador foi ainda maior. Esse tipo de oscilação é natural em um mercado competitivo e sensível a fatores econômicos como a relação cambial entre o Real e o Dólar, variações no preço do combustível e desempenho do país em termos de Produto Interno Bruto.

Além do efeito no valor médio pago por quilômetro voado, mais relevante para se avaliar o acesso ao transporte aéreo é a evolução do número de passageiros transportados e a alteração observada no perfil de distribuição dos assentos comercializados por faixa de preço.

A Figura 1 demonstra, a partir de dados mantidos pela ANAC, o crescimento quase contínuo na quantidade de passageiros pagos no transporte aéreo entre os anos de 2002, início da série histórica mantida pela Agência, e 2019. A queda verificada no ano de 2016 pode ser atribuída à crise econômica vivenciada pelo País naquele ano.

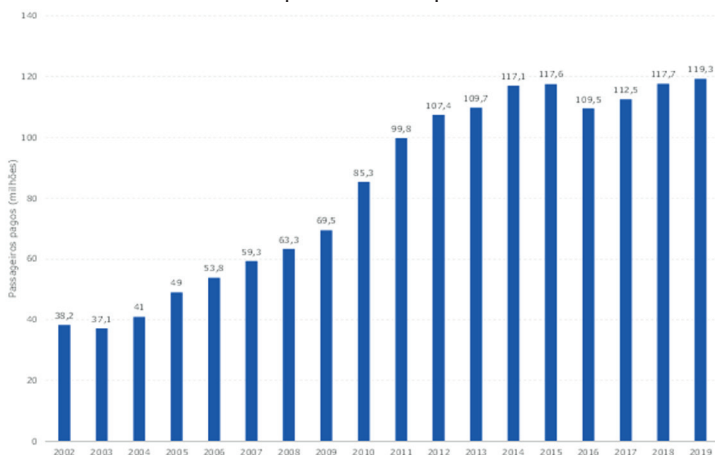


Figura 1 – Histórico de passageiros pagos transportados no setor aéreo entre os anos de 2002 e 2019. Fonte: ANAC²².

21 Consulta Interativa – Indicadores do Mercado de Transporte Aéreo. Disponível em: https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-de-transporte-aereo/consulta-interativa/tarifas_aereas_domesticas. Acessada em 2. jul. 2021.

22 Consulta Interativa – Indicadores do Mercado de Transporte Aéreo. Disponível em https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-de-transporte-aereo/consulta-interativa/tarifas_aereas_domesticas.

Para o mesmo período, a Figura 2 ilustra uma maior concentração dos assentos comercializados em 2019 à esquerda do gráfico, em comparação ao ano de 2002. Isso significa que, em 2019, foi comercializado uma maior proporção de assentos com tarifas a preços mais baixos que em 2002.

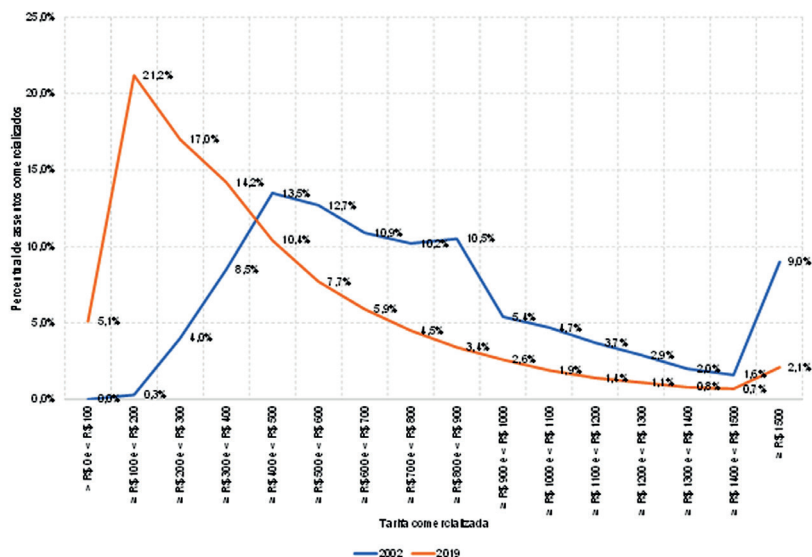


Figura 2 - Distribuição percentual de assentos comercializados por intervalo de Tarifa Aérea Doméstica Real, 2002 e 2019 (valores atualizados pelo IPCA de abril de 2021). Fonte: ANAC.²³

Pela figura, percebe-se que, enquanto em 2002, 4,3% dos assentos foram comercializados a valores inferiores a R\$ 300,00, em 2019, 43,3% dos assentos foram vendidos abaixo desse preço. Esse incremento na quantidade de assentos comercializados a preços mais baixos é sinônimo de maior facilidade de acesso ao transporte aéreo. Esse efeito pode ser confirmado a partir de análise da participação dos modos de transporte aéreo e rodoviário no transporte interestadual de passageiros. Observa-se da Figura 3 que, comparando-se os anos de 2004 e 2019, a relação entre esses modos de transporte se inverteu no transporte interestadual. São mais pessoas utilizando o transporte aéreo para viagens de longa distância.

areas_domesticas. Acessada em 2. jul. 2021.

23 Consulta Interativa – Indicadores do Mercado de Transporte Aéreo. Disponível em https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-de-transporte-aereo/consulta-interativa/tarifas_aereas_domesticas. Acessada em 2. jul. 2021.

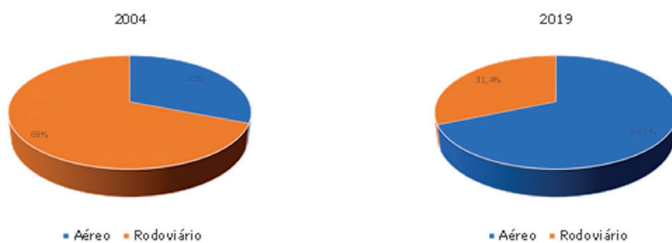


Figura 3 - Participação dos modais aéreo e rodoviário no transporte interestadual de passageiros, 2004 e 2019. Fonte: ANAC²⁴.

Por fim, é essencial ressaltar que o transporte aéreo é um setor com margens de lucro baixas, instáveis e sujeitas a alterações cíclicas. A Figura 4, gerada a partir de dados da *International Air Transport Association* (IATA), ilustra esse comportamento por meio do histórico recente dos lucros operacionais e da margem de lucros do setor. À época da elaboração desse gráfico (janeiro de 2020), a Associação estimava uma margem de 5,5% para o ano de 2020, porém a crise provocada pela pandemia de Covid-19 gerou um cenário completamente diferente, conforme pode ser visto na Figura 5.

É importante destacar que não existe qualquer garantia de equilíbrio econômico-financeiro por parte do Estado para as empresas de transporte aéreo brasileiras. Os riscos pela oferta de um serviço são totalmente assumidos pelo transportador e, dessa forma, a partir do momento em que uma rota deixa de ser rentável ou estratégica, é natural que esse serviço deixe de ser ofertado.

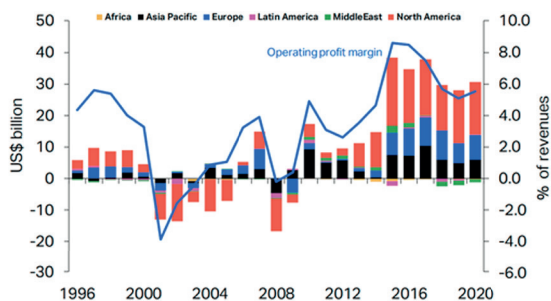


Figura 4 – Lucro operacional e margem operacional da aviação comercial global: 1996 a 2020 (estimativa pré-pandemia). Fonte: IATA²⁵.

24 Anuário do Transporte Aéreo, edições de 2013 e 2019: Disponível em <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-de-transporte-aereo/anuario-do-transporte-aereo/anuario-do-transporte-aereo>. Acessada em 2. jul. 2021.

25 IATA Economics' Chart of the Week, 17 de Janeiro de 2020. Disponível em <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/diverse-regional-financial-performance-extends-into-2020/>.

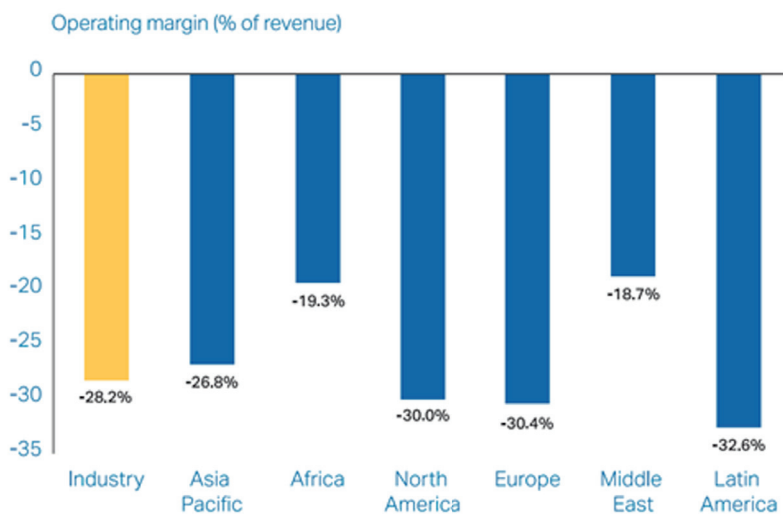


Figura 5 – Margem operacional da aviação comercial por região em 2020. Fonte: IATA²⁶.

3. RISCOS DA ADOÇÃO DE POLÍTICAS DE CONCESSÃO EXÓGENA DE DESCONTOS E GRATUIDADES NO TRANSPORTE AÉREO, NA MODALIDADE SUBSÍDIO CRUZADO

Como já exposto, propostas para a aplicação de concessão de descontos e gratuidade no transporte aéreo são objeto de discussão de longa data e, ao menos desde o início da década de 2010, a ANAC, em diversas oportunidades²⁷, vem se manifestando no sentido de que a destinação de assentos gratuitos em voos regulares para grupos específicos de pessoas tem o potencial de encarecer, podendo até inviabilizar parte das operações, em especial das aeronaves pequenas e médias.

Já no âmbito da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República²⁸, em janeiro de 2014, o então Departamento de Políticas de Serviços Aéreos produziu a Nota Técnica nº 3/DEPSA /SPR/SAC-PR, na qual apresentou análise do impacto no sentido de que a imposição do

Acessada em 2. jul. 2021.

26 World Air Transport Statistics 2021. Disponível em <https://www.iata.org/contentassets/a686ff624550453e8bf0c9b3f7f0ab26/wats-2021-mediakit.pdf>. Acessada em 2. Jul. 2021.

27 A título ilustrativo, cita-se o Parecer nº 82/2018/GTEC/GEAC/SAS, elaborado no âmbito de análise do Projeto de Lei nº 9.975, de 2018 (gratuidade para jovens).

28 Órgão criado para formular as políticas públicas do setor aéreo, nos termos do artigo 24-D, da então Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003.

transporte gratuito para pessoas com deficiência e idosos, em todos os voos (caso se estendesse a aplicabilidade da Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994, e da Lei nº 10.741, de 1º de outubro 2003, ao transporte aéreo), teria sobre a relação entre receita potencial e custo das empresas. Assumindo a reserva de quatro assentos para esses dois grupos, para todos os voos programados à época, foi calculado um impacto da ordem de R\$ 1.4 bilhão.

Não bastasse o impacto econômico da medida sobre os demais usuários do serviço, a possibilidade de concessão obrigatória de descontos para grupos específicos gera complexidade ainda maior ao gerenciamento de receitas. Conforme mencionado, entre os diversos fatores que definem uma tarifa, está a antecedência de compra. A incerteza, por parte do transportador, sobre o momento em que um eventual desconto seria solicitado tenderia a pressioná-lo a adotar o cenário mais adverso, o que elevaria ainda mais o impacto econômico citado no parágrafo anterior.

Para as empresas de maior porte, que operam várias rotas, com aeronaves de elevado número de assentos, seria até possível a diluição desse custo adicional entre todos os voos, provocando, contudo, um aumento no valor da tarifa aérea média, o que, potencialmente, reduziria a demanda dos passageiros especialmente entre aqueles de menor poder aquisitivo. Outro impacto, talvez até mais relevante no contexto brasileiro atual, conforme apontamento da ANAC²⁹, seria nas empresas de menor porte, que costumam operar em localidades de baixo e médio potencial de tráfego – a chamada aviação regional ou sub-regional (com aeronaves pequenas e maior custo médio por assento ofertado). Esse mercado, atualmente pouco explorado no País e com grande potencial de expansão (SPOLJARIC; 2021; 295-299), tornar-se-ia ainda menos atrativo para novos investimentos. Restaria prejudicado, portanto, o desenvolvimento da conectividade da malha aérea nacional e, nesse sentido, a imposição da gratuidade teria efeito contrário ao seu propósito de aumentar o acesso ao transporte aéreo.

4. ALTERNATIVA DE CUSTEIO PARA A CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS SOCIAIS NO TRANSPORTE AÉREO

Juridicamente, o debate sobre os benefícios de gratuidades e descontos no sistema de transporte coletivo interestadual, precisa ser situada sob duas perspectivas. Primeiramente, no âmbito das competências materiais e legislativas dos entes federados. Num segundo momento, sob a perspectiva do custeio dos mencionados benefícios a determinados grupos sociais.

²⁹ BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil. Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos. Parecer nº 82/2018/GTEC/GEAC/SAS, 22 mai. 2018.

No que concerne às competências federativas materiais, o artigo 21, inciso XII, em suas alíneas “c”, “d” e “e”, da Constituição Federal, define as competências da União em relação à prestação de serviço público no diferentes modais de transporte, incluindo o modal aéreo:

Art. 21. Compete à União:

(...)

XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

(...)

- c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária;
- d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;
- e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

Já artigo 22, inciso X, trata das competências legislativas privativas da União, em relação ao setor aéreo e aeroespacial:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

Definida a competência da União para atuar e legislar em matéria de navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária, é importante delimitar juridicamente as formas de custeio de eventuais descontos ou gratuidades, especialmente em matéria de serviço público³⁰. O tema possui base constitucional no art. 175 da Constituição Federal:

³⁰ O enquadramento do serviço de transporte aéreo de passageiros como serviço público é bastante controversa (PINTO. 2014). Todavia, a utilização da classificação mais ortodoxa de serviço público no presente caso, busca apenas ilustrar que, mesmo nessa hipótese, a aplicação das mencionadas gratuidades tem limitações.

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

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

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

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Em cumprimento ao disposto no parágrafo único do mencionado artigo, foi editada a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Tal lei foi complementada pela Lei nº 9.074, de 7 de junho de 1995, cujo artigo 35 foi expresso ao dispor em relação à estipulação de novos benefícios tarifários pelo poder concedente:

Art. 35. A estipulação de novos benefícios tarifários pelo poder concedente, fica condicionada à previsão, em lei, da origem dos recursos ou da simultânea revisão da estrutura tarifária do concessionário ou permissionário, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Parágrafo único. A concessão de qualquer benefício tarifário somente poderá ser atribuída a uma classe ou coletividade de usuários dos serviços, vedado, sob qualquer pretexto, o benefício singular.

Pelo texto da norma, a inclusão de quaisquer novos benefícios tarifários pelo poder concedente nos contratos de prestação de serviços públicos estará condicionada às seguintes situações: a) ou a lei informa a origem dos recursos que irão subsidiar o benefício; ou b) há necessidade de revisão da estrutura tarifária do serviço prestado para preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Como bem destaca Lorenzetti (2007; 5), em relação as duas opções existentes, a primeira corresponde a um subsídio direto, via orçamento

público. Já a segunda opção consiste em distribuir os custos dos usuários não pagantes na composição da tarifa dos demais usuários. A autora expressa o seguinte entendimento em relação à segunda opção:

Essa opção, embora bastante utilizada na concessão de gratuidades em geral, revela-se perversa, uma vez que o ônus do benefício vai ser rateado pelo conjunto dos usuários pagantes que, no mais das vezes, são tão carentes quanto o segmento beneficiado.

No caso do setor aéreo, como já informado, não cabe ao poder público a fixação do valor das tarifas, na medida em que o artigo 49 da Lei nº 11.182/2005³¹ expressamente dispôs que as empresas determinarão suas próprias tarifas. Assim, quaisquer gratuidades ou descontos legais terão seus custos diluídos no preço das tarifas dos demais usuários do serviço, sob a forma de subsídio cruzado³².

Como se sabe, não apenas no Brasil, mas também em outros países, serviços de telecomunicações, serviços postais, tarifas de eletricidade, transporte público e outros serviços que envolvem infraestrutura de redes costumam ser remunerados por meio de subsídios cruzados. Em geral, isso é implementado por meio de empresas estatais monopolistas, que utilizam tal mecanismo para viabilizar a expansão de serviços públicos para regiões ou populações específicas que não possuem escala suficiente para garantir a diluição do custo fixo da mencionada infraestrutura. Assim, é muito comum que políticas de universalização de infraestruturas de rede utilizem mecanismos de subsídios cruzados (Beato. 2000).

Os estudos conduzidos por Atkinson e Stiglitz (1976) questionam as pressuposições de que políticas de subsídios cruzados geram melhorias do ponto de vista social. As evidências indicam que a utilização de um subsídio governamental direto para alcançar um benefício social tende a

31 Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005:

Art. 49. Na prestação de serviços aéreos regulares, prevalecerá o regime de liberdade tarifária.

§ 1º No regime de liberdade tarifária, as concessionárias ou permissionárias poderão determinar suas próprias tarifas, devendo comunicá-las à ANAC, em prazo por esta definido.

32 Apesar do conceito de subsídio ser objeto de controvérsia, especialmente no contexto mundial (WTO; 2006; p. 47-54), para fins deste texto o termo “subsídio cruzado” ou “subsídio privado” corresponde à prática de cobrar preços mais altos de um tipo de consumidor e preços artificialmente mais baixos para outro grupo, de forma a garantir a sustentabilidade econômica de um determinado negócio ou serviço. Como destaca Steenblik (2010; p. 22): *A cross subsidy is a market transfer induced by discriminatory pricing practices within the scope of the same enterprise or agency.*

Para uma compreensão didática e ilustrativa sobre subsídios cruzados ver FREITAS (2012)

ser melhor que o subsídio cruzado viabilizado pela distorção dos preços relativos³³.

Ademais, a utilização de subsídios diretos, via orçamento público, como ocorre com diversos programas sociais possui a vantagem de ser mais transparente e acessível ao cidadão e ao contribuinte, como se observa do Relatório de Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios no período de 2003 a 2018, elaborado pelo Ministério da Economia (BRASIL; 2019).

No caso da adoção de descontos legais a determinados grupos de usuários, que implica na adoção de subsídios cruzados para viabilizar o custo do serviço, o usuário desconhece o valor que ele paga a mais para financiar o serviço prestado aos beneficiários, de forma que ele dificilmente poderá exercer seu direito de demandar alteração da política pública, apesar de estar sendo taxado indiretamente por aquele benefício concedido a terceiros. No caso das políticas públicas subsidiadas via orçamento público, o acompanhamento social é mais simples e acessível, em razão da transparência na política adotada, facilitando a participação da sociedade.

Essa preocupação é relevante também, porque, via de regra, o maior prejudicado com o aumento no valor das tarifas em razão de subsídios cruzados é exatamente a população mais pobre que não foi abarcada pelo benefício e que possui, não apenas menor capacidade econômica para assimilar o aumento no valor das tarifas, como também menor capacidade de organização política para se posicionar contra a política pública estabelecida. Em resumo, apesar de terem sido tributados indiretamente com a adoção daquela política pública (POSNER; 1971), terão mais dificuldade de compreender o custo adicional a que estão sendo submetidos e terão menos capacidade de se posicionar a respeito³⁴.

Neste sentido, torna-se ainda mais importante que os formuladores de políticas públicas estejam atentos às preocupações apontadas por LASSWELL (1936) de que decisões e análises sobre política pública exigem sempre atenção a três questões fundamentais: Quem ganha o quê?

33 Como destaca Brooks et al (2018; 1233):

Atkinson and Stiglitz show that, in many situations, it is inefficient for the government to impose a differentiated consumption tax, a tax on consumer goods whose rate varies by the product purchased. The intuition is simple: such a tax distorts consumers' choices about what to buy, whereas many alternatives, such as the income tax, do not. Although the income tax has its own unwanted effects, such as potentially reducing workers' incentives to earn income, Atkinson and Stiglitz show that consumption taxes also have these same unwanted effects. Thus, they argue, that the differentiated consumption tax is always at least as bad as, and usually worse than, an income tax.

34 É importante destacar que, em geral, os subsídios cruzados não têm efeito direto nas despesas da União, razão pela qual há poucos limites à sua ampliação, como ocorre com os subsídios públicos diretos, em face às restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal ou o Teto de Gastos Públicos. Ao contrário também do que ocorre com eventuais renúncias de receita, em que a legislação exige que seja indicada a fonte de compensação no orçamento, nos subsídios cruzados não há essa exigência.

Quando? Como? Ou sobre outra perspectiva: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz? Afinal, as políticas públicas em geral e a políticas sociais, em particular, são campos multidisciplinares. Nesse sentido, a proposta desta reflexão está alinhada à preocupação apresentada por SALAMA (2008; 38-39) no sentido da importância de:

(a) aprofundar a discussão sobre as opções institucionais disponíveis, trazendo os efeitos de cada opção para o centro do debate, (b) apontar os incentivos postos pelas instituições jurídico-políticas existentes, de modo a identificar interesses dos diversos grupos, inclusive daqueles sub-representados no processo político representativo, (c) repensar o papel do Poder Judiciário, de modo que este se encaixe nos sistemas modernos de formulação de políticas públicas, mas tendo em conta que o país já possui uma tradição jurídica, e (d) enriquecer a gramática jurídica, oferecendo novo ferramental conceitual que ajude os estudiosos, os profissionais, e os pesquisadores em Direito a enfrentar dilemas normativos e interpretativos.

Especificamente, em relação ao Poder Judiciário e às demandas em tramitação relacionada à extensão do benefício previsto nas mencionadas leis ao transporte aéreo de passageiros, este trabalho não pretende resumir o debate ao mero argumento de autoridade, no sentido de que o Superior Tribunal de Justiça já decidiu que o benefício do passe livre no transporte interestadual, estabelecido pela Lei nº 8.899/1994 não é extensível ao transporte aéreo³⁵. A preocupação é outra.

Busca-se superar o entendimento de que políticas públicas se resumem a meros enunciados textuais da legislação. É evidente que os enunciados são importantes, mas não podem esconder ou falsear uma compreensão multidisciplinar, que envolva aportes teóricos de outras ciências para sua melhor compreensão, como a ciência política e a economia. Afinal, nas democracias modernas, judicializar corresponde essencialmente a desviar algo para a forma de um processo judicial (Vallinder 1995: 13). No presente caso, transferem-se as decisões relativas à aplicação de uma política pública. Nesse sentido, reforça-se a importância de que o Judiciário conheça as políticas públicas e como elas se estruturam, de forma a aprimorar seu processo decisório com novo ferramental conceitual

35 RECURSO ESPECIAL Nº 1.155.590 – DF. STJ. Quarta Turma, Relator Ministro MARCO BUZZI. Decisão proferida à unanimidade, em 27 de novembro de 2018. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2018/2018-11-27_19-59_Passe-livre-para-pessoas-com-deficiencia-nao-e-extensivel-ao-transporte-aereo.aspx. Acessada em 2. jul. 2018.

que os permita enfrentar os dilemas normativos e interpretativos postos a sua apreciação.

Por fim, com relação aos formuladores de políticas públicas e ao Poder Legislativo, em especial, é importante destacar que este trabalho não se propõe a diminuir direitos ou mesmo a importância da adoção de políticas públicas a grupos vulneráveis de cidadãos. Pretende-se demonstrar que, mesmo eventuais políticas sociais de discriminação positiva devem ser feitas da forma transparente, permitindo que os custos envolvidos sejam mensurados e acessíveis a todos os agentes afetados pela medida. Assim, caso sejam consideradas necessárias, que tais políticas sejam implementadas por meio de benefícios sociais ou subsídios diretos, previstos expressamente no orçamento público, a fim de que possam ser monitorados e avaliados periodicamente, de forma transparente, dentro do ciclo de políticas públicas, para que se possa compreender seu alcance, custos e efetividade.

5. CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou analisar os potenciais efeitos econômicos que eventual concessão de gratuidades e descontos, por meio de subsídios cruzados, pode ter sobre o transporte aéreo de passageiros, seja em razão de previsão legal ou decisão judicial.

Inicialmente, foi realizada uma exposição da legislação que instituiu o benefício de gratuidade e desconto no “sistema de transporte coletivo interestadual” de passageiros, de forma a identificar o público-alvo, os requisitos e os benefícios previstos na legislação.

A partir de dois pilares regulatórios sensíveis do transporte aéreo nacional: a liberdade de rotas e a liberdade tarifária das companhias aéreas, buscou-se apresentar o mecanismo de formação de preços de assentos de um voo, por meio do gerenciamento de receita, a fim de demonstrar o impacto que tais mudanças tiveram na redução do valor médio real pago por quilômetro voado ao longo dos últimos anos, bem como a maior proporção de assentos comercializados com tarifas a preços mais baixos, comparando-se os dados de 2002 e 2019.

Concomitantemente, foi feita uma análise da participação dos modos de transporte aéreo e rodoviário no transporte interestadual de passageiros, comparando-se os anos de 2004 e 2019, ilustrando que a relação entre esses modos de transporte se inverteu no transporte interestadual, de forma que mais pessoas estão utilizando o transporte aéreo para viagens de longa distância.

Por fim, a partir de uma exposição dos riscos da adoção de políticas sociais de concessão de descontos e gratuidades no transporte aéreo, na modalidade subsídio cruzado, buscou-se apresentar um mecanismo

alternativo para a eventual adoção de políticas de benefícios a grupos específicos de usuários de serviços de transporte, por meio de subsídio direto, com previsão no orçamento público, como ocorre em outras políticas de benefícios sociais, a fim de obter mais transparência e melhor compreensão do alcance, custo e efetividade da política pública escolhida.

Os recursos analíticos utilizados na análise, são distintos das tradicionais abordagens jurídicas, comumente seguidas pelos juristas nacionais, que se baseiam mais em análises lógico-formais de textos normativos do que em abordagem de elementos técnico-econômicos de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ATKINSON, Anthony Barnes.; STIGLITZ, Joseph Eugene. The design of tax structure: Direct versus indirect taxation. *Journal of Public Economics*, v. 6, n. 1-2, p. 55-75, 1 jul. 1976.

BATISTA. Fernando Natal. O direito de passe livre aos portadores de deficiência e carentes no transporte aéreo, e o fenômeno da exclusão de benefício compatível com o princípio da igualdade, à luz da jurisdição constitucional. *Revista da AJURIS*. V.45. n. 144. 2018.

BEATO, Paulina. *Cross subsidies in public services: some issues*. Inter-American Development Bank. Washington, D. C. 2000

BRASIL. *Agência Nacional de Aviação Civil*. Anuário do Transporte Aéreo 2013, volume único, 1ª edição.

BRASIL. *Agência Nacional de Aviação Civil*. Anuário do Transporte Aéreo 2019, Gráficos e Tabelas.

BRASIL. *Agência Nacional de Aviação Civil*. Consulta Interativa – Indicadores do Mercado de Transporte Aéreo. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-de-transporte-aereo/consulta-interativa>. Acessado em 2. jul. 2021.

BRASIL. *Agência Nacional de Aviação Civil*. Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos. Parecer nº 82/2018/GTEC/GEAC/SAS, 22 mai. 2018.

BRASIL. *Relatório de Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios no período de 2003 a 2018*. Ministério da Economia. Brasília. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Conflito de Competência n. 136.708 - SE (2014/0274682-4)*. Ministro Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região), 13 de novembro de 2015.

BROOKS, John R.; GALLE, Brian D.; and MAHER, Brendan S., Cross-Subsidies: Government's Hidden Pocketbook. Georgetown Law Faculty Publications and Other Works. Vol 106. p. 1229-1286. 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo. Editora Saraiva. 2002

CASTRO, Marcus Faro de; FERREIRA, Hugo L. Pena (orgs.) *Análise Jurídica da Política Econômica: A Efetividade dos Direitos na Economia Global*. Curitiba: Editora CRV, 2018.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. *Direito e Economia Política na Regulação de Serviços Públicos*. São Paulo. Editora Saraiva. 2014.

DEL NEGRO, Guilherme. O que podemos aprender com a teoria do direito orientada à política? *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, Brasília, v. 3, n. 2, p. 1-20, outubro de 2017.

DONAGHY Kevin; MCMAHON, Una; MCDOWELL, David. Yield management: an overview. *International Journal of Hospitality Management*, Volume 14, Issue 2, 1995, Pages 139-150,

FREITAS, Paulo Springer. Quem deve pagar a conta dos subsídios nos serviços de utilidade pública? *Economia e Governo*. Instituto Braudel. 2012. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2012/02/07/quem-deve-pagar-a-conta-dos-subsidios-nos-servicos-de-utilidade-publica/> Acessado em 2. jul. 2021.

HOWLETT Michael; PERL, Anthony; RAMESH M. Política Pública. *Seus Ciclos e Subsistemas. Uma Abordagem Integradora*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

International Air Transport Association (IATA). *IATA Economic's Chart of the Week*, 17 January 2020. Disponível em: <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/diverse-regional-financial-performance-extends-into-2020/> Acessado em 2. jul. 2021.

International Air Transport Association (IATA). *World Air Transport Statistics, Plus Edition 2021*. Disponível em: <https://www.iata.org/contentassets/>

a686ff624550453e8bf0c9b3f7f0ab26/wats-2021-mediakit.pdf Acessado em 2. jul. 2021.

LASWEL, Harold Dwight. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books. 1936.

LASSWELL, Harold Dwight.; LERNER, Daniel. *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford: Stanford University Press, 1951

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. *Gratuidade no sistema de transporte público coletivo de passageiros*. Câmara de Deputados. Brasília. 2007.

MALUF, Sérgio Roberto. Gratuidade sem custeio ou revisão tarifária no serviço público de transporte rodoviário de passageiros: o vitupério à constituição. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*. Belo Horizonte, ano 5, n. 21, p. 89-98, jul./set. 2005.

NETESSINE, Serguei; SHUMSKY, Robert. (2002) Introduction to the Theory and Practice of Yield Management. *INFORMS Transactions on Education* 3(1):34-44.

OGUS, Anthony. What Legal Scholars Can Learn from Law and Economics, 79 *Chicago Kent Law Review*. 383 (2004)

PINDYCK, Robert; RUBINFELD, Daniel. *Microeconomia*. São Paulo. 5ª ed. Prentice Hall. 2005.

PINTO, Victor Carvalho. Serviço público e atividade econômica no setor de transportes: uma auditoria constitucional. In: NUSDEO, Fábio; PUCCI, Adriana Noemi (Org.). *Direito Econômico na Atualidade*. 1ed. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2014, p. 191-222.

POSNER, Richard A. Taxation by Regulation. *Bell Journal of Economics*. The RAND Corporation, vol. 2(1), pages 22-50, Spring. 1971.

POUND, Roscoe. (1937). Fifty Years of Jurisprudence. *Harvard Law Review*, 50(4), 557-582.

SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é Pesquisa em Direito e Economia? *Cadernos Direito GV*, v. 5, n. 22. São Paulo: FGV Direito, 2008.

STEENBLIK, R. A. A Subsidy Primer. *Global Subsidies Initiative of the International Institute for Sustainable Development*. Genebra, 2010.

SPOLJARIC, Erika. Novo transporte aéreo brasileiro: nova década, nova infraestrutura, novas oportunidades. In: CHAVES, Mauro César Santiago; PEREIRA, Tiago Sousa (org). *Impactos da pandemia na aviação civil brasileira: crise, desafios e perspectivas*. 1ª ed. São Paulo. Almedina. 2021. p. 291-315.

TIMM, Luciano Benetti (org.). *Direito e economia*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

VALLINDER Torbjörn. When courts go marching in. TATE. C. Neil, e VALLINDER Torbjörn. *The global expansion of judicial power*. New York: New York University Press, 1995.

VASIGH, Bijan, FLEMING, Ken, & TACKER, Thomas. *Introduction to Air Transport Economics: From Theory to Applications*. London. (3rd ed.). Routledge. 2018.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). World Trade Report 2006: *Exploring the Links between Subsidies, Trade and the WTO*. Genebra, 2006.

XUN, Wu; RAMESH, M; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. *Guia de políticas públicas: gerenciando processos*. Brasília: Enap, 2014.

