

Acordo de céus abertos entre EUA e União Européia: uma visão geral

[Open skies agreement between USA and European Union: an overview]

Bruno Cardoso Vieira*

Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), Brazil

Submitted 1 May 2011; received in revised form 6 Dec 2011; accepted 26 Jan 2012

Resumo

Este trabalho apresenta uma visão geral do processo de liberalização do mercado aéreo entre os Estados Unidos e os países membros da União Européia, que resultou na assinatura de um acordo de Céus Abertos entre tais países, em sua primeira fase, em 2007. Este acordo representa um marco no cenário de liberalização do tráfego aéreo internacional com resultados impactantes para os países envolvidos. A análise do desenvolvimento das negociações e dos avanços obtidos em direção a uma maior flexibilização da aviação civil entre os países envolvidos demonstra que há necessidade de maior cooperação para a resolução dos impasses estabelecidos, promovendo meios para uma implementação futura de uma área de aviação aberta entre os Estados Unidos e a União Européia de forma estável e sustentada. Destaca-se ainda a relevância desta análise para países que vêm aplicando políticas de flexibilização do setor aéreo, como o Brasil, os quais podem se valer das questões, impasses e desafios que se apresentaram no caso dos Estados Unidos e da União Européia.

Palavras-Chave: acordo de céus abertos; liberalização do tráfego aéreo; área aberta de aviação.

Abstract

This paper presents an overview of the liberalization process of the air market between the United States and the member states of the European Union, which resulted in the signing of an Open Skies agreement among these countries, in its first phase, in 2007. This agreement represents a milestone in the scenario of liberalization of the international air traffic with important results for the countries involved. The analysis of the negotiations development and obtained progress towards a further civil aviation flexibility among the involved countries evidences the need for greater cooperation to resolve the established conflicts, promoting means for a future implementation of an open aviation area between the United States and European Union on a stable and sustained manner. It is also emphasized the relevance of this analysis for countries that are applying easing policies in their air sector, such as Brazil, which may use the issues, conflicts and challenges that were presented in the case of United States and European Union

Key words: open skies agreement; liberalization of air traffic; open aviation area.

* Email: bcvieira85@gmail.com.

Recommended Citation

Vieira, B. C. (2012) Acordo de céus abertos entre EUA e União Européia: uma visão geral. *Journal of Transport Literature*, vol. 6, n. 1, pp. 200-220.

■ JTL|RELIT is a fully electronic, peer-reviewed, open access, international journal focused on emerging transport markets and published by BPTS - Brazilian Transport Planning Society. Website www.transport-literature.org. ISSN 2238-1031.

This paper is downloadable at www.transport-literature.org/open-access.

1. Introdução

A progressiva flexibilização de fronteiras em nível mundial em decorrência da globalização tem contribuído para que os países, de um modo geral, exercitem suas capacidades de adequação e transformação principalmente no campo político e econômico. O setor aéreo se destaca nesse contexto como relevante fator de integração, o que justifica as constantes modernizações a ele aplicadas a partir da segunda metade do século XX, seja no âmbito tecnológico ou regulamentar.

Quanto ao aspecto regulatório, a atividade aérea, antes caracterizada por uma forte presença do Estado protecionista, tem passado por um processo de desregulamentação em todo o mundo. Inicialmente esse processo se restringiu aos mercados aéreos domésticos das nações, porém, com a intensificação da tendência de abertura competitiva, estendeu-se para além das fronteiras entre países.

Frente a este cenário de flexibilização e liberalização do setor aéreo internacional, é crucial um esforço entre países no sentido de tornar compatíveis suas abordagens regulatórias individuais proporcionando o estabelecimento de mercados abertos neste setor. No entanto, esta não tem sido uma tarefa fácil, pois em cada negociação, todos os países envolvidos devem tentar conciliar seus interesses, expectativas (tanto no âmbito político quanto no âmbito das companhias aéreas e consumidores) e possíveis restrições legais a fim de alcançar a liberalização do setor aéreo por meio de acordos verdadeiramente operacionais.

Sob este enfoque, este trabalho apresenta um estudo geral sobre o processo de liberalização do mercado aéreo entre os Estados Unidos e os países membros da União Européia, que culminou na recente assinatura de um Acordo de Céus Abertos entre tais países. Objetiva-se destacar as etapas de desenvolvimento deste acordo, bem como evidenciar as questões e os impasses levantados durante as negociações. Isso porque, a despeito das peculiaridades políticas, econômicas e ideológicas de cada país, as análises e apontamentos das questões, impasses e desafios que se apresentaram durante o referido processo de flexibilização são válidos uma vez que pode servir como base para acordos mais efetivos entre outros países no que tange a uma maior flexibilidade na atividade aérea.

Nesse sentido, a próxima seção apresenta um panorama geral, que remonta ao princípio da desregulação do setor aéreo culminando na tendência à flexibilização do mercado aéreo internacional entre os Estados Unidos (EUA) e a União Européia. Na seção 3, são descritas as características da primeira fase deste acordo e os resultados observados após sua assinatura e na seção 4, apresentam-se as questões envolvidas na segunda fase do acordo bem como algumas de suas conseqüências.

A seção 5 apresenta uma breve análise do posicionamento do Brasil e oportunidades que este país pode explorar frente à tendência de implantação de acordos aéreos mais liberais, evidenciada pela assinatura do Acordo de Céus Abertos entre os EUA e a União Européia.

Por fim, são tecidas considerações sobre as conseqüências gerais decorrentes do acordo, assim como expectativas advindas com o encerramento das negociações.

2. Princípio da desregulação do setor aéreo com foco no eixo Estados Unidos - Europa

Os primeiros acordos bilaterais de transporte aéreo entre países remontam ao ano de 1944, quando na Convenção de Chicago, centenas de países concentraram seus esforços na regulamentação da aviação civil a nível mundial. Todavia, o protecionismo predominante, nessa época, no papel desempenhado pelo Estado conferiu aos acordos bilaterais estabelecidos um caráter altamente regulatório nos quais tanto que e quantas empresas poderiam operar em certos trechos quanto as tarifas, frequência de vôos, entre outro aspectos das atividades do setor, eram rigidamente definidos (Sousa *et al.*, 2007).

Neste contexto, merece destaque a definição, durante a supracitada Convenção, de um conjunto padronizado de direitos aéreos que um Estado poderia conceder ao outro em uma negociação bilateral, denominado de Liberdades do Ar (*Freedoms of the Sky*). A Tabela 1 sumariza tais direitos.

Tabela 1 - Liberdades do Ar

Primeira Liberdade	Direito de sobrevoar o território da outra nação sem pousar (<i>overflight</i>).
Segunda Liberdade	Direito de aterrisar no território da outra nação para reabastecimento ou manutenção, por exemplo, sem embarcar ou desembarcar passageiros ou carga.
Terceira Liberdade	Direito de transportar passageiros e carga do território da própria nação da aeronave para o território do outro Estado.
Quarta Liberdade	Direito de transportar passageiros e carga do território da outra nação para o território do próprio Estado da aeronave.
Quinta Liberdade	Direito de transportar passageiros e carga entre o território da outra nação e o território de um terceiro país, através de um serviço aéreo cuja origem ou destino seja o Estado de nacionalidade da aeronave.
Sexta Liberdade	Direito de transportar passageiros e carga, através do território do Estado de nacionalidade da aeronave, entre o território de uma terceira nação e o território do outro Estado.
Sétima Liberdade	Direito de transportar passageiros e carga entre o território da outra nação e o território de um terceiro Estado, sem continuar o serviço aéreo para o território do Estado de nacionalidade da aeronave.
Oitava Liberdade	Denominado como direito de cabotagem, refere-se ao direito de transportar passageiros e carga entre dois pontos no território da outra nação, através de um serviço aéreo com origem ou destino no Estado de nacionalidade da aeronave.
Nona Liberdade	Direito de transportar passageiros e carga entre dois pontos no território da outra nação, sem necessidade de continuação do serviço aéreo para o território do Estado de nacionalidade da aeronave (cabotagem pura).

Fonte: Adaptação de Santos (2010)

Este panorama de total regulação do Estado foi alterado devido à intensificação da tendência de abertura competitiva característica do fim dos anos 70, cujo resultado foi um movimento pela desregulamentação da economia. Nos Estados Unidos, um dos setores pioneiros neste processo foi o próprio setor de aviação civil doméstica, que, após um processo de três anos, em 1978, foi completamente desregulamentado com a assinatura do *Airline Deregulation Act*

pelo Presidente Jimmy Carter. Apesar de ainda nesse momento a intervenção governamental não ter sido definitivamente banida, medidas semelhantes no sentido de flexibilização foram tomadas nos anos 80, na Europa e na Ásia e na década de 90, na América Latina (Sousa *et al.*, 2007).

Button (2009) acrescenta ainda que no território europeu tais ações ultrapassaram os limites dos países, tendo sido observado o estabelecimento de uma série de acordos entre alguns deles, com uma presença mais amena do governo, resultando em uma flexibilização das rotas oferecidas, bem como a desativação das restrições de capacidade e níveis de serviço.

Como uma extensão natural da reforma dos mercados aéreos domésticos, os países começaram então a negociar acordos entre si, flexibilizando as rígidas regras e restrições típicas das décadas anteriores neste setor.

Considerando os acordos entre os EUA e países europeus, o primeiro foi estabelecido em 1992 entre os Estados Unidos e a Holanda, que foi seguida por outros países da União Européia (UE) nos anos posteriores, era o início do que se nomeou de política de *Céus Abertos* (Pitfield, 2009). Em geral, esses acordos permitiam que as operadoras aéreas dos países envolvidos voassem de qualquer ponto de um país para qualquer ponto do outro sem restrições de taxas ou frequências, permitindo também que tais companhias realizassem entre si acordos comerciais, como *code sharing* (pelo qual uma companhia aérea transporta passageiros cujos bilhetes são emitidos por outra companhia), além de garantir o direito previsto pela quinta liberdade do ar.

Embora, tais acordos tenham real importância para o setor aéreo, Button (2009) destaca que eles não refletiam a existência de mercados plenamente abertos e que nem todos os acordos eram operacionais. O autor destaca que concomitantemente com os direitos de vôos diretos entre os países envolvidos, ainda vigoravam regras que restringiam os limites da liberalização, tais como as cláusulas de nacionalidade, as quais determinavam que apenas as operadoras efetivamente controladas por cidadãos dos países protagonistas em um determinado acordo poderiam se beneficiar do que neste constava, os limites do direito do estrangeiro à propriedade definidos tanto pelas leis americanas (25% das ações com direito a voto) quanto pelas leis dos países europeus (49,99% das ações com direito a voto), restrições quanto à cabotagem, entre outras.

Staniland (2005) afirma que as medidas estabelecidas por estes acordos concorreram para o crescimento do tráfego e para a entrada de novas companhias no mercado aéreo internacional, aumentando a competitividade. Contudo, a permanência de restrições como as anteriormente citadas apontavam para a necessidade de novos esforços no sentido de se alcançar um cenário de maior liberalização.

Sobrepunha-se a isto o crescente descontentamento da Comissão Europeia quanto ao disparo de vários acordos bilaterais entre os países europeus e os Estados Unidos, desde que se entendia como incompatível a existência simultânea de acordos individuais entre os países europeus e outras nações diversas e do Mercado Europeu Único, existente desde abril de 1997 (Kars *et al.*, 2006). De fato, a existência de cláusulas de nacionalidade nestes acordos, por exemplo, mantinha a Europa dividida com relação ao setor aéreo. Estas divergências culminaram, em 2003, na definição pelo Tribunal de Justiça Europeu de que cabia à Comissão Europeia a competência de negociar os interesses dos países europeus no setor aéreo, defendendo os interesses comuns dos países membros.

Esta ação determinou um novo marco em direção à obtenção de uma área de aviação comum entre os Estados Unidos e a União Europeia. É claro que as negociações entre os americanos e os países europeus, juntos, foram marcadas por diversos impasses. Entretanto, os acordos obtidos foram mais significativos e com conseqüências de maior abrangência, como será apresentado nas seções posteriores.

3. A primeira fase do acordo de céus abertos entre os EUA e a UE

As negociações entre os Estados Unidos e a União Europeia iniciaram-se em 5 de junho de 2003 tendo como principal objetivo a criação de um mercado aberto para aviação entre os países envolvidos. Uma vez que havia um grande número de interesses com sérias conseqüências envolvidas, não foi uma tarefa fácil.

Kars *et al.* (2006) evidencia este fato ao destacar os tipos de acordos bilaterais no setor aéreo existentes entre os países europeus e os Estados Unidos até aquele momento, conforme apresentado na Tabela 2.

Tabela 2: Acordos previamente existentes entre países da União Européia e os Estados Unidos

Tipo de acordo	Países europeus	Características Gerais			
		Designação de operadoras	Frequência do serviço	Tarifas	Direitos de tráfego estendido
Acordo bilateral tradicional	Espanha, Grécia, Hungria, Irlanda, Reino Unido	Somente algumas operadoras	Restrição quanto ao mercado e número de vôos	Restrições no valor das tarifas	Restrições sobre países terceiros
Acordo de Céus Abertos	Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Eslováquia, Finlândia, França, Holanda, Itália, Luxemburgo, Malta, Polónia, Portugal, República Tcheca, Romênia, Suécia	Sem restrições	Sem restrições	Sem restrições	Sem restrições

É importante ressaltar que os países europeus indicados na Tabela 2 como não tendo acordo de Céus Abertos com os EUA não implementavam necessariamente em seus acordos bilaterais com o referido país medidas restritivas iguais.

Por exemplo, o acordo bilateral entre os Estados Unidos e o Reino Unido estabelecia que apenas duas companhias aéreas de cada um dos países envolvidos poderiam operar no aeroporto de *Heathrow* em Londres (o aeroporto da União Européia com maior volume de vôos transatlânticos), a saber: *American Airlines* e *United Airlines*, do lado americano, e *British Airways* e *Virgin Atlantic* do Reino Unido. Tal acordo pré-estabelecia as rotas autorizadas entre os dois países, definindo limites para o número de cidades dos EUA e do Reino Unido das quais poderiam partir vôos entre estes destinos, bem como quais aeroportos de tais territórios poderiam ser utilizados. Esse acordo também restringia os direitos da 5ª liberdade entre os dois países para somente algumas rotas fixadas.

Já o acordo entre os EUA e a Espanha não permitia que as companhias aéreas americanas estabelecessem *code sharing* com qualquer outra companhia da União Européia a partir de outros pontos do território europeu. A mesma restrição era prevista no acordo com a Grécia, no qual os direitos da 5ª liberdade também eram restritos, assim como as rotas e o número de companhias aéreas operando. (US Government Accountability Office, 2004)

As diferenças entre os acordos existentes demonstram que, excetuando-se a Bulgária, o Chipre, a Eslovênia, a Estônia e a Letônia, que não tinham acordo com os Estados Unidos, no que tange ao setor aéreo, a tendência à cessão dos interesses individuais era bastante variável entre os países europeus, assim como as expectativas com os acordos estabelecidos.

Deste modo, foram onze reuniões para negociação, até a assinatura do acordo de Céus Abertos entre os EUA e a UE no dia 30 de Abril de 2007 (Button, 2009). Tal acordo entrou em vigor em 30 de março de 2008, substituindo todos os acordos aéreos bilaterais anteriormente estabelecidos entre os países europeus e os Estados Unidos.

Todavia, não obstante sua importância, este acordo não instituiu a plena liberalização do tráfego aéreo bem como a abertura do mercado de transporte entre os países envolvidos. Na verdade, devido a uma série de impasses e questões pendentes, este ato foi intitulado como a primeira fase do acordo de Céus Abertos entre os Estados Unidos e a União Européia, ficando um compromisso de iniciar a segunda fase de negociações em maio de 2008.

Quanto ao acesso ao mercado, alguns avanços foram alcançados, entre os quais, tendo em vista *Air Transport Directorate* (2007) e *Cosmas* (2008), pode-se destacar:

1. O estabelecimento do conceito de *community carrier*. Deste modo, qualquer companhia aérea dos países envolvidos poderiam operar entre os Estados Unidos e qualquer outro país da União Européia, extinguindo, assim, a cláusula de nacionalidade. Esta questão harmonizou o impasse anteriormente existente pela busca por liberalização do tráfego aéreo com os Estados Unidos e a vigência de um Mercado Europeu Único;
2. A implementação dos direitos previstos na 3ª, 4ª e 5ª Liberdade do Ar;
3. Todos os direitos previstos pela 7ª Liberdade do Ar para as companhias aéreas européias em vôos de carga;
4. As companhias aéreas européias poderiam voar entre os EUA e outros países não pertencentes à União Européia e que fossem membros do Espaço Aéreo Comum Europeu (European Common Aviation Area - ECAA), como a Noruega e a Croácia;

5. O fim de qualquer tipo de restrição quanto ao preço das rotas entre os Estados Unidos e a União Européia, exceto que as operadoras americanas não poderiam ter preços mais atrativos em vôos entre os países da União Européia;
6. Maior liberdade para o estabelecimento de acordos comerciais entre as operadoras aéreas tais como *code sharing*, *franchising* e *wet-leasing*. No caso do *code sharing*, a operação foi permitida não somente entre as operadoras dos países envolvidos, mas também com outros países. Antes os Estados Unidos não permitiam que as companhias aéreas estabelecessem contrato de *wet-leasing*, em que se efetua uma locação de aeronave acompanhada de tripulação, sendo de responsabilidade da companhia aérea locadora, tanto o fornecimento da aeronave alugada e da tripulação, quanto a manutenção desta e seu controle operacional;
7. Inclusão das companhias aéreas européias no programa *Fly America* para transporte de passageiros e carga financiado pelo governo Americano, exceto para o transporte do Departamento de Defesa Americano;
8. Possibilidade de imunidade antitruste para o desenvolvimento de alianças entre companhias aéreas, de modo que elas poderiam ajustar suas rotas e capacidades, bem como os preços e as vendas;

Quanto ao direito de propriedade, os Estados Unidos concordaram que a compra por uma companhia aérea da União Européia ou por um investidor de parte das ações de uma operadora de outro país que tenha um acordo bilateral de Céus Abertos com os Estados Unidos - como Suíça, Liechtenstein, membros do Espaço Aéreo Comum Europeu (*European Common Aviation Area—ECAA*), Quênia, ou países africanos - não compromete os direitos de tais companhias aéreas para operar nos EUA (Button, 2009). Dentro deste contexto havia ainda outras questões conflitantes que merecem destaque.

Por exemplo, o fato do direito do estrangeiro à propriedade ser limitado a 25% das ações com direito a voto pelas leis americanas enquanto na União Européia o limite é de 49,99% gerou impasses. Frente a essa restrição a União Européia entendia que, privadas do direito a maior controle operacional, as companhias aéreas daquele continente não teriam maiores benefícios.

O descontentamento dos países europeus foi ainda agravado pela restrição de que somente as companhias aéreas americanas poderiam ter acesso ao mercado de transporte aéreo americano doméstico, ou seja, companhias aéreas estrangeiras não teriam direito à cabotagem em território americano. Segundo a legislação americana empresas consideradas nacionais são aquelas constituídas segundo as leis americanas e em que o presidente e pelo menos 2/3 do conselho de administração sejam americanos, que estejam sobre controle efetivo de cidadãos americanos e em que pelo menos 75% das ações corporativas com direito a voto sejam de propriedade ou controladas por cidadãos dos EUA (Cosmas, 2009).

Porém, conquanto o esforço do Departamento de Transporte Americano no sentido da flexibilização das leis que restringem propriedade do estrangeiro no país, alegando que isto aumentaria o acesso das companhias aéreas americanas ao capital global (muito benéfico durante períodos de dificuldades financeiras e reduzida demanda por serviços), incentivaria as companhias aéreas americanas a estabelecer alianças mais eficientes, abrindo novos mercados para tais empresas, o Congresso Americano não cedeu por considerar que tais restrições asseguram que as operadoras que atendem ao mercado doméstico visam os interesses nacionais, além de proteger o mercado de trabalho do país.

Portanto, a primeira fase do acordo de Céus Abertos entre os Estados Unidos e a União Européia fracassou no que diz respeito à abertura do mercado doméstico americano, o qual representa aproximadamente 25% do tráfego aéreo global, impossibilitando o estabelecimento de uma Área de Aviação Aberta (Open Aviation Area) entre estes países. A fim de reagir a tais limitações, obtendo algum acesso ao mercado doméstico americano, muitas companhias européias estabeleceram alianças com companhias aéreas americanas (Kars *et al.*, 2006).

Além disso, a fim de obter maior desregulação do setor aéreo entre os países com a superação dos impasses e maior conciliação, durante as negociações nesta primeira fase foi criado um Comitê Conjunto (*Joint Committee*) responsável também por resolver possíveis questões quanto à interpretação ou aplicação do acordo, além de fiscalizar a implementação deste e promover maior cooperação (Air Transport Directorate, 2007). Em Air Transport Directorate (2007) outras medidas acordadas são destacadas, a saber:

1. Os países se comprometeram em trabalhar em conjunto nas áreas de *security* e *safety*, a fim de tornar as medidas de segurança de um lado compatíveis com os requisitos da outra parte do acordo, minimizando divergências na regulação desta área;
2. Compromisso em compatibilizar as abordagens regulatórias do Departamento de Transporte dos Estados Unidos e do Departamento Geral para Concorrência da União Européia no que diz respeito à fiscalização dos acordos estabelecidos entre as companhias aéreas;
3. As partes reconheceram que subsídios governamentais podem prejudicar a justa competitividade entre as operadoras aéreas, sendo que os países podem trazer à apreciação do Comitê Conjunto (*Joint Committee*) questões sobre intervenções governamentais que possam afetar a concorrência tais como: injeção de capital, doações, isenção de impostos, entre outras;
4. Os países acordaram sobre o fato de que companhias aéreas americanas podem estar sujeitas a tributação do combustível de aviação ao operar no território europeu. Além disso, os países reconheceram as responsabilidades das companhias aéreas quanto às questões ambientais relacionadas à atividade de aviação a fim de manter a proteção do meio ambiente como assunto de fundamental importância dentro da política de aviação internacional, assumindo-se uma cooperação para redução das emissões do transporte aéreo e maior eficiência no uso do combustível.

Muito mais se esperava com a implementação desta primeira fase do acordo de Céus Abertos entre os EUA e a União Européia. Em 2002, o grupo Brattle de consultoria realizou um estudo encomendado pela Comissão Européia a fim de avaliar os impactos que poderiam ser esperados com o estabelecimento de uma Área Aberta de Aviação entre a União Européia e os Estados Unidos. Neste estudo, estimou-se que com um mercado de aviação transatlântica completamente aberto seria observado um aumento de 9% a 24% no total de passageiros nas rotas internacionais (entre 4,1 e 11 milhões de passageiros) e entre 17,7 milhões e 46,7 milhões de passageiros nas rotas entre os países europeus. Entre outros resultados, previu-se ainda uma redução de 4,2% dos custos totais da indústria aérea, uma vez que a completa liberalização ajudaria as companhias a evidenciar e corrigir ineficiências operacionais (Pitfield, 2009).

A fim de atualizar os resultados obtidos pelo estudo supramencionado, em 2007 a Comissão Européia solicitou um novo estudo para a empresa de consultoria Booz Allen Hamilton. O estudo estimava a criação de 72 mil novos empregos tanto nos Estados Unidos como nos países da União Européia, bem como um aumento de 26 milhões de passageiros e de 1 a 2% na tonelada de carga transportada nas rotas entre os EUA e os países europeus em cinco anos, entre outros resultados (Button, 2009).

É importante ressaltar que ambos os estudos consideraram em seus cenários de análise a existência de um mercado de aviação totalmente aberto entre os Estados Unidos e a União Européia, sem quaisquer restrições. O próprio Diretor Geral da *International Air Carrier Association* (IACA - Associação Internacional de Companhias Aéreas), Sylviane Lust, defendeu que o acordo se afasta bastante do objetivo de implementar uma área de aviação aberta entre os Estados Unidos e a União Européia (EU-US, 2011). Devido à falta de conciliação em questões tão indispensáveis ao estabelecimento de plena liberalização do setor, nesta primeira fase do acordo, os resultados observados não foram tão positivos como aqueles previamente estimados.

Segundo *Negotiations* (2010), um ano após o acordo de Céus Abertos em questão entrar em vigor, observou-se um aumento de 8% no total de vôos entre os Estados Unidos e a União Européia. No entanto, Cosmas (2009) destaca que segundo os dados disponibilizados pelo *Official Airline Guide* (OAG), os únicos países que alcançaram um aumento maior de 5% no total de vôos transatlânticos foram a Irlanda e a Espanha e que apesar de no Reino Unido ter sido verificado um aumento de 20% nos vôos partindo do aeroporto de *Heathrow* em Londres, não houve aumento global no país. Destaca-se também que não foi anunciado aumento na quantidade de serviços no território europeu prestados por companhias americanas. Tais resultados evidenciam o que Cosmas (2009), Pitfield (2009) e Mayor *et al.* (2008) defendem sobre o impacto da liberalização nos níveis de serviço oferecidos. Os autores afirmam que não é regra que acordos de Céus Abertos entre países gerem aumento no nível de serviços, sendo importante também considerar a atividade econômica da cidade ou país em questão, bem como o impacto das restrições vigentes em concomitância com o acordo, como o limite à propriedade estrangeira.

Neste sentido, o prosseguimento das negociações em uma segunda fase, comentada na próxima seção, foi altamente aguardada e acompanhada tanto pelas operadoras aéreas e pelos

consumidores dos países envolvidos, quanto por especialistas na área. Ressalta-se que, embora esta segunda etapa de negociações ter sido, aparentemente em maior parte, definida devido aos impasses encontrados durante as negociações entre as partes, possibilitando que as questões legais e políticas internas fossem ajustadas para o alcance de um panorama de maior liberalização, a implementação de acordos de Céus Abertos entre diversos países (por exemplo, entre o Canadá e a UE, o Brasil e os EUA e a UE) é usualmente efetuada segundo uma abordagem passo-a-passo. Entende-se que esta abordagem busca evitar instabilidades no mercado proporcionando algum tempo para que as partes envolvidas possam se adequar à nova situação e que novas estratégias de mercado e investimento sejam desenvolvidas (Brasil, 2011 e Europe, 2009).

4. A segunda fase do acordo de céus abertos entre os EUA e a UE

A segunda fase do acordo de céus abertos entre os Estados Unidos e os países membros da União Européia teve seu escopo e calendário bem definido quando na assinatura da primeira fase do acordo em questão. Em maio de 2008 iniciaram-se as negociações com os seguintes pontos principais (Faqs, 2010):

1. Alcançar um acordo sobre a abertura do mercado aéreo doméstico americano para que as companhias aéreas dos países membros da UE pudessem operar entre dois pontos do território americano (livre direito à cabotagem);
2. Aumentar o direito do estrangeiro à propriedade estabelecido pela legislação americana para 49,99%, conforme previsto pelas leis vigentes na União Européia.

Para as autoridades da União Européia, quando na assinatura da primeira fase, a liberalização da propriedade estrangeira de forma recíproca entre os países aos 49,99% previstos na legislação européia era um objetivo primário, que, por haver um impasse naquele momento, deveria ser discutido na segunda fase de negociações para um acordo permanente. Foi estabelecido ainda pelo Conselho Europeu que os países membros da União Européia poderiam individualmente suspender os direitos garantidos pelo acordo de Céus Abertos, bem como impor restrições aos serviços de transporte aéreo realizados entre os Estados Unidos, se não houvesse conciliação de interesses nesta área até 2012, permitindo maior participação do

capital estrangeiro nas companhias aéreas americanas e liberando os direitos de cabotagem (Rothman, 2008).

Dentro deste panorama de grandes expectativas, até assinatura da segunda fase do acordo de Céus Abertos entre os Estados Unidos e a União Européia em junho de 2010, foram realizadas oito reuniões com intensas negociações (Faqs, 2010). Entretanto, este período não foi suficiente para que o Congresso Americano aprovasse o aumento do direito do estrangeiro à propriedade nos Estados Unidos bem como a abertura do mercado doméstico americano às companhias aéreas dos países membros da União Européia.

A despeito das dificuldades de acordo nas questões quanto à propriedade de estrangeiro e à cabotagem, nesta segunda fase, tornou-se permanente os avanços obtidos no acordo assinado em 2007, além de terem sido acordados os seguintes assuntos (Faqs, 2010; Breakthrough, 2010):

1. Fortalecimento da cooperação quanto às questões ambientais. As duas partes concordaram sobre a necessidade de prosseguir com as discussões em vista de uma abordagem única para a regulamentação das emissões da indústria aérea, com o respaldo da Organização Internacional de Aviação Civil (ICAO). Além disso, estabeleceu-se um compromisso entre os países pelo desenvolvimento de tecnologias e combustíveis menos agressivos ao ambiente e por um gerenciamento de tráfego aéreo mais eficiente. Em resposta às crescentes críticas de ambientalistas sobre o aumento das emissões de dióxido de carbono, apesar de estudos tais como Mayor *et al.* (2009) demonstrarem que este aumento seria menor que o aumento do nível de serviços transatlânticos, também foi desenvolvido um roteiro para o desenvolvimento de discussões sobre emissões de gases que contribuem para o efeito estufa;
2. Eliminação de qualquer restrição para o direito previsto pela 7ª Liberdade do Ar entre os países;
3. As companhias áreas dos países membros da União Européia passaram a ter acesso irrestrito às viagens financiadas pelo governo americano dentro do programa *Fly America*;

4. Compromisso com a importância da manutenção de elevados padrões de trabalho no mercado aéreo, garantindo a preservação dos direitos trabalhistas existentes nos países envolvidos;
5. Maior cooperação quanto à segurança (*security*), a fim de alcançar máxima compatibilidade entre os países envolvidos e garantir segurança aos passageiros, sem gerar incômodos;
6. Ampliação do papel do Comitê Conjunto (*Joint Committee*) a fim de que passe a atuar também no monitoramento de questões relacionadas a *safety*, gerenciamento do tráfego aéreo, entre outras. Esta medida busca a redução de aspectos burocráticos (por exemplo, com o reconhecimento mútuo das respectivas decisões regulatórias) e evitar a duplicação desnecessária de recursos (por exemplo, iniciativas conjuntas de segurança);
7. Ampliação da transparência da cooperação entre o Departamento de Transporte dos Estados Unidos e do Departamento Geral para Concorrência da União Européia no que diz respeito à fiscalização das alianças entre as companhias aéreas;
8. Comprometimento do Departamento de Transporte dos Estados Unidos em buscar soluções para a alteração das leis americanas quanto ao limite de propriedade do estrangeiro e à abertura do mercado doméstico americano às companhias aéreas dos países membros da União Européia.

Segundo relata Jonas (2010), a posição das autoridades dos países envolvidos no acordo expressava contentamento com as novas medidas, qualificando esta segunda fase como histórica devido à obtenção de uma maior cooperação em relação a questões ambientais, padrões de trabalho e segurança.

Todavia, as companhias aéreas européias não escondiam seu descontentamento em relação à manutenção do mercado doméstico americano fora do acordo e do limite de 25% para a propriedade de companhias estrangeiras em território americano. Giovanni Bisignani, diretor geral e CEO da *International Air Transport Association* (IATA- Associação Internacional de Transporte Aéreo) expressou bem a posição das companhias aéreas ao afirmar: “O acordo não foi um passo para trás, mas não nos move para frente.” (Jonas, 2010).

Esta divergência de reações é claramente fruto de uma situação prévia caracterizada por uma divergência de expectativas quanto ao acordo no ponto de vista americano e no ponto de vista dos países membros da União Européia. Sob este enfoque é válido retomar os objetivos de ambas as partes quando ainda na primeira fase do acordo identificados por Kars *et al.* (2006).

Segundo os autores, o objetivo das autoridades americanas era apenas adequar os acordos bilaterais anteriormente existentes com alguns dos países da União Européia com a legislação desta Comunidade, por meio do estabelecimento de um acordo único válido para todos os países membros da União Européia, sem cláusulas de nacionalidade. Isso garantiria aos Estados Unidos maior acesso ao mercado europeu, uma vez que ainda havia países deste território sem acordos de liberalização do setor aéreo com os Estados Unidos ou com acordos bastante restritivos.

Por outro lado, os representantes da União Européia tinham como objetivo o estabelecimento de uma área de aviação aberta entre os países, possibilitando uma ampla abertura competitiva não somente ao mercado de vôos transatlânticos entre os países, mas também aos mercados internos dos países membros da União Européia e dos Estados Unidos.

Assim, se para os europeus ainda há muito a ser conquistado, aparentemente não parece ser esse o sentimento dos americanos.

5. Análises de interesse para o caso do Brasil

O Brasil tem hoje acordos de céus abertos com o Canadá, o México, os Estados Unidos, a União Européia, Bahrein, Catar, Chile, Cingapura, Coreia do Sul, Costa Rica, Emirados Árabes, Etiópia, Gana, Hong Kong, Islândia, Jamaica, Oman, Quênia e Zimbábue. Os cerca de 30 acordos de serviço aéreo existentes com outros países não são caracterizados por acordos de céus abertos uma vez que em algum aspecto ainda apresentam medidas restritivas, geralmente no que diz respeito à frequência de vôos. (Agência Nacional de Aviação Civil, 2010 e Bitencourt, 2011)

A recente assinatura de acordos de céus abertos com os EUA e a União Européia demonstra o papel estratégico do Brasil em qualquer operação de transporte aéreo no Atlântico Sul e nas três Américas destacado por Sileira (2000). A fim de aproveitar melhor as vantagens relativas

a esta importância, a pouco tempo reconhecida pelo próprio Brasil, é necessário que o país continue com o processo de liberalização do setor aéreo com outras nações principalmente no contexto do mercado sul-americano. Nesse sentido, entende-se que observar o desenvolvimento de processos de liberalização como o que se deu entre os Estados Unidos e a União Européia é válido.

No caso do Mercosul, vigora o Acordo de Fortaleza de 1996, que é descrito por Neto(2007) como uma primeira etapa em direção a uma liberalização regional, apesar de este apenas ampliar as rotas já estabelecidas pelos acordos bilaterais existentes entre os países membros, como explicitava o primeiro artigo do acordo: “O presente Acordo tem por objetivo permitir a realização de novos serviços aéreos sub-regionais regulares, em rotas diferentes das rotas regionais efetivamente operadas nos termos dos Acordos Bilaterais, a fim de promover e desenvolver novos mercados e atender devidamente à demanda dos usuários”. De forma geral, este acordo garante apenas os direitos das quatro primeiras liberdades entre os países membros.

Em 2008, na Primeira Reunião do Grupo de Trabalho de Revisão do Acordo de Fortaleza, o Brasil apresentou propostas para análise e posterior deliberação, com o intuito de modernizar tal acordo, sendo analisadas na XX Reunião do Conselho de Autoridades do Acordo de Fortaleza. Entretanto, devido à ausência da Argentina, à falta de poderes do representante do Peru e à oposição da Bolívia ao projeto, não se acordaram os pontos do projeto brasileiro (Agência Nacional de Aviação Civil, 2008). Neste sentido, é notável o papel da ANAC em implementar as diretrizes formuladas pelo Conselho de Aviação Civil (CONAC), principalmente em relação a América do Sul, aperfeiçoando os Acordos de Serviços Aéreos (ASAs) existentes, de forma a proporcionar a integração regional e fortalecer os princípios do Acordo de Fortaleza .

Há ainda o Memorando de Santiago, que envolve o Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, Bolívia e Peru, cuja implementação implica desde 2008 na liberalização total, no âmbito intraregional, da capacidade e das frequências acordadas nos respectivos Acordos bilaterais entre os estados signatários, além de direitos de tráfego até a 6ª liberdade. (Agência Nacional de Aviação Civil, 2008).

Além da importância da integração do mercado aéreo da América do Sul a fim de melhorar o posicionamento do país em futuras negociações, é importante que haja um esforço conjunto no país no sentido de oferecer meios para que as empresas aéreas brasileiras melhorem seus níveis de produtividade e qualidade. Sabe-se que neste quesito, as companhias americanas apresentam grande destaque no cenário internacional, mas para que os acordos de céus abertos entre países sejam benéficos para as partes envolvidas é muito importante que as companhias dos países estejam em patamares semelhantes de eficiência, como é o caso dos EUA e da União Européia. Do contrário, aumenta-se o risco de quebra de empresas devido a maior liberalização da concorrência, gerando prejuízos elevados para a economia do país (Silveira, 2000).

Acredita-se ainda que, em vista dos impasses observados durante a implementação de céus abertos entre os EUA e a União Européia, o aspecto relativo ao limite do capital estrangeiro nas empresas aéreas brasileiras também deve ser revisitado pelas autoridades. O Código Brasileiro Aeronáutico estabelece que o capital estrangeiro não deve exceder a 25% do capital votante em companhias nacionais (Espírito Santo Jr. *et. al.*, 2006). É adequado promover uma discussão sobre o maior ingresso de capital estrangeiro nas companhias brasileiras de modo a não tornar esta questão fator impeditivo à maior flexibilização do setor aéreo, tanto no que diz respeito ao estabelecimento de novos acordos de céus abertos quanto para a obtenção de vantagens maiores com os acordos já estabelecidos.

Considerações Finais

A desregulação do setor aéreo internacional, que tem tornado a indústria de transporte aéreo cada vez mais globalizada, foi, desde o princípio de seu desenvolvimento, caracterizada por negociações difíceis, posto que é necessária a conciliação de interesses de nações distintas. Isto também colabora para um lento progresso em direção a um acordo em meio a diversos impasses e conflitos de interesse e expectativas.

No caso do acordo de Céus Abertos entre os Estados Unidos e a União Européia não poderia ser diferente. Na verdade, frente ao papel relevante do transporte aéreo na economia dos países envolvidos e por representarem a maior parte do tráfego aéreo transatlântico, poderia se esperar que este fosse um processo difícil e demorado, como realmente foi.

É inegável que tal acordo foi um marco no cenário de liberalização do tráfego aéreo internacional com resultados importantes para as economias dos países envolvidos. Todavia fica em aberto se é possível conseguir mais.

O mercado doméstico americano permanece excluído do acordo, impedindo o acesso das companhias aéreas européias a este. Tais companhias também estão sujeitas a restrições rígidas, ou pelo menos mais rígidas do que prevê a legislação européia, no que diz respeito à quantidade de ações com direito a voto que podem possuir em empresas americanas.

A segunda fase de negociações do acordo resultou praticamente apenas no estabelecimento de compromissos de cooperação sob os diversos aspectos regulatórios envolvidos no acordo. Ainda não foi efetivamente estabelecida uma área aberta de aviação entre os países.

A partir do estudo realizado sobre as etapas de desenvolvimento do acordo evidencia-se que o caminho em direção à maior liberalização do setor aéreo transatlântico norte necessita do desenvolvimento de cooperação entre os Estados Unidos e a União Européia no sentido de conciliar seus interesses e peculiaridades intrínsecas à regulação econômica de cada país bem como questões políticas indissociáveis ao desenvolvimento de um processo de desregulação do setor aéreo de forma estável e sustentada.

Cada parte do acordo deve refletir se os ganhos a serem atingidos com uma ampliação da liberalização do setor aéreo compensarão as concessões que irremediavelmente terão de ser feitas durante as conciliações seguintes. Enquanto houver um trade-off positivo, haverá esforço para o desenvolvimento de complexas compatibilizações das legislações e interesses, do contrário o prosseguimento poderá resultar em negociações com conseqüências menor relevância.

Diante do exposto, considera-se que o estudo do desenvolvimento e implementação do acordo de céus abertos entre os EUA e a União Européia é relevante para outros países que podem se valer das questões e desafios levantados durante as negociações. Especificamente para o Brasil, o qual vem nos últimos anos aplicando uma política de flexibilização no controle do mercado aéreo, o papel estratégico que este país detém no cenário sul-americano aponta como uma oportunidade para o desafio de implementar na América do Sul um zona aérea comum como ocorre na União Européia, o que resultaria em maior força nas negociações com outros

países. Entretanto, medidas internas também são necessárias, tais como melhoria dos serviços prestados pelas empresas aéreas brasileiras e flexibilização de legislações, a fim de que o mercado aéreo brasileiro possa se melhor adequar para o maior aproveitamento de novas políticas de céus abertos.

Referências

- Agência Nacional de Aviação Civil (2007). *Programa de integração física da América do Sul: Módulo Aéreo: Foco Turismo*. Disponível em www.anac.gov.br. Acesso em 31 mar. 2011.
- Agência Nacional de Aviação Civil (2008). *Relatório de Desempenho Regulatório*.
- Agência Nacional de Aviação Civil (2010). *Acordos sobre Serviços Aéreos Regulares firmados pelo Brasil*. Disponível em www.anac.gov.br. Acesso em 31 mar. 2011.
- Air Transport Directorate (2007). *EU/US First-Stage Air Transport Agreement. Working paper*. Directorate-General Energy and Transport. Disponível em: ec.europa.eu. Acesso em: 01 mar. 2011.
- Bitencourt, R. (2011) Brasil fecha acordos de céus abertos com Canadá e México. *Valor Online*. Disponível em: economia.uol.com.br. Acesso em 31 mar. 2011.
- Button, K. (2009) The impact of US-EU “Open Skies” agreement on airline market structures and airline networks. *Journal of Air Transport Management*, vol. 15, p. 59-71.
- Cosmas, A., Belobaba, P., and Swelbar, W. (2008) *Framing the Discussion on Regulatory Liberalisation: A Stakeholder Analysis of Open Skies, Ownership and Control*. MIT International Centre for Air Transportation – White Paper, p.1-18, Global Airline Industry Program, MIT, Cambridge. Disponível em: web.mit.edu. Acesso em: 01 mar. 2011.
- Cosmas, A (2009). The Evolution of Network Competition in Transatlantic Aviation and the Effects of Regulatory Liberalization. *Dissertação de Mestrado, Massachusetts Institute of Technology*.
- Espirito Santo Jr., R. A. e Correia, F. C. (2006) O Capital Estrangeiro nas Empresas Aéreas Brasileiras nas Óticas Jurídica, Política e Econômica. *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*, n. 171, p. 233-257.
- Ferreira, N. S., Barragan, G. A. e Lima, M. G. (2008) A Experiência Internacional na Desregulação Econômica do Transporte Aéreo. *Journal of Transport Literature*, vol. 2, n. 1, pp. 61-124.
- Fraga, R. e Oliveira, A. V. M. (2009) Distribuição de Slots em Aeroportos: A Experiência Internacional e a Concentração de Frequências de Vôo no Brasil. *Journal of Transport Literature*, vol. 3, n. 2, pp. 25-46.
- Jonas, D. (2010) Second Phase EU-US Open Skies Deal Draws Mixed Reaction. *The Transnational*.
- Kars, M. e Stout, H. (2006) *Open Skies and Hidden Agendas. The case of the Open Skies Treaty in a multi-level governance perspective*. Seminar on Multilevel Regulation organized by Connecting Excellence on European Governance (CONNEX) in close cooperation with the Hague Institute for the Internationalisation of Law (HiiL). Disponível em: www.jhubc.it. Acesso em: 05 mar. 2011.
- Mayor, K. e Tol, R. S. J. (2008) The impact of the EU-US Open Skies agreements on international travel and carbon dioxide emissions. *Journal of Air Transport Management*, vol. 14, p. 1-7.

- Mayor, K. e Tol, R. S. J. (2009) Aviation and the environment in the context of the EU-US Open Skies agreement. *Journal of Air Transport Management*, vol. 15, p. 90-95.
- Nascimento, M. V. (2012) Proteção e liberalização no transporte marítimo de cabotagem: o uso da regulação nos mercados canadense e brasileiro. *Journal of Transport Literature*, vol. 6, n.4.
- Negotiations on a second stage EU–US "Open Skies" agreement and existing first stage air services agreement — Frequently asked questions. *Press Releases RAPID*. 2010. Disponível em: europa.eu. Acesso em: 05 mar. 2011.
- Neto, E. R. (2007) Perspectivas de um acordo de céus abertos na América do Sul. *Revista Jurídica*, vol. 9, n. 86, p.114-133. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 31 mar. 2011.
- Oliveira, A. V. M. (2010) A Alocação de Slots em Aeroportos Congestionados e suas Consequências no Poder de Mercado das Companhias Aéreas. *Journal of Transport Literature*, vol. 4, n. 2, pp. 5-49.
- Pitfield, D. E. (2009) The assessment of the EU-US Open Skies Agreement: The counterfactual and other difficulties. *Journal of Air Transport Management*, vol. 15, p. 308-314.
- Rothman, A. e Barwell, T. (2008) Air France Begins Heathrow-L.A. 'Open Skies' Flights (Update3). *Bloomberg*. Disponível em www.bloomberg.com. Acesso em 05 mar. 2011.
- Santos, C. B., Prado, M.V. e Maia, A. D. G. (2010) As Liberdades Comerciais e o Transporte Rodoviário Internacional de Cargas no Mercosul. *Revista ANTT*, ano 2, vol 2, p. 88-95, Brasília, Agência Nacional de Transportes Terrestres.
- Silveira, E. A. A Globalização e os Acordos Bilaterais. *Revista Brasileira de Direito Aeronáutico e Espacial*. 2000.
- Sousa, M. M. e Nunes, E. A. (2007) Aviação Civil nos Estados Unidos: Um Estudo sobre o Papel do Estado na Regulação do Setor Aéreo. *Documento de Trabalho n. 71 – Observatório Universitário*. Rio de Janeiro, RJ.
- Staniland, M. (2005) The future of EU-US aviation relations: Issues and implications. *The Transatlantic Aviation Forum*.
- US Government Accountability Office (2004). *Transatlantic Aviation: Effects of Easing Restrictions on US-European Markets*. Washington, DC.