

“Estilo tecnocrático x amadurecimento democrático: a dinâmica das reformas para o mercado na aviação comercial brasileira (1990-2002)”

GT 04 – Desenvolvimento, democracia e instituições

Cristiano Fonseca Monteiro
(Doutor em Sociologia pela UFRJ; Professor da Universidade Cândido Mendes)

XXIX Encontro Anual da ANPOCS
25 a 29 de outubro 2005

I. Introdução

As reformas para o mercado implementadas no Brasil ao longo dos anos 1990 ficaram reconhecidas pela sua face mais evidente, relativa à política de privatização, abertura comercial e desregulamentação, e à ênfase no ajuste macroeconômico (controle da inflação, equilíbrio fiscal). Tais medidas estiveram associadas a um duplo empreendimento: por um lado, o retraimento do Estado em nome do fortalecimento do mercado, e por outro, garantir um ambiente econômico estável, propício ao investimento privado, condição necessária para o crescimento econômico (e novamente, o fortalecimento do mercado).

Do ponto de vista teórico, as reformas para o mercado se basearam numa representação simplificadora da relação entre Estado e mercado, reduzindo-a a uma questão *quantitativa*: quanto *mais* Estado, pior o desempenho do mercado, e quanto *menos* Estado, maior espaço teriam os agentes econômicos para empreender, investir, produzir, portanto, desenvolver a economia, sendo esta a tendência de um mercado “livre”, isto é, livre das interferências (negativas) do Estado, ao qual estaria associada a dinâmica política¹.

Com vistas à eliminação da lógica política da dinâmica econômica, adotou-se o conjunto de medidas citadas anteriormente, assim como a extinção de medidas dirigidas a grupos ou setores específicos e o fechamento dos mecanismos de interlocução entre

¹ Dois paradigmas complementares deram lastro a esta visão das relações entre Estado e mercado, ou entre a política e a economia: o neoclássico e o neo-utilitário. Ambos estão baseados na mesma premissa sobre o comportamento humano: o modelo de ação racional orientado para a maximização dos ganhos. Mas, curiosamente, o que para o primeiro seria a virtude da dinâmica econômica, para o segundo seria o maior vício da dinâmica política. No caso da economia, a teoria neoclássica representa indivíduos e instituições econômicas (bancos, empresas e outras organizações) como agentes isolados uns em relação aos outros, que só se relacionariam no momento da troca, isto é, no encontro do mercado, com fins exclusivamente comerciais, sempre visando obter maior vantagem nas transações. No caso da política, no entanto, o comportamento maximizador teria um efeito deletério, uma vez que os grupos no interior do Estado num contexto democrático precisariam conquistar permanentemente o apoio dos demais atores sociais de modo a permanecer nas posições de poder. A dinâmica política, assim, criaria incentivos ao uso dos recursos públicos para ganhar a adesão destes atores, especialmente o empresariado, através de transferências diretas (empréstimos, subsídios) ou o que a literatura internacional chama de *rents*, via intervenção no mercado em benefício de determinados agentes (protecionismo alfandegário e incentivos fiscais, por exemplo). Não haveria, portanto, incentivos ao investimento em atividades produtivas geradoras e crescimento econômico. Cf. a respeito: EVANS (1995: 22-25), SCHNEIDER e MAXFIELD (1997:3-4) e CHANG (2002: 104-111).

atores estatais e não-estatais, fortalecendo um “estilo tecnocrático de gestão da economia” (DINIZ 2000: 31-47). Além de privatização, abertura e da ênfase no ajuste macroeconômico, as reformas para o mercado reforçaram a estratégia de insulamento da elite governamental – especialmente aquela ligada à gestão da economia – em relação aos interesses políticos.

Assim, políticas setoriais, mecanismos institucionalizados de interlocução e eventuais estratégias de concertação foram abolidos do repertório de políticas governamentais. O mercado, tal como concebido pela visão da ortodoxia neoliberal, passou a ser considerado o único mecanismo legítimo de coordenação da ordem econômica, sendo condição suficiente para garantir o crescimento por garantir uma alocação eficiente dos recursos.

Como alternativa à visão da ortodoxia neoliberal, proponho uma abordagem sociológica sobre a relação entre Estado e mercado que coloque a ênfase no aspecto *qualitativo* destas relações. Neste sentido, ganham relevância os arranjos institucionais, o regime político, as estratégias dos grupos de interesse e dos próprios atores estatais, assim como o padrão de relacionamento entre o conjunto de atores direta ou indiretamente ligados ao mercado e seus diferentes recursos de poder.

Esta abordagem, que defino como sociológica, explora as convergências da Sociologia Econômica desenvolvida por autores clássicos (Weber, Durkheim, Polanyi) e contemporâneos (Granovetter, Swedberg, Fligstein, Block, Bourdieu) com a perspectiva do Institucionalismo Histórico. A primeira tem evidenciado a constituição social do fenômeno econômico, ou seja, tem procurado mostrar que a ação econômica, a troca, a construção e o próprio desenvolvimento dos mercados não podem ser dissociados das teias de relações materiais e simbólicas que ligam os indivíduos entre si, aí incluídas suas relações de poder, contrastando com o modelo atomizado do *homo economicus* que caracteriza a visão econômica convencional.²

O institucionalismo histórico se caracterizaria pelo reconhecimento, pela teoria política contemporânea, do importante papel assumido pelas instituições, peso às escolhas individuais e/ou aos constrangimentos representados pelas regras formais e

² Para uma revisão dos clássicos, ver RAUD 2003, e para os autores contemporâneos, ver entre outros, LOPES JR. 2002 e WANDERLEY 2002.

informais assim como pelos legados históricos, reconhecendo a relevância do papel do Estado no interior destas relações³. A convergência destas abordagens permite ver o mercado como um mecanismo de interação *social*, e portanto, não pode ser dissociado da lógica política⁴. Porque a formação e o desenvolvimento dos mercados não se faz fora do conjunto das relações de dominação, reciprocidade, cooperação e conflito que constituem a vida social, ao contrário, é no interior destas relações que se pode encontrar a explicação para o desenvolvimento dos mercados, e o papel do Estado, enquanto articulador da dinâmica política, ganha relevância central neste processo.

Esta perspectiva sugere que a implementação das reformas para o mercado não obedeceu a uma lógica unilinear nos diferentes contextos em que foram aplicadas, ganhando contornos específicos nos diferentes países, e dentro destes, assumindo trajetórias variadas, por vezes zigzagueantes, dependendo do setor em questão. Ao invés de uma convergência para um único modelo “de mercado”, prevaleceu uma lógica política de negociação, disputa, conflito e acomodação de interesses que imprimiu um ritmo e uma dinâmica própria em cada trajetória, evidenciando a necessidade de estudos focados neste tipo de dinâmica⁵.

A proposta deste trabalho é realizar o estudo da dinâmica relativa ao setor de aviação comercial, cujas mudanças no sentido da abertura poderiam ser resumidas, esquematicamente, na seguinte polaridade: de um lado, o núcleo do Poder Executivo (Presidência, Gabinete Civil, área econômica), pressionando pela liberalização do mercado, e de outro, os atores ligados à atividade dentro e fora do Estado (autoridades aeronáuticas, empresários e trabalhadores) realizando um movimento de resistência e

³ Peter Hall e R. Taylor falam de três vertentes do neoinstitucionalismo: o institucionalismo da escolha racional, que colocaria ênfase nas escolhas individuais como referência para entender as instituições; o institucionalismo sociológico, focado nos padrões sociais (regras, convenções) representadas pelas instituições e por fim, um institucionalismo histórico, que procura equilibrar a perspectiva das escolhas dos atores com os padrões sociais nos quais estas escolhas são feitas (HALL e TAYLOR 2003).

⁴ Para uma análise, que inclui a revisão de diversos trabalhos que se aproximam desta leitura, ver DINIZ (2000: 59-75).

⁵ Esta é a conclusão de Maria Antonieta Leopoldi em seu estudo sobre a trajetória das reformas no setor de seguros, em fins dos anos 1990: “A história da transformação dessa estratégia (abertura comercial, privatização, desregulação e formação de blocos regionais) em políticas de reestruturação econômica, num cenário de incertezas internacionais (...) e de lutas internas está sendo escrita neste momento. Cada setor da economia vem tendo uma trajetória específica de reestruturação. O conjunto destas análises setoriais é que permitirá visualizar todo o processo de reforma brasileira” (LEOPOLDI 1999: 240).

adesão às pressões do núcleo do governo⁶. A esta polaridade básica, se acrescentariam outras, que vão dando um contorno específico para a trajetória de implementação das reformas para o mercado na aviação comercial brasileira, redefinindo o estado das relações entre atores estatais e não-estatais num ciclo que se inicia em 1990 e que chega a 2002, fim do mandato de Fernando Henrique Cardoso, marcado pela crise.

O trabalho mostra que um dos traços da dinâmica política em análise foi a crescente tensão entre o reforço do “estilo tecnocrático de gestão” que marcou a postura do núcleo do Executivo, especialmente a partir da eleição de Fernando Henrique Cardoso, e o amadurecimento político que levou os grupos de interesse – especialmente empresários e trabalhadores – a apostar em formas de atuação mais condizentes com o jogo democrático. Estas formas de atuação, orientadas para a construção e o fortalecimento de espaços públicos de interlocução e deliberação sobre políticas para o setor, encontrou forte resistência na postura adotada pelo Executivo. Esta tensão eventualmente levou o setor a alguns impasses, alcançando uma redefinição apenas ao final do mandato de Fernando Henrique Cardoso, quando a ortodoxia neoliberal cede espaço a estratégias menos avessas à interlocução entre poder público e interesses privados.

II. O padrão das relações entre Estado e mercado entre os anos 1960 e 1980

O padrão da relação entre Estado e o mercado de aviação comercial no período pré-1990 se caracterizou pela proximidade entre autoridades aeronáuticas, organizadas no

⁶ É preciso salientar que ao dar ênfase a um jogo de resistência e adesão, não estou pressupondo que estes atores teriam, *a priori*, um posicionamento ideológico contrário à abertura e ao aumento da competição no mercado. Como a análise irá demonstrar, a postura de cada um dos atores esteve muito mais atrelada à sua posição relativa dentro da dinâmica política e da estrutura do mercado, assumindo via de regra um caráter estratégico. As disputas se concentraram mais na forma como este princípio seria aplicado, na extensão e no *quantum* de abertura que seria desejável, do que numa simples luta “a favor” ou “contra” a abertura em si. A disposição por parte do Poder Executivo para implementar uma agenda liberalizante, por outro lado, também não pode ser compreendida como um vetor de sentido único. A capacidade de exercer maior ou menor pressão esteve diretamente ligada à legitimidade do próprio Governo para enfrentar as resistências e impor a agenda da abertura. Por outro lado, não se pode atribuir ao conjunto do Poder Executivo uma homogeneidade em torno das concepções que norteariam a implementação das reformas. Neste aspecto inserem-se não apenas o alcance e a profundidade das mudanças, como também o padrão de relacionamento do Estado com os atores sociais não-estatais. Portanto, a despeito de um discurso mais ou menos homogêneo a favor das “reformas para o mercado”, o próprio Poder Executivo não as conduziu de forma unívoca.

Departamento de Aviação Civil, e os empresários do setor. O marco que definiu este padrão seria o golpe de 1964, a partir de quando se deu a instauração de um modelo regulatório bastante restritivo, como resposta à crise que marcara o mercado de aviação na virada dos anos 1950 para os anos 1960.

Depois de um *boom* no imediato pós-guerra, que permitiu a entrada de diversas novas empresas e a exploração de centenas de pequenas localidades, o avanço tecnológico que marcou este período levou o conjunto do setor a um novo patamar operacional, com aviões maiores, mais rápidos e mais sofisticados, tornando inviáveis as operações em diversas localidades de pequeno porte. Deu-se início, então, a um processo de acomodação do setor que envolveu falências e incorporações das empresas incapazes de fazer frente à nova realidade, mas também de amplas demandas por subsídios por parte das empresas sobreviventes.⁷

O modelo regulatório instituído após 1964 começou a ser forjado nas CONACs (Conferências Nacionais de Aviação Civil), realizadas em 1961, 1963 e 1966. As duas primeiras conferências, na qual participaram representantes das empresas, do DAC e autoridades econômicas, tiveram poucos efeitos práticos, mas serviram para aproximar empresários e autoridades aeronáuticas num contexto em que todo o setor vinha sendo questionado. Por outro lado, colocaram em discussão temas como o enxugamento do mercado com vistas à redução dos custos, e a manutenção das atividades para localidades de menor porte. Dentre as deliberações, destacou-se também a defesa de um modelo baseado na iniciativa privada, assim como o “repúdio ao monopólio”.

Foi na terceira CONAC, em 1966, quando o setor já havia passado por um longo processo de reorganização⁸, que se instituíram os princípios da “realidade tarifária” e da “competição controlada” como base da regulação do setor. Pelo primeiro, entendia-se que os usuários deveriam cobrir os custos dos serviços prestados, o que significaria o fim de subvenções ou outras políticas de fomento. A “competição controlada” visava eliminar os desperdícios observados até então, como vôos partindo no mesmo horário sem ocupação

⁷ Ver, a respeito, FAY 2001, que faz uma narrativa desta crise abordando as CPIs criadas para discutir a falta de segurança das operações e a concessão de subsídios.

⁸ Havia, então, duas empresas explorando as rotas internacionais: a Cruzeiro do Sul, voando para a América do Sul e Caribe; e a Varig, voando as rotas intercontinentais. As duas dividiam com a Transbrasil e a Vasp o mercado doméstico. Uma quinta empresa, a Paraense, ainda se encontrava em operação, mas encerraria suas atividades em 1970.

que os justificasse, ou que a oferta de descontos levasse as empresas a uma concorrência predatória, colocando em risco a segurança dos vôos. Visava, ao mesmo tempo, assegurar que todo o país fosse atendido pelo transporte aéreo, para isso propondo uma “Rede de Integração Nacional”.

As poucas empresas existentes desfrutavam de um acesso direto do DAC, realizado através de encontros periódicos⁹, e também de acesso às demais autoridades governamentais, usuários freqüentes dos serviços aéreos. A Varig, que se consolidaria como a principal empresa do setor, era responsável pelo transporte dos Presidentes da República nas suas viagens internacionais, em vôos que eram sempre acompanhados pela alta direção da empresa. Ademais, o fato de ser um setor controlado por militares num contexto de ditadura militar, colocou as empresas aéreas uma posição privilegiada no interior da economia brasileira. Não é fortuito, portanto, que neste período as empresas tenham observado um prolongado ciclo de rentabilidade positiva¹⁰.

Do ponto de vista de outros interesses sociais, é preciso destacar a exclusão dos trabalhadores das arenas de interlocução, prevalecendo entre empresas e autoridades aeronáuticas, de um lado, e sindicatos de outro, uma relação de conflito e desconfiança. Esta relação atingiu um dos momentos de maior tensão na campanha pela criação da “Aerobrás”, na virada para a década de 1960, como solução para a crise do setor. A proposta teve repercussão no Congresso e na comunidade acadêmica, tendo levado empresários e DAC a se manifestar sistematicamente contra a idéia. Contra a criação da Aerobrás pesaria, contudo, o golpe de 1964, que colocaria fora da arena política as principais lideranças sindicais da época, e com elas o projeto da nova estatal.

Este modelo veio a ser desafiado com a redemocratização do país, que coincidiria com o gradual abandono das prioridades do desenvolvimento nacional e do intervencionismo estatal e a ênfase em temas como a abertura dos mercados e a estabilização econômica. No interior do Executivo, as políticas de combate a inflação e de controle de preços colocariam as autoridades econômicas em choque com as

⁹ Além das já citadas CONACs, eram comuns encontros entre representantes do DAC e das empresas, como um almoço de confraternização relatado pela revista *Aerovisão*, do Ministério da Aeronáutica (n. 11, janeiro de 1974, p. 2), do qual participaram os presidentes das empresas aéreas e oficiais-generais que ocupavam cargos ligados à aviação civil.

autoridades aeronáuticas, cuja política de “realidade tarifária” seria paulatinamente erodida em função das políticas de controle de preços¹¹.

De volta à cena política, mas ainda excluídos das arenas de interlocução sobre o setor¹², os trabalhadores protagonizariam outro movimento que os oporia radicalmente a empresários e autoridades governamentais, a campanha pelo “Pássaro Civil”, pela criação de um órgão civil em substituição ao DAC, durante a Constituinte. Novamente, o relacionamento conflituoso entre trabalhadores de um lado, e autoridades aeronáuticas e empresários, de outro, se tornaria explícito. A proposta se baseava na crítica ao perfil elitista do mercado de aviação no Brasil, que estaria relacionado ao estilo fechado de gestão do DAC, característico de uma organização militar, o que o levava a conferir prioridade aos interesses das empresas em detrimento dos interesses do conjunto da sociedade.¹³

A campanha do “Pássaro Civil”, no entanto, seria vencida pela pressão das empresas e dos militares da Aeronáutica sobre os congressistas, evidenciando por um lado a unidade existente entre empresários e o DAC, e por outro, a força política destes atores. Mas a pressão pela desmilitarização do setor ecoaria no Congresso, assim como a crítica ao modelo fechado do setor e ao seu perfil elitista. Estas propostas retornariam à

¹⁰ Numa série entre 1967 e 1978, é possível observar que o conjunto do setor partiu de um prejuízo de 44 milhões de cruzeiros no início da série para se manter em taxas positivas até um lucro de 2 trilhões em 1978.

¹¹ A defasagem tarifária foi, com efeito, o principal foco do conflito entre autoridades aeronáuticas (em conjunto com as empresas) e autoridades econômicas nos primeiros anos da redemocratização. Um quadro comparativo da evolução das tarifas frente aos custos do combustível e a inflação mostra, por exemplo, que em 1985, para uma inflação de 235,11%, as tarifas foram reajustadas em 201,72%. Já em 1986, com o Plano Cruzado, a inflação teria sido de 65%, o aumento nos combustíveis de 8,5% e o reajuste tarifário, limitado a 3,89% (Cf. Anuários Estatísticos do DAC).

¹² Foi o caso da IV CONAC, realizada em 1986. A respeito dela, o jornalista Sebastião Nery informou que os trabalhadores haviam sido convidados a participar como ouvintes, sem direito a voz ou voto, na mesma condição que outras entidades da sociedade civil não ligadas ao setor. Afirmou o jornalista: “Por isso, o Sindicato Nacional dos Aeronautas, com muita razão, ao receber o convite, devolveu, indignado, dizendo que, a continuar apenas ‘observando’ o que o DAC e as empresas fazem da aviação brasileira, sem nada poder falar, lá não irá” (Sebastião Nery, “DAC veta aeronautas na reunião da aviação”, Tribuna da Imprensa, 26/8/1986).

¹³ Em depoimento a uma das comissões que abordou o assunto, o então presidente do Sindicato Nacional dos Aeronautas, José Caetano Lavorato, fez a defesa da mudança no controle do setor lembrando que o Brasil era um dos poucos países do mundo a ter um sistema militarizado, sob o argumento de que a aviação seria assunto de segurança nacional. Para o dirigente sindical, a aviação deveria ser considerada assunto de interesse público. A desvinculação da aviação do controle militar serviria para “arejar” a estrutura decisória, a qual deveria incluir outras instâncias do poder público como o próprio Congresso (José Caetano Lavorato. *Depoimento à Subcomissão da Questão Urbana e Transporte*. Senado Federal/Subsecretaria de Taquigrafia, 14/5/1987, pp. 4-5).

cena política alguns anos depois, enquanto a perda relativa de poder frente às autoridades econômicas na questão tarifária seria o primeiro movimento de um longo processo de disputa em torno da abertura do setor.

III. O primeiro ciclo das reformas: o governo Collor

O principal marco da primeira fase da abertura da aviação comercial brasileira foi a entrada de um novo ator no mercado, ou melhor, a mudança no perfil de um destes atores: a Vasp. Após sua privatização, a empresa se lançou numa estratégia agressiva de expansão, tanto no mercado doméstico quanto no internacional, aproveitando uma relativa flexibilização dos mecanismos de controle do DAC sobre o mercado. Depois de anos de estabilidade, amplamente dominado pela Varig, a aviação comercial brasileira assistiria à entrada em cena de um ator disposto a desafiar a dominação da empresa gaúcha e transformar a estrutura do setor. A postura agressiva da Vasp, cujo novo dono, Wagner Canhedo, empenhou-se politicamente na defesa de uma liberalização radical do mercado, contrastaria com a atitude mais ou menos cautelosa dos demais atores. Com efeito, parece ter prevalecido dentre autoridades aeronáuticas, os demais empresários e os trabalhadores uma postura conservadora em relação ao alcance da abertura.

A postura pró-iniciativa privada historicamente consagrada no interior do DAC permitiu a seus representantes manifestar uma certa afinidade em relação ao discurso pró-mercado que passaria a orientar as políticas governamentais na década de 1990. Pode-se dizer que havia algum grau de disposição para abrir o mercado de aviação comercial dentro do DAC, a se medir pelo discurso do representante do órgão em um seminário sobre desregulamentação organizado pelos sindicatos dos trabalhadores da aviação em meados de 1991. Segundo relato feito pelo informativo do SNA, o representante do DAC apresentou uma série de medidas que o Governo vinha tomando no sentido da flexibilização, assim resumidas:

“Estabelecer uma política de transporte aéreo baseada na livre competição, com a retirada gradual e progressiva da extensa e ampla regulamentação, que limita a sua exploração, nas aviações de todos os níveis, a ser seguida na área dos negócios da aviação civil. (Neste

sentido) a qualidade do serviço ofertado decorrerá da livre competição existente no mercado apenas supervisionado.”¹⁴

Ao mesmo tempo em que havia uma posição favorável à abertura, procurava-se deixar claro que a mesma não significava uma plena desregulamentação, pelo menos na mesma extensão em que se dera nos Estados Unidos na década de 1970:

“Isso não quer dizer, porém, que o Governo está desregulamentando o setor, a exemplo do que ocorreu nos EUA. (...) É prioritária a participação vigorosa dos órgãos pertinentes de nosso Ministério na formulação e apresentação ao Estado-Maior, de uma política abrangente que permita o incentivo e não o controle, a supervisão e não a limitação de todas as atividades afins com a cultura aeronáutica em nosso país.”¹⁵

Naquele seminário, o representante do DAC garantiu que a orientação do Ministério da Aeronáutica era de abrir a livre concorrência sem desregulamentar o mercado. Nas suas palavras: *“Não podemos estar alheios às mudanças no cenário internacional. Mas em momento algum pretendemos desregulamentar o mercado de aviação civil”*. Desta forma, o oficial considerava preferível chamar a abertura de *“flexibilização”*,¹⁶ que se concretizaria na ampliação das faixas de desconto e da revisão de algumas restrições relativas à exploração de rotas e horários.

Com relação aos empresários do setor, pode-se dizer que eles seguiam a tendência predominante do empresariado brasileiro no período, ao adotar uma retórica pró-mercado, admitindo o aumento da competição, ao mesmo tempo em que do ponto de vista prático, defendia posturas mais conservadoras. Em entrevista ao *Jornal do Commercio* em 1991, o presidente do SNEA Walterson Caravajal dizia não estar preocupado com uma maior abertura do mercado doméstico, lembrando que o sucesso das empresas dependeria mais do desempenho da economia como um todo. Caravajal admitia, inclusive, o aumento da competição com a entrada de novas empresas neste segmento, ao mesmo tempo em que concentrava sua preocupação na liberalização do mercado internacional.

¹⁴ *Dia a Dia*. Informativo do SNA, n. 27, 26/7/1991, p. 2.

¹⁵ *Id.*.

¹⁶ A *deregulation* norte-americana era bastante criticada pelas autoridades aeronáuticas brasileiras, que nela identificaram um processo de falências, concentração de mercado, desemprego e instabilidade. *“Se os americanos não agüentam com uma economia soberba, imagina por aqui”* - *id.*, p. 2.

“Havendo reaquecimento da economia, em um país com a nossa potencialidade, existe e existirá lugar para as três empresas nacionais competirem no mercado interno, e até para mais que pudessem se estabelecer com eficiência. A dificuldade maior é na competição internacional, porque a representação do Brasil estaria com três bandeiras, mas isto é uma decisão de política aeronáutica e a autoridade, dentro da idéia do Governo de liberalizar, entende que a abertura deveria ser feita.”¹⁷

A visão positiva em relação ao aumento da competição, por outro lado, encontraria alguns limites no que diz respeito ao início de processo de flexibilização tarifária. Como vimos, a política de “realidade tarifária” era um dos mais importantes pilares da regulação do setor. Segundo esta política, as tarifas deveriam refletir a estrutura de custos das empresas, garantindo assim a sustentabilidade econômica das operações (e a lucratividade do negócio). Em entrevista ao mesmo jornal, o então presidente da Varig, Rubel Thomas, salientava a necessidade de “cautela”, remetendo à experiência dos anos 1950, quando num quadro de competição acirrada entre as empresas, o resultado foi o encerramento das atividades de várias delas.

“A iniciativa (da flexibilização) é válida, porém deve ser examinada com cautela. Dentro dos parâmetros que o DAC recomenda, elas são válidas e me parece que a sugestão é variada: 10% para cima e 25% para baixo e isso me parece perfeito, pois permitirá certo disciplinamento e flexibilidade entre as empresas, com aproveitamento de rota mais baixa e tudo mais. (...) Não devemos esquecer o passado, nosso segmento exige investimentos. Já estou com 31 anos nessa atividade e pude presenciar o que aconteceu com a Real, com a Cruzeiro, a Panair e outras 10 ou 20 empresas que desapareceram, foram engolidas por outras que, no final, também desapareceram. Uma área com investimentos vultosos precisa praticar tarifas que reflitam exatamente os seus custos.”¹⁸

A exceção ao conservadorismo seria a Vasp, cuja privatização no segundo semestre de 1990 levaria ao surgimento de um novo ator no mercado, disposto a se aproveitar da relativa flexibilização nos princípios da “realidade tarifária” e da

¹⁷ “Abertura pode expor aviação nacional” (Entrevista com Walteson Caravajal), Jornal do Commercio, 4/8/1991.

¹⁸ “Thomas destaca êxito do plano econômico da Varig” (Entrevista com Rubel Thomas), Jornal do Commercio, 18/8/1990.

“competição controlada” para desafiar o mercado através de uma agressiva estratégia que envolveu a ampliação da frota, das rotas e a oferta de descontos. A imprensa do período noticiaria as queixas da Varig e da Transbrasil contra práticas de “concorrência desleal” que Canhedo estaria adotando.¹⁹

Wagner Canhedo, por sua vez, se defenderia através de entrevistas e artigos publicados na imprensa, aonde argumentou que aquelas empresas não estavam habituadas a um ambiente de competição, e sustentou da seguinte forma sua posição:

*“O que a Vasp está fazendo é simplesmente competir. Para isso inova, cria, moderniza-se, recusa acordos que não estejam voltados exclusivamente para a satisfação dos usuários – razão de ser de uma empresa prestadora de serviços. Ao ampliar a oferta, instituindo novos horários e servindo a novos destinos, a Vasp rompe velhas convenções que mantinham a oferta rígida para otimizar a demanda. Era uma política autofágica. O passageiro não encontrava no transporte aéreo opções adequadas ao seu interesse e, em consequência, o mercado se mantinha restrito. É através da oferta que se amplia a demanda. Essa é uma regra sagrada das economias de mercado.”*²⁰

O DAC assumiria uma posição não-intervencionista diante das queixas da Varig e Transbrasil, tendo se posicionado favoravelmente às estratégias da Vasp. Segundo o *Jornal do Brasil*, esta teria sido a opinião expressa pelo Diretor-Geral do DAC, Sérgio Luiz Bürger:

*“‘Em casa que tem pouca comida, todo mundo briga’. Com essa frase, o diretor geral do DAC, tenente-brigadeiro Sérgio Bürger, definiu a briga entre Vasp e Transbrasil. Segundo ele, o dumping não passa de um ajuste de mercado, como prefere chamar, e a disputa só vai durar até a alta temporada. ‘Aí aumenta a oferta, todo mundo ganha dinheiro e fica tudo tranqüilo’, diz o brigadeiro.”*²¹

¹⁹ A revista *Veja* de 15/5/1991 abordou a indignação do então presidente da Transbrasil, Omar Fontana, diante da iniciativa da Vasp de operar vôos em horários e rotas coincidentes com sua empresa. Já o *Jornal do Brasil* noticiaria o envio, pela Varig, de um ofício ao DAC queixando-se dos descontos ofertados pela empresa de Canhedo no período de baixa temporada, contrariando a prática tradicional do mercado, que visaria manter o equilíbrio econômico das operações e os “percentuais de participação no mercado” (*JB*, 29/5/1991).

²⁰ Canhedo, Wagner. “Cortina de fumaça”, *Folha de São Paulo*, 7/6/1991.

²¹ “DAC considera disputa aérea mero ajuste”, *Jornal do Brasil*, 30/5/1991.

A resposta oficial do DAC às queixas da Varig e da Transbrasil, por sua vez, seria relatada na seguinte matéria do jornal *O Globo*:

“No seu relatório, o DAC não considera que a proximidade de horários de vôos configure concorrência predatória. Segundo dados do Departamento, é reconhecido que cerca de 70% dos passageiros são pessoas jurídicas em viagem de negócios, o que justifica a oferta de vôos em horários chamados executivos.

“Em relação à não redução da oferta de assentos pela Vasp na baixa estação – que era garantida tradicionalmente por um acordo informal entre as companhias – o DAC não vai interferir. Segundo o Brigadeiro César, o DAC apenas estabelece os parâmetros e cabe às empresas ajustar oferta e demanda.”²²

O estilo ousado e agressivo que marcou a entrada de Wagner Canhedo no mercado de aviação comercial, não obstante, teria curta duração. Na virada do primeiro para o segundo semestre de 1991, a imprensa começaria a publicar uma seqüência de reportagens revelando que a empresa paulista se encontrava inadimplente junto a uma série de prestadores de serviço, inclusive a Infraero, estatal responsável pela gestão dos aeroportos²³. Uma destas dívidas, relativas à utilização dos aviões *Electra II* pertencentes à Varig nas operações da ponte aérea Rio-São Paulo, seria paga após intervenção do Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias, mais uma vez reforçando a tensão entre Canhedo e os demais empresários do setor²⁴.

A situação mais crítica, do ponto de vista político, diria respeito ao não pagamento das parcelas da dívida externa da companhia, assumida pelo grupo comprador da Vasp e avalizada pelo Governo Federal²⁵. A partir de então, além de uma conjuntura de crise vivida pelo conjunto do mercado, a Vasp se veria politicamente pressionada pelo

²² “DAC considera em parecer que a Vasp não pratica ‘dumping’”, *O Globo*, 7/6/1991. A mesma postura não se apresentaria, contudo, no caso do mercado regional. A Vasp solicitaria também ao DAC entrar neste segmento, operado com exclusividade por empresas como a Tam e a Rio-Sul, fazendo vôos a partir de Congonhas para algumas capitais, provocando a reação do então presidente da Tam, Rolim Amaro. Segundo a *Folha de São Paulo*, o próprio ministro da Aeronáutica se encarregaria de responder ao pedido da Vasp, que teria sido seguida pela Transbrasil: “*Nem a Vasp nem a Transbrasil vão ser autorizadas a operar Boeings em Congonhas*”, afirmou (o ministro). Segundo Sócrates, Congonhas é para empresas regionais, e a Vasp e Transbrasil são consideradas nacionais” (“Governo rejeita mesmos horários para vôos de linha aérea regional”, *Folha de São Paulo*, 17/6/1991).

²³ “Infraero ameaça ir à Justiça contra Vasp”, *O Estado de São Paulo*, 28/6/1991.

²⁴ “Vasp paga dívida pressionada pelo sindicato”, *Jornal do Brasil*, 2/7/1991.

²⁵ “Vasp: Canhedo não paga dívidas e já aflige credores”, *O Globo*, 30/6/1991.

Governo e pela Assembléia Legislativa de São Paulo, pelo Congresso Nacional e pelos sindicatos de trabalhadores, que apesar de estarem formalmente associados ao consórcio comprador da Vasp, manifestariam crescentemente sua insatisfação com as políticas adotadas por Canhedo²⁶.

Frente a este quadro, Canhedo poria fim à agressividade com que entrou no mercado na primeira metade de 1991 com um pedido de trégua²⁷, que se desdobraria numa tentativa de entendimento com a Transbrasil com vistas à implementação de um acordo operacional. Este acordo visaria num primeiro momento reduzir a ociosidade das aeronaves de ambas as empresas através da eliminação de horários e rotas sobrepostos, revertendo a estratégia tentada no primeiro semestre de 1991²⁸. Já em 1992, uma CPI seria criada para tratar da privatização da empresa, aonde foram evidenciados os laços que uniam Canhedo a Paulo César Farias, num esquema de favorecimento que teria envolvido a própria Ministra da Economia, Zélia Cardoso de Mello²⁹.

Outras mudanças que marcariam a primeira fase da abertura do mercado de aviação comercial seriam fruto das discussões realizadas na V CONAC, em novembro de 1991. Neste encontro, teria se consolidado uma posição favorável à abertura do setor, sem abandonar a preocupação com a estabilidade da oferta, dentro dos marcos da “competição controlada”³⁰. Dentre as medidas oriundas deste encontro estava a abertura do mercado nacional para novas empresas, a flexibilização tarifária, a autorização para as empresas regionais operarem jatos, e foram criados os “Vôos Direto ao Centro” (VDC), que possibilitaram às regionais voar entre Brasília e as três principais capitais brasileiras – Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte – através de seus aeroportos centrais.

²⁶ “Pilotos criticam planos da Vasp”, Jornal do Brasil, 4/7/1991.

²⁷ “Canhedo quer fim da ‘guerra da aviação’”, Folha de São Paulo, 23/7/1991.

²⁸ “Transbrasil e Vasp fazem acordo contra a ociosidade”, Folha de São Paulo, 6/9/1991; “DAC receberá projeto da união Vasp-Transbrasil até o dia 4”, O Globo, 12/9/1991.

²⁹ Ver, a respeito, SALOMÃO (1993). Ao contrário do perfil “empreendedor” que pretendeu dar à sua entrada no mercado, tais laços evidenciam que a disposição de Canhedo em desafiar o mercado estava muito mais assentada na sua posição de acesso privilegiado ao núcleo do Executivo, reproduzindo o padrão que ele dizia querer romper.

³⁰ Segundo um documento do DAC: “*Passou-se a uma postura de flexibilidade dos regulamentos, com o estímulo à exploração de mercados, linhas e horários novos, sempre preservando o equilíbrio competitivo entre as empresas, sob um regime de preços menos rígido. A política prescreve a liberação tarifária como objetivo a ser atingido, porém lembra a experiência de desregulamentação ocorrida em outros países num passado recente, recomendando o cuidado que se deve ter para sua adoção*” (RIBEIRO 2001: 140, grifos meus).

A V CONAC mais uma vez reuniria empresários dos diferentes setores da aviação comercial – nacional, regional, táxi aéreo e serviços especializados –, representantes do poder público e, demarcando uma das principais novidades da dinâmica política dos anos 1990, contou com a participação, com direito a voto, dos sindicatos de trabalhadores³¹. Este seria, como teremos ocasião de observar, um primeiro passo em direção ao crescente protagonismo destes atores no plano nas arenas institucionais de discussão sobre a aviação comercial, constituindo uma das características, pelo lado da democratização, da dinâmica político-institucional do setor no período analisado.

Este protagonismo se revelaria já por ocasião da conjuntura de crise que marcaria o setor em 1991, quando a Vasp se retraía de sua agressiva estratégia de concorrência. Neste momento, o DAC começaria a ser procurado pelos trabalhadores, uma vez que as empresas vinham promovendo freqüentes demissões de funcionários. Várias reuniões foram marcadas pelo DAC objetivando discutir não só as demissões, como também atrasos no pagamento de salários e denúncias de irregularidades operacionais por parte de empresas³².

Em parte como resposta à pressão dos sindicatos, mas também refletindo uma nova visão das relações entre Estado, empresários e trabalhadores que ganhava força dentro do governo, o DAC começou em abril de 1992 a organizar reuniões em Brasília que culminariam na criação de uma Câmara Setorial da Aviação Comercial. No entanto, apesar de reconhecer que havia motivos para preocupação com os rumos do mercado³³, e de liderar a criação de um fórum para buscar soluções para a crise, os militares da Aeronáutica revelariam uma forte resistência à idéia de abrir o setor a uma discussão daquela natureza. Essa resistência se expressaria na postura do representante do DAC numa das reuniões da Câmara Setorial, Brigadeiro Renato Pereira. Ele argumentou em certo momento que a Câmara não era fórum de discussão de política para o setor, uma

³¹ O reconhecimento dos sindicatos de trabalhadores como participantes legítimos das discussões e deliberações sobre o setor se estenderia ainda a outros campos, inclusive o da segurança de voo, tema caro à luta sindical dos aeronautas. Foi o caso, por exemplo, da participação do SNA nos estudos sobre a homologação dos *Boeing 737-300* para operar no aeroporto Santos Dumont (RJ), num trabalho que envolveu também representantes das empresas, do DAC, de órgãos internacionais e da fabricante do avião.

³² Cf. *Dia a Dia*, n. 56, 14/2/1992.

³³ Reconhecendo o momento crítico, o Diretor Geral do DAC, Sérgio Bürger, emitiria um ofício manifestando sua preocupação com a segurança das operações face ao aumento da concorrência, esperando que no novo cenário as empresas não descuidassem da manutenção – Citado em *Dia a Dia*, n. 64, 10/4/92.

vez que já existia uma política formulada pelo Ministério da Aeronáutica “*com o acúmulo de muitos anos à frente da aviação.*”³⁴

Efetivamente, em junho de 1992 o informativo *Dia a Dia* fez sua última menção à Câmara Setorial, criticando a postura do Ministério da Aeronáutica – assim como dos empresários – de não aceitar um diagnóstico amplo e independente do setor³⁵. Apesar do título da matéria sugerir um “retrocesso” na Câmara Setorial, parecia tratar-se de fato do fim da experiência, uma vez que o assunto não aparece mais no informativo³⁶.

Durante o Governo Itamar Franco, a situação do setor ficaria inalterada do ponto de vista da abertura. Por outro lado, do ponto de vista das empresas, uma situação de crise estrutural ganharia contornos cada vez mais evidentes. O fracasso das tentativas de controlar a inflação e a retração na economia como um todo gerariam um quadro extremamente negativo para as empresas aéreas, o qual veio a atingir pela primeira vez de forma direta a líder do setor. No início de 1994, pressionada pelos custos com *leasing* de aeronaves, entre outros, a Varig deixaria de honrar os pagamentos relativos a mais da metade dos aviões de sua frota, registrando prejuízo ante uma redução global na demanda que teria impactos negativos sobre o conjunto das empresas de âmbito nacional.³⁷

No caso da Varig, também pela primeira vez se daria uma demissão em larga escala de funcionários, levando os trabalhadores a organizar um movimento de

³⁴ *Dia a Dia*, n. 68, 8/5/92. A este respeito, merece destaque o comentário feito pelo presidente do SNA, José Caetano Lavorato, em um editorial sobre o que lhe parecia ser falta de iniciativa do DAC frente à crise da Vasp num momento em que o SNA cobrava do órgão a intervenção na empresa: “*Pelo seu caráter fechado e corporativista e pela necessidade de uma cultura hierárquica interna extremamente rígida para modernos padrões da sociedade civil, (o DAC) acaba propiciando distorções próprias do regime militar e não consegue dar soluções às crises. Aí, os problemas que são nossos, e que deveriam ser tratados publicamente, dentro do Congresso Nacional ou solidariamente com os outros setores do Governo, viram questão interna. (...) Os militares não admitem que outros discutam e deliberem com eles as questões da aviação. Parece coisa de propriedade dos oficiais, que muitas vezes, como acontece com o atual ministro e o diretor geral do DAC, nunca foram antes do Sistema de Aviação Civil e que provavelmente aqui não ficarão muito tempo*” (*Dia a Dia*, n. 132, 30/7/1993, p. 6).

³⁵ Uma das principais idealizadoras das Câmaras Setoriais, a então Secretária Nacional de Economia Dorothea Werneck, ao participar de uma das primeiras reuniões da Câmara da Aviação Comercial propôs a contratação de uma consultoria independente para participar dos trabalhos, o que teria sido objeto de forte resistência por parte do DAC e das empresas (*Dia a Dia*, n. 65, 16/4/1992).

³⁶ O fracasso desta experiência seria assim relatado por um assessor do Sindicato Nacional dos Aeronautas: “*Apesar de ser um órgão, um departamento do Ministério da Aeronáutica, portanto, subordinado ao governo, à Presidência da República, não mostrou a menor vontade de ajudar essa discussão. A mesma coisa em relação às empresas aéreas. Tinha uma relação extremamente fraternal, com o próprio DAC, e que resolvia as coisas por lá mesmo, às portas fechadas, etc. então, foi uma Câmara Setorial de curto fôlego. (...) Então, acabou que isso não caminhou. Nós não tivemos força política para viabilizar a continuidade desse processo, e ele se esvaziou por si só*” (Cláudio Toledo, entrevista ao autor, 24/6/2004).

resistência que, por sua vez, conduziria a uma nova tentativa de organização de uma Câmara Setorial³⁸. Nesta conjuntura, os trabalhadores pressionariam a empresa e as autoridades governamentais no sentido de interromper as demissões diante da possibilidade de ajuda do Governo Federal à companhia gaúcha. A não concretização das demissões seria uma “contrapartida social” à ajuda financeira do Governo, ao mesmo tempo em que possíveis saídas para a crise deveriam ser discutidas no âmbito de uma Câmara Setorial, englobando todo o setor³⁹.

Em maio de 1994, o então diretor-geral do DAC, Brigadeiro Mauro Gandra, recebeu representantes sindicais que lhe cobrariam ações no sentido de superar os problemas vividos pelo setor, e o Brigadeiro se comprometeria especificamente com a retomada da Câmara Setorial⁴⁰. Assim, em junho de 1994, haveria uma reunião entre o Ministério da Aeronáutica, do Trabalho e da Indústria e Comércio visando a (re)instalação da Câmara Setorial da Aviação.⁴¹ A respeito desta iniciativa, no entanto, o próprio Mauro Gandra faria uma apreciação bastante negativa da experiência das Câmaras Setoriais, relatando um baixo grau de envolvimento da parte do DAC e questionando a eficácia da estratégia diante do aparente da pouca capacidade de negociação entre trabalhadores e empresários, como segue:

“Essas câmaras setoriais, elas têm um viés muito voltado para administração da esquerda. E, naquela época nos estávamos em pleno Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Quem, mais ou menos, levantou essa possibilidade da câmara foi a ministra Dorothea

³⁷ “Caso Varig revela a crise de outras empresas”, O Estado de São Paulo, 2/4/1994.

³⁸ O Dia a Dia informou sobre uma reunião da entidade com o Diretor-Geral do DAC, Mauro Gandra, na qual este “se comprometeu em envidar todos os esforços possíveis junto ao Ministro da Aeronáutica Lélío Lobo, no sentido de instalar a Câmara Setorial de Aviação Civil. Este foi um dos principais resultados da reunião (...) entre o DAC, a Federação (Nacional dos Trabalhadores em Transporte Aéreo), os sindicatos de aeronautas, aeroviários e as associações de tripulantes” (Dia a Dia, n. 173, 27/5/1994, p. 3). Os trabalhadores organizaram, ainda, uma manifestação pública convocada sob o mote “Varig: a mãe que abandonou os seus filhos” (Cf. Dia a Dia, n. 174, 3/6/1994, p. 1).

³⁹ Segundo o informativo dos aeronautas, as demissões faziam parte de um plano acertado com os credores da empresa, não podendo ser negociadas. No entanto, “os representantes dos trabalhadores reafirmaram que não aceitam as demissões e querem discutir a crise não só com a Varig, mas com todas as empresas que integram o grupo.” A intenção do SNA era cobrar das autoridades governamentais e do próprio BNDES uma posição a respeito da falta de disposição da Varig em dialogar com os trabalhadores, uma vez que “na opinião dos sindicalistas, é impensável que o Estado injete dinheiro na empresa sem que os trabalhadores conheçam o plano de reestruturação, sem que a companhia aceite sugestões e sem que o processo demissionário seja suspenso” (Dia a Dia, n. 178, 1/7/1994, p. 1).

⁴⁰ Dia a Dia, n. 173, 27/5/1994, p. 3.

⁴¹ Dia a Dia, n. 176, 17/6/1994, p. 1 e n. 177, 24/6/1994, p. 2.

Werneck, que estava, naquela época, no Ministério da Indústria Comércio e Turismo. Mas também com um respaldo pelos sindicatos pois havia sido ministra do Trabalho. Então, o que eu percebi foi o seguinte: esta câmara setorial não levou absolutamente a nada. Pode ser que em alguns setores especificamente isso tenha sido, vamos dizer, produtivo, e que tenha alcançado objetivos. Mas, por um lado, o que acontecia? Todas as reivindicações dos sindicatos as empresas bloqueavam, e vice e versa. Então, é uma briga de ‘namorados sentados de costas’, não fala um com o outro. Quer dizer, não houve nenhuma evolução positiva nessa câmara setorial. Eu era diretor (do DAC), mas, aí o diretor não participava. Só recebia os inputs. E quando recebia os inputs via que aquilo não ia prosperar.”⁴²

Do ponto de vista dos trabalhadores, por outro lado, esta segunda experiência assinalaria um maior reconhecimento, por parte das autoridades aeronáuticas e dos empresários, de sua capacidade e legitimidade para participar da discussão sobre o setor. Ainda que a idéia de realizar um debate público e amplo sobre as causas da crise e sobre as medidas a ser tomadas continuasse a ser vetado, pode-se dizer que o reconhecimento dos trabalhadores como interlocutores legítimos apontaria para um novo patamar nas relações entre os atores ligados ao setor⁴³. No entanto, a entrada em cena de uma nova elite tecnocrática com a eleição de Fernando Henrique Cardoso colocaria novos desafios para estes atores, radicalizando a agenda da abertura e o compromisso com uma visão tecnocrática da gestão econômica, como se verá a seguir.

III. A radicalização das reformas: o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso

Independente da resistência das autoridades aeronáuticas e empresários em realizar um debate mais aprofundado sobre a crise (suas causas, possíveis soluções), a

⁴² Mauro Gandra, Entrevista ao autor, 20/5/2004.

⁴³ Ver, a respeito, novamente o relato de Cláudio Toledo: “A partir do acesso à informação, a partir da discussão com todos esses elos que a gente conseguiu fazer com a cadeia produtiva, a gente começa a acumular, efetivamente, conhecimento do setor. A gente vai sair da fase do discurso, do ‘achismo’, e começa a entender efetivamente o setor. Quando eu digo ‘a gente’, eu estou dizendo... lógico, quem estava na ponta, como a consultoria econômica, foi um ganho fantástico. Mas, mesmo para alguns dirigentes aquilo foi muito importante. E, o sindicato começa a ser visto, perante a área institucional como um

segunda tentativa de implementação da câmara setorial seria esvaziada também pela mudança na conjuntura, com o advento do Plano Real, que teria um impacto bastante positivo na atividade econômica, levando a uma reversão da crise, e de forma decisiva, pela mudança na orientação política do novo governo, que se revelaria avessa à prática de concertação representada pelas câmaras.

Com efeito, a partir da eleição de Fernando Henrique Cardoso, o “estilo tecnocrático de gestão da economia” ganhou contornos ainda mais fortes, com a ascensão ao poder de um grupo que preconizava a abolição deste tipo de relação entre os responsáveis pela gestão econômica e os agentes econômicos. Na mesma linha, o governo Fernando Henrique reforçaria o compromisso com a agenda da abertura, que no caso da aviação comercial podia ser considerada bastante incompleta. Assim, a dinâmica política voltaria a se concentrar no jogo de resistência e adesão às reformas.

Do ponto de vista das autoridades aeronáuticas, pode-se dizer que ainda prevalecia uma visão bastante restritiva da abertura. O já citado Brigadeiro do Ar Renato Cláudio C. Pereira deixa claro algumas posições conservadoras a respeito das medidas associadas à abertura, tais como redução de tarifas e aumento na oferta no seguinte trecho, em que aborda o tema dos descontos:

*“O desconto só existe para viabilizar o acesso do passageiro quando o mercado está fraco. A princípio, o desconto só deveria existir nesta circunstância. Acontece que, com a implantação do Plano Real, as companhias não tiveram a rapidez necessária para eliminar a redução das tarifas.”*⁴⁴

E a respeito do aumento da frota de aviões em operação, que por sua vez tem impacto direto no aumento da oferta de vôos, o Brigadeiro afirma:

*“É possível que as pessoas deixem de viajar na alta temporada por falta de assentos no avião; por outro lado, as companhias devem aumentar suas frotas com muito cuidado. Deve haver um planejamento... o momento atual está favorecendo o usuário, mas há que se ter um equilíbrio.”*⁴⁵

interlocutor de fato. Não só de direito, mas de fato, porque entende, tem posições e tem sustentação para suas posições. Então, eu acho que foi o que ficou dessa segunda Câmara Setorial” (entrevista ao autor).

⁴⁴ DAC Notícias, n. 2, 1994?, p. 5, grifos meus.

⁴⁵ *Id.*, grifos meus.

As empresas, por sua vez, se veriam novamente diante do enrijecimento no controle sobre os reajustes tarifários, que voltaram à alçada do Ministério da Fazenda, de acordo com a legislação que criou o Plano Real. Consistente com o padrão apresentado desde os primeiros anos da redemocratização, as autoridades econômicas demonstrariam uma certa indisposição na autorização de reajustes, acirrando o conflito entre empresas e Governo.

O primeiro contencioso se daria em fins de 1995, quando as empresas aéreas solicitaram às autoridades o primeiro reajuste depois da implantação do Plano Real. Um dos motivos de resistência em autorizar o aumento era a não concessão de descontos às passagens compradas pelo setor público, um dos principais clientes das empresas. Por outro lado, as autoridades questionavam a solicitação de reajustes quando as empresas estavam concedendo descontos, de forma que ao invés de aumento, as empresas deveriam reduzir as margens de desconto.⁴⁶ O reajuste só viria a ser concedido em meados do ano seguinte, após gestões dos dirigentes empresariais junto ao próprio Ministro da Fazenda, Pedro Malan⁴⁷. Para garantir o aumento, as empresas se comprometeram a manter a política de descontos e o DAC revogou a portaria que proibia a concessão de descontos ao setor público⁴⁸.

O enfrentamento se tornaria mais acirrado entre os anos de 1996 e 1997, quando surgem sucessivas denúncias contra as empresas aéreas, acusadas de formação de cartel e prática de tarifas abusivas⁴⁹. Não só as empresas, como o próprio DAC, seriam alvos de

⁴⁶ “Fazenda nega reajuste às empresas aéreas”, *Jornal de Brasília*, 14/2/1995.

⁴⁷ “Empresas aéreas pedem reajuste das passagens”, *Jornal do Commercio*, 24/5/1996. Segundo o jornal, “Malan prometeu estudar a proposta, que foi apresentada em outubro passado. Na época, o então secretário de Acompanhamento Econômico, Luiz Paulo Velloso Lucas, negou o pedido dos empresários, alegando a coincidência do aumento com o período de férias e o fato de que não se justificava a necessidade de reajuste, já que as empresas concediam descontos de até 40%. Os técnicos ainda estão resistentes à elevação dos preços porque as empresas não repassam ao Governo os descontos que concedem aos consumidores. O Governo é o maior cliente individual das companhias aéreas e nunca tem direito a descontos. (...) Os representantes das empresas na reunião foram o presidente do Sindicato Nacional das Empresas Aéreas, Ramiro Tojal, o presidente da Varig, Fernando Pinto, da Vasp, Wagner Canhedo, e da Transbrasil, Omar Fontana. Eles alegaram a necessidade de um reajuste agora para cobrir custos, não só porque os preços estão inalterados há dois anos, mas também pelo efeito da liberação do querosene de aviação.”

⁴⁸ “Passagens aéreas sobem 14%”, *Jornal do Brasil*, 25/5/1996.

⁴⁹ Cf. “Ofensiva para derrubar o valor das passagens aéreas”, *O Globo*, 27/7/1996. Esta matéria menciona a campanha deflagrada pela Associação Brasileira de Consumidores, reivindicando a redução em 40% das passagens aéreas. A associação encaminhou documento solicitando auditoria na planilha de custo das empresas ao Ministério da Aeronáutica, à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara de Deputados e ao Procon do Distrito Federal.

investigações por parte das autoridades econômicas⁵⁰. Sob o argumento de que a concorrência era insuficiente no setor, começou a ganhar corpo proposta no sentido de abrir o mercado doméstico para empresas estrangeiras, na mesma linha do que havia sido feito com o transporte marítimo. A iniciativa teria eco dentro do Governo em setores como a Embratur, em articulação com lideranças políticas da região nordeste, chegando ao Legislativo⁵¹.

A partir do segundo semestre de 1997, o tema das passagens aéreas seria colocado entre as prioridades do Poder Executivo, e a Presidência da República instituiria um grupo de trabalho visando aprofundar a abertura no setor. Comandado pelo chefe do Gabinete Civil, Clóvis Carvalho, o grupo teve também a participação das autoridades econômicas (SDE, Seae e CADE), além de setores governamentais diretamente interessados na abertura, como a Embratur. Confirmando o estilo de relacionamento entre o poder público e os interesses privados característico do Governo Fernando Henrique – baseado no insulamento e no reforço do “estilo tecnocrático de gestão” –, as empresas não foram convidadas a participar dos trabalhos⁵². Neste período, por iniciativa do ministro da Fazenda, Pedro Malan, surgiu também proposta de criação de uma agência reguladora para a aviação comercial em substituição ao DAC⁵³.

Dentro da estratégia de responder à pressão do Poder Executivo, as empresas lançariam mão da indicação do Brigadeiro Mauro Gandra, ex-diretor do DAC e

⁵⁰ Ver, por exemplo, “Ponte Aérea pode ser cartel”, *Jornal da Tarde*, 23/9/1996 e “DAC pode ser investigado pelo Governo”, *Jornal do Brasil*, 2/8/1997. Tratando especificamente da Ponte Aérea, a primeira matéria menciona uma solicitação de informações por parte da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça ao DAC, na qual a secretaria “*contestou o fato de Varig, Vasp e Transbrasil cobrarem preços semelhantes na ponte aérea e operarem em aparente sistema de cartel. ‘Queremos saber se há uma norma que permita isso, pois, se não houver, estará caracterizado um ajuste comercial entre as companhias, o que fere a lei antitruste’*, diz Paulo Cremonesi, da SDE.”

⁵¹ “Embratur quer aumentar a concorrência na aviação”, *O Globo*, 19/7/1997.

⁵² “Céu de brigadeiro para todos”, *O Globo*, 7/8/1997. “*De olho nos preços das passagens aéreas no país, que estão entre as mais caras do mundo, o Governo quer aumentar a concorrência no setor e se preparar para acabar com o atual sistema de concessão dos serviços. (...) Os trabalhos em torno da desregulamentação e da nova diretriz a ser tomada deverão ser desenvolvidos em duas etapas. A primeira envolverá, exclusivamente, os órgãos públicos responsáveis pelo monitoramento do setor. As empresas serão chamadas a dar opiniões só depois de concluído o esboço das futuras regras. Ramiro Tojal, presidente do Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias, afirmou que não recebeu qualquer comunicação sobre a formação do grupo de trabalho, apesar de saber da iniciativa há um mês. ‘Soube que os técnicos da Fazenda e da Casa Civil estão discutindo isso há um mês. Espero que sejamos chamados para mostrar o nosso lado da discussão’.*”

⁵³ “Malan propõe agência reguladora para transporte aéreo: meta é baixar tarifas”, *O Globo*, 8/8/1997.

ex-ministro da Aeronáutica, para a presidência do SNEA. O jornal *O Globo* fez as seguintes considerações sobre o assunto:

“Sem que o presidente Fernando Henrique Cardoso perceba, uma contra-ofensiva ao projeto de desmilitarização do Departamento de Aviação Civil (DAC) está sendo montada dentro do Ministério da Aeronáutica. O ministro Lélío Lobo, que é contra o projeto do presidente de transformar o DAC em uma Agência Nacional de Aviação Civil, já recebeu o apoio formal das maiores empresas aéreas do país, unidas por um medo comum: a entrada de empresas estrangeiras no emergente mercado brasileiro.

“No início de dezembro, o lobby contrário à reforma do DAC ganha o reforço do brigadeiro Mauro Gandra, ex-ministro da Aeronáutica, que irá assumir a presidência do Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias (SNEA). (...)

“Um representante das empresas aéreas argumenta que, se sair da esfera da responsabilidade da Aeronáutica, o DAC vai ficar muito vulnerável a atos de corrupção e, pior ainda, poderá desestruturar o modelo de controle montado há 56 anos pelos militares, que, entre outras coisas, protege as companhias nacionais. A Aeronáutica voa em formação com as empresas aéreas, mas há outros interesses em jogo: dos 70 oficiais-generais da Aeronáutica, cinco estão lotados no DAC, um dos postos de maior status entre os brigadeiros. Antes de ser ministro, por exemplo, Mauro Gandra passou dois anos e meio como diretor do órgão. ‘As empresas estão no meio da ponte do desenvolvimento. Se o DAC for extinto, elas vão ter que dar meia-volta’, analisa o futuro presidente do SNEA.”⁵⁴

Os trabalhadores, por sua vez, participariam da dinâmica desta conjuntura posicionando-se de forma crítica a algumas das estratégias das empresas no contexto da abertura. Um dos aspectos suscitados foi a dificuldade em conciliar as novas exigências de competitividade e a segurança das operações aeronáuticas. O assunto foi abordado em um editorial do informativo dos aeronautas, quando o então presidente da entidade, Luiz Fernando Collares, manifestou “estranheza” frente ao que lhe parecia ser um excessivo número de acidentes e incidentes ocorridos “nos últimos anos”, ao mesmo tempo em que o sindicato vinha encaminhando várias denúncias ao DAC sobre desrespeito à legislação por parte das empresas.⁵⁵

⁵⁴ “Ex-ministro da Aeronáutica comandará pressão de empresas contra fim do DAC”, *O Globo*, 22/10/1997.

⁵⁵ *Dia a Dia*, n. 331, 28 a 31/7/1997, p. 2.

Retomando a estratégia assumida desde o início da década, os aeronautas se empenharam em gestões junto às autoridades econômicas, propondo a ampliação do debate sobre as políticas do Governo para o setor, defendendo a “*preservação das empresas nacionais e do mercado de trabalho dos aeronautas*”, assim como chamando atenção para os efeitos negativos da abertura sobre a segurança de vôo⁵⁶. Participaram também de iniciativas do Congresso Nacional para discutir o assunto, como uma audiência realizada pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, onde o presidente do SNA, Luiz Fernando Collares, demonstrou-se favorável à redução de tarifas, lembrando no entanto que seria preciso discutir os fatores que determinavam os custos das empresas (combustível, taxas de juros nos financiamentos, entre outros), além da alegada falta de competição no mercado. Por outro lado, Collares defendeu uma maior democratização do sistema de transporte aéreo, com maior transparência nas informações sobre o setor, “*oportunidade desperdiçada nas Câmaras Setoriais instaladas na primeira metade da década, em parte pela própria resistência das companhias em debater de forma clara as questões do setor.*”⁵⁷

A despeito da resistência dos atores ligados ao setor, a iniciativa do Poder Executivo alcançaria resultados concretos a partir do final de 1997, na medida em que autoridades aeronáuticas e empresários perceberam que os riscos de abertura do mercado às empresas estrangeiras, somado à eventual retirada do controle da Aeronáutica sobre o setor, eram crescentes. A resposta do DAC foi um incremento na flexibilização das regras tarifárias, acompanhada pelas empresas pela instauração da mais acirrada “guerra tarifária” vivida pelo mercado ao longo dos anos 1990⁵⁸. Desta forma, o DAC ampliou a

⁵⁶ *Dia a Dia*, n. 336, 29/8 a 4/9/1997, p. 1. Os aeronautas estiveram com dois representantes do Ministério da Fazenda: o secretário-executivo, Pedro Parente, e o Secretário de Acompanhamento Econômico, Bolívar Moura Rocha. Segundo o informativo, este havia se comprometido a “*abrir espaço para aeronautas e aeroviários apresentarem seus pontos de vista*”, sem, contudo, tratar da proposta de um debate mais amplo.

⁵⁷ “SNA na Câmara dos Deputados”, *Dia a Dia*, n. 342, 10 a 16/10/1997. Também participaram da audiência o ministro da Aeronáutica, Lélío Lobo, o presidente da Associação Brasileira das Agências de Viagem, Ronaldo do Monte Rosa e o presidente do SNEA, Ramiro Tojal, além de representantes de familiares de vítimas de acidentes aéreos, associações de consumidores e outras entidades sindicais do setor.

⁵⁸ Desde meados do segundo semestre de 1997, as empresas deram início a promoções. O caráter político destas iniciativas pode ser auferido no lançamento da campanha da Varig, na qual a empresa passaria a oferecer descontos de 40% em todos os vôos. Segundo o jornal *O Globo*: “*A Varig lançará hoje seu programa, em grande estilo. Numa audiência com o ministro da Indústria, Comércio e Turismo, Francisco Dornelles, e o presidente da Embratur, Caio de Carvalho, a empresa anunciará um desconto de 40% para todos os trechos do país servidos pela Varig e a Rio-Sul.*” A Tam, por sua vez, adotaria uma campanha

oferta de descontos para o limite de 65%, foram eliminadas as restrições relativas à operação em aeroportos como Santos Dumont (RJ) e Congonhas (SP)⁵⁹ e as empresas especializadas em vôos *charter* foram autorizadas a vender passagens aéreas desvinculadas dos pacotes terrestres. Com as medidas do DAC, as empresas ofereceriam descontos ainda maiores, numa disputa que levaria a um aumento superior a 20% no número de passageiros transportados⁶⁰.

Como se vê, no confronto entre autoridades aeronáuticas e o núcleo do Executivo, os militares flexibilizaram sua postura em relação à abertura e passaram a reivindicar a própria liderança do processo de abertura. Com efeito, um editorial escrito pelo Brigadeiro Masao Kawanami no informativo do DAC traria o seguinte título: *“DAC investe na sua política de flexibilização, faz aumentar a competitividade entre empresas e beneficia passageiros”*. Neste, Kawanami substituiu o conceito de “competição

ainda mais ousada, com a oferta de descontos de até 50% (limite permitido pelo DAC) – “Varig dará desconto de 40% em vôos no país”, O Globo, 24/9/1997. Em fins de 1997, a Varig lançaria o programa “Voa Brasil”, oferecendo tarifas com 50% de descontos em vôos noturnos para algumas das principais capitais brasileiras. Vasp e Transbrasil acompanhariam a onda de descontos. O jornal *O Globo* fez o seguinte comentário: *“As companhias aéreas estão se antecipando à iniciativa do Governo de incentivar a maior concorrência no setor. Ainda neste verão deverão ser anunciadas medidas para estimular o turismo interno e, ao mesmo tempo, dar os primeiros passos em direção à desregulamentação dos serviços de transporte aéreo. (...) As empresas estão preocupadas com a iniciativa do Governo de liberalizar os serviços de transporte aéreo. Recentemente, o presidente do sindicato que representa as companhias, brigadeiro Mauro Gandra (ex-ministro da Aeronáutica), advertiu que a desregulamentação programada pelo Governo deve ser feita com cuidado, para não prejudicar as companhias já instaladas no país. Isto porque está nos planos da Câmara de Infra-estrutura da Presidência da República a maior abertura a empresas estrangeiras da exploração de serviços no espaço aéreo brasileiro”* – “Tarifa aérea a preço de ônibus”, O Globo, 15/12/1997.

⁵⁹ “Vasp e Transbrasil farão vôos Congonhas-Brasília”, Jornal de Brasília, 13/1/1998. Até então, estes aeroportos eram operados exclusivamente pelas empresas regionais, como Tam e Rio-Sul.

⁶⁰ “Concorrência com o ônibus” (Dossiê Aviação Brasileira), Gazeta Mercantil, 20/7/1998. Sobre a dinâmica que levou os militares da Aeronáutica e as empresas de uma posição de resistência à adesão ao avanço da abertura do setor, vale citar a coluna da jornalista Dora Kramer no *Jornal do Brasil*, que narra alguns episódios que demarcaram a pressão no sentido da abertura, dentre eles destacando-se uma exposição do então Diretor-Geral do DAC, Massao Kawanami, junto à Câmara de Infra-Estrutura da Presidência da República, abordando a situação do setor: *“O diretor defendeu com insistência a idéia de que estava tudo bem com a política de transporte aéreo e que não havia necessidade de mudanças. ‘O senhor está aqui para defender as companhias aéreas ou para resolver o problema do consumidor brasileiro?, teria lhe perguntado, segundo testemunhas, o ministro Clóvis Carvalho. A partir daquele momento, o ministro da Aeronáutica, que vinha se manifestando publicamente contra a criação de uma agência reguladora para esta área, passou a reagir de forma mais discreta. Lélcio Lobo teria percebido, segundo um de seus interlocutores nestas reuniões, que se não avançasse seria atropelado pela Casa Civil, tendo em vista, inclusive, o apoio da opinião pública aos adversários do DAC”* (Kramer, Dora. “Recuar para sobreviver”, Jornal do Brasil, 3/1/1998).

controlada” que havia caracterizado o período entre as décadas de 1960 e, a rigor, boa parte da década de 1990, por uma “competição saudável”, afirmando:

*“Acredito que a política de flexibilização vai permitir que as empresas ofereçam melhores serviços, maior número de assentos e, acima de tudo, preços mais atraentes. O resultado já está sendo uma concorrência saudável, com o benefício direto dos que pretendem se utilizar deste meio de transporte.”*⁶¹

Com a aproximação das eleições presidenciais de 1998, no entanto, a agenda da abertura perderia força⁶². A partir de 1999, a dinâmica política do setor retiraria seu foco da desregulação do mercado e do barateamento das passagens para priorizar a crise em que afundaria o setor, em parte devido à própria “guerra tarifária” de 1998, mas principalmente em função da desvalorização do real frente ao dólar, levando o conjunto das empresas do setor ao prejuízo nos anos subseqüentes.

V. Crise e impasse na virada do século: estilo tecnocrático x aprendizado democrático

A crise que acometeu as principais empresas do mercado a partir da desvalorização cambial de janeiro de 1999 constituiu um dos principais elementos da dinâmica política no setor de aviação comercial⁶³. Neste contexto, é possível perceber importantes mudanças nas orientações dos atores, que travam novas alianças, assumem novas bandeiras e redirecionam o foco de sua atuação para novos espaços.

Ao contrário do primeiro mandato de Fernando Henrique, sustentado por um amplo consenso em torno da política econômica de estabilização, o segundo mandato viria a abrir espaço para opiniões dissidentes no interior do governo e em sua base de sustentação. As dissidências eventualmente se transformaram em polêmicas, como a que opôs grupos favoráveis à criação de políticas “desenvolvimentistas” e aqueles favoráveis

⁶¹ DAC Notícias, n. 4, 1998, p. 1. Em publicação posterior, as autoridades do DAC fariam ainda a seguinte interpretação sobre o período: “As empresas aéreas acolheram as medidas adotadas pelo DAC e reduziram as tarifas. Como resultado, de fevereiro a agosto houve um aumento de vinte e cinco por cento no número de passageiros embarcados em vôos domésticos, tanto no segmento nacional quanto no regional. Somente no mês de julho, 250 mil novas pessoas viajaram de avião, passageiros que nunca haviam entrado em uma aeronave” (RIBEIRO 2002: 146).

⁶² “Abertura depende das eleições”, Gazeta Mercantil, 20/7/1998.

à manutenção do foco nas políticas de estabilização – “monetaristas”, fiéis ao “estilo tecnocrático de gestão da economia” e ao insulamento preconizado pela ortodoxia neoliberal. Grosso modo, esta polêmica colocava de um lado as autoridades ligadas à área econômica – Ministério da Fazenda, Banco Central e Ministério do Planejamento – e de outro, ministérios ligados à produção, como o Ministério do Desenvolvimento, Transportes e Turismo.

No que diz respeito ao setor aéreo, uma prova de que uma postura menos presa à ortodoxia neoliberal poderia ganhar espaço no governo foi o surgimento, em abril de 1999, da discussão em torno de um programa de ajuda financeira para as empresas. Sob coordenação do Ministro da Casa Civil, o programa envolveria ainda o Ministério da Fazenda, o Ministério da Defesa e o Comando da Aeronáutica, tendo em vista a criação de um fundo para auxiliar as empresas ante o endividamento de boa parte delas⁶⁴. O programa de ajuda, no entanto, não se concretizaria naquele momento, e a implementação de medidas com algum teor “desenvolvimentista” se limitaria à criação de um “grupo de elite” que trataria da crise do setor dentro do Ministério da Defesa⁶⁵.

Do ponto de vista dos militares, apesar da adesão às políticas de desregulação, continuaria prevalecendo uma postura de apoio ostensivo às empresas brasileiras, havendo espaço inclusive para um discurso nacionalista, e eventualmente anti-globalização. O Diretor-Geral do DAC, Marco Antônio de Oliveira (15/12/1998 a 22/02/2000), por exemplo, manifestou-se neste sentido ao afirmar:

*“O DAC tem recomendado que o Governo promova todas as modificações estruturais necessárias ao fortalecimento das nossas empresas aéreas. As empresas são instituições da sociedade e o transporte aéreo é segmento estratégico da nação.”*⁶⁶

⁶³ O outro item da dinâmica política do período foi a tentativa de criação da Agência Nacional de Aviação Civil-ANAC, em substituição ao DAC. Este aspecto da dinâmica política do setor foi desenvolvido em MONTEIRO (2004: 200-229).

⁶⁴ *Dia a Dia*, n. 399, 16 a 30/4/1999, p. 4. Na mesma nota, no entanto, é citado o líder do governo no Congresso, deputado Arnaldo Madeira (PSDB-SP), que disse nunca ter ouvido falar no assunto.

⁶⁵ Conforme relatou o Secretário de Organização Institucional do Ministério da Defesa, José Augusto Varanda, em reunião com a direção do SNA – Cf. *Dia a Dia*, n. 431, 17 a 30/3/2000, p. 5.

⁶⁶ *Informativo SNEA*, n. 11, agosto 1999, p. 3. Em discurso numa cerimônia anual realizada pelas empresas aéreas, o Brigadeiro defendeu que seria preciso tornar a aviação brasileira “sólida bastante para resistir às intempéries que nos chegam com os ventos da globalização, versão moderna de colonialismo habilmente

Naquele momento, os militares apostariam numa estratégia que envolvia a retomada da aproximação e do debate com os atores do setor, na mesma linha das antigas CONACs, para orientar as políticas governamentais. Neste sentido, o DAC anunciou o lançamento da “Reunião Nacional de Aviação Civil”, RENACI 2000, fórum em que os militares propunham dar início a uma profunda transformação no setor aéreo. Considerado “*o evento que vai modernizar a aviação civil brasileira*”, este momento se diferenciaria das antigas CONACs por abranger toda a aviação civil, e não apenas a aviação comercial. O novo fórum incluiria, além das empresas, sindicatos de trabalhadores e associações de funcionários, entidades ligadas à formação dos profissionais (como aeroclubes) e segmentos de apoio à atividade⁶⁷.

No início de 2000, no entanto, foi anunciado o adiamento da RENACI, que eventualmente deixaria de ser citada nos informativos do DAC. Embora não tenha existido um pronunciamento oficial para o cancelamento do encontro, a razão pela qual ele não aconteceu passa por algumas circunstâncias referentes ao contexto em que foi proposto. Isto porque a realização de encontros entre o DAC e os agentes do mercado para discutir a política do setor era uma prática consagrada desde os anos 1960 através das CONACs, cuja última versão ocorrera em 1991. Como já vimos, porém, este tipo de instância de interlocução entre Estado e agentes econômicos para fins de formulação de políticas fora abolida no governo Fernando Henrique em prol de um “estilo tecnocrático de gestão”. A não realização da RENACI, neste sentido, se explicaria pela sua incompatibilidade com o padrão de relacionamento do próprio núcleo do Poder Executivo com os agentes econômicos, revelando a predominância do estilo tecnocrático e, até um certo ponto, por uma relativa recuperação da economia brasileira no período.

travestido de modernismo.” O informativo do sindicato das empresas aéreas, de onde foi retirado o relato, registrou:

⁶⁷ DAC Notícias, n. 16, 1999. Segundo o documento: “*É neste encontro que o DAC vai poder ouvir a comunidade aeronáutica, estabelecer diálogos na busca de soluções. A idéia é criar condições para a revisão da política de transporte aéreo, para o aprimoramento do aparelho do Estado na gestão da aviação civil e, principalmente, para a garantia da segurança aérea. A reunião vai acontecer da forma mais democrática e aberta possível. O DAC ouvirá todos os segmentos do setor – empresas aéreas, sindicatos, associações, escolas, aeroclubes, entidades, entre outros –, que deverão ter participação ativa no evento.*”

Como seria de se esperar, a aviação comercial acompanhou o reaquecimento da economia brasileira até o ponto em que esta, contagiada por crises externas (notadamente a da Argentina) e o episódio do “apagão”, já em 2001, levaram a um novo quadro de retração econômica. O setor de aviação comercial, mais uma vez, se veria em crise, situação que viria a ser agravada pelos atentados terroristas nos Estados Unidos, no segundo semestre de 2001.

Com o aprofundamento da crise, que levaria à paralisação das atividades de uma das “quatro grandes” empresas brasileiras, a Transbrasil, o Governo abriria espaço para a criação do Fórum de Competitividade da Aviação.⁶⁸ A cerimônia de abertura do fórum ocorreu em 23/1/2002, com a presença de Sérgio Amaral (ministro do Desenvolvimento), Pedro Malan (ministro da Fazenda), José Augusto Varanda (representante do Ministério da Defesa), dirigentes das empresas, sindicatos de trabalhadores e o Diretor-Geral do DAC, Venâncio Grossi.

A criação deste fórum, depois de anos de predomínio de uma ortodoxia contrária a este tipo de mecanismo, revelaria a perda de força do “estilo tecnocrático”. Ao contrário das Câmaras Setoriais do início da década, o Fórum traria resultados concretos para o setor.⁶⁹ O pacote seria lançado no início de setembro de 2002, através da Medida Provisória n. 67, propondo as seguintes medidas: perdão da dívida do PIS e da Cofins relativas ao período 1988-1999; assunção pelo governo do seguro anti-terrorismo; extinção do pagamento de Imposto de Renda retido na fonte (até dezembro de 2003); redução de 7,05% para zero da alíquota do IOF sobre o seguro de responsabilidade civil;

⁶⁸ Segundo relato no informativo do SNA, em reunião com o Secretário Executivo do ministério, o Coordenador de Competitividade Sistêmica e técnicos, um grupo de trabalho do Ministério do Desenvolvimento havia convocado aeronautas e aviários para participarem da metodologia do Fórum. “A comissão deixou bem claro que este fórum não tem objetivo de liberação de verbas para as empresas aéreas. Este fórum não é para salvar a Transbrasil, ou outras empresas que estão em situação financeira crítica, e sim para discutir problemas estruturais do setor” (*Dia a Dia*, n. 479, 23/1/2002, p. 3).

⁶⁹ O que não significa que as autoridades econômicas tenham concordado sem maiores resistências com esta reorientação. O informativo dos aeronautas, por exemplo, relatou uma reunião entre a presidente da entidade, Graziella Baggio, e o coordenador do Fórum de Competitividade da Aviação, Carlos Macedo, na qual foram delineadas as principais medidas que o fórum viria a viabilizar, sem deixar de mencionar as resistências de parte da área econômica. “*O Governo vem adiando desde o início do mês de julho o anúncio de um conjunto de medidas tributárias e aduaneiras que podem aliviar a crise do setor aéreo. A razão para a demora seria a resistência da Secretaria da Receita Federal em abrir mão de R\$ 140 milhões de arrecadação de impostos por ano. (...) O pacote de socorro às empresas aéreas é resultado das discussões do Fórum de Competitividade da Aviação Civil que, desde janeiro deste ano, vem formulando propostas para tirar o setor aéreo do buraco*” (*Dia a Dia*, n. 483, julho e agosto 2002, p. 5).

ampliação dos casos de isenção do imposto de importação de peças de reposição de aeronaves; diminuição do prazo de desembarque de peças importadas e abertura de crédito pelo BNDES⁷⁰.

A mudança no sentido de uma abordagem mais “desenvolvimentista” dentro do Executivo se daria em paralelo à consolidação de novos padrões de atuação por parte dos atores não-estatais envolvidos no processo. A análise das estratégias de empresários e trabalhadores durante o período mostra que houve um crescente investimento na publicização do debate sobre o setor, e no fortalecimento do diálogo entre os atores.

No ano de 1999, segundo ano de mandato de Mauro Gandra à frente do Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias (SNEA), a atuação do órgão permaneceria voltada para a renovação da imagem das empresas do setor frente à sociedade. Uma das maiores preocupações do SNEA no período pareceu estar ligada à busca de legitimidade para os pleitos das empresas. Elas eram recorrentemente criticadas pelas tarifas consideradas elevadas, por problemas de atraso dos vôos, extravio de bagagens, além da preocupação com os acidentes. Muitas destas queixas, levadas à Justiça ou a órgãos de defesa do consumidor, contribuíam para a formação de uma imagem negativa das empresas junto à opinião pública, e portanto, para a perda de legitimidade das empresas no plano político⁷¹.

Neste sentido, o SNEA investiria na construção de canais de interlocução próprios – como sua *homepage* e seu informativo mensal – e na presença em outros meios de comunicação, como a televisão e a imprensa escrita. Da mesma forma, o SNEA incrementaria sua participação em fóruns oficiais e alternativos, ligados ou não à aviação⁷². Do ponto de vista da intervenção política propriamente dita, a adesão quase automática às políticas governamentais daria lugar a um discurso crescentemente crítico em relação ao governo. O discurso liberalizante, por sua vez, não desapareceria, mas ao

⁷⁰ As medidas são analisadas, de uma perspectiva econômica, por Rego Fiho (2002).

⁷¹ Mauro Gandra, “A palavra do presidente”, Informativo SNEA, n. 4, janeiro 1999, p. 1.

⁷² *Id.*, p. 1. Além de reforçar a atuação junto ao DAC, na organização de fóruns nacionais e internacionais especialmente sobre segurança aeronáutica, o SNEA procurou se articular a outros setores do governo, como a área de turismo, fonte constante de atritos por considerar as tarifas aéreas no Brasil um desestímulo à atividade. O SNEA se tornou membro do Conselho Consultivo do Turismo Nacional, instituído pela Embratur visando articular o setor público e o privado em torno de uma política nacional para o setor (Cf. Informativo SNEA, n. 5, fevereiro 1999, p. 3).

seu lado ressurgiriam valores como a “soberania nacional” e o “significado estratégico da aviação”, lastreando as demandas empresariais por melhores condições de competitividade.

Com a substituição de Mauro Gandra por George Ermakoff na presidência do SNEA, a entidade teria uma nova inflexão em sua estratégia, no sentido de atuar mais diretamente sobre o centro do poder.⁷³ A nova estratégia do SNEA indica, por um lado, a migração do foco da dinâmica política do setor do Rio de Janeiro para Brasília. Esta mudança revelaria a perda relativa de importância das relações com o DAC, sediado no Rio de Janeiro, e o maior peso dado às instâncias mais altas do Poder Executivo e ao próprio Congresso, para onde se canalizariam parte das iniciativas dos empresários. A cerimônia de posse de Ermakoff, realizada na Câmara de Deputados em Brasília e não no Rio de Janeiro, onde fica a sede do SNEA, parece simbolizar a aludida mudança.⁷⁴

A visão de Ermakoff sobre as relações entre o Estado e as empresas, a despeito das iniciativas tomadas ao final do mandato de Fernando Henrique Cardoso, assumiria um tom eminentemente crítico, salientando a responsabilidade do Governo – responsável pelo excesso de carga tributária, falta de capacidade de gestão do setor etc. – pela situação de crise das empresas. Vale ressaltar a crítica ao desconhecimento das autoridades econômicas em relação à realidade do setor, enfatizando a falta de diálogo com as empresas como um fator adicional a alimentar a crise:

“Das empresas aéreas falam em má administração, falam em um monte de asneiras, as pessoas de fora que não conhecem o setor. Eu crédito única e exclusivamente ao Governo, ao Governo brasileiro a situação das empresas aéreas. Não existe essa questão de má administração, nessa escala. Então, a não ser que fosse aqui um bando de loucos rasgando dinheiro. Mas nessa escala não existe. Então, todos os problemas que as

⁷³ A mudança de foco em relação à gestão de Gandra se explicitaria também na descontinuidade da publicação do informativo, cujo último número é lançado em fevereiro de 2001. Tal mudança seria consistente com o perfil do novo dirigente, que durante a gestão de Gandra fora Secretário de Relações Governamentais e, trabalhando no grupo Varig, havia atuado como Diretor Regional em Brasília.

⁷⁴ Neste sentido, vale mencionar o registro da cerimônia de posse da nova diretoria, para a qual foi dedicado um número inteiro do informativo da entidade: “A solenidade de posse da nova Diretoria do SNEA lotou o Auditório Nereu Ramos, da Câmara dos Deputados, em Brasília, na noite de 7 de novembro, com centenas de autoridades, parlamentares, empresários, executivos, sindicalistas e jornalistas. (...) Após o discurso do Presidente George Ermakoff e a despedida do ex-Presidente, Brigadeiro Mauro Gandra, os convidados dirigiram-se ao Restaurante Panorâmico da Câmara de Deputados, onde aconteceu o jantar festivo” – “Aviação tem noite de gala em Brasília”, Informativo SNEA, N. 26, novembro 2000, p. 2.

empresas aéreas viveram, viveram em função dos desmandos do próprio Governo Federal. (...) Modéstia à parte, nós entendemos muito mais do setor do que eles. E os caras acham que... vem uns caras lá de 'nariz em pé', que estuda lá não sei em que faculdade. Acha que não pode ter proteção aqui, não pode ter proteção ali. São todos com a cabeça de outro lugar. Quer dizer, eles não estão enxergando a realidade brasileira.”⁷⁵

Do ponto de vista dos trabalhadores, sua atuação continuaria voltada para a tentativa de ampliação do debate público sobre o setor. Neste sentido, a postura de negociação continuaria prevalecendo sobre o estilo confrontacionista dos anos 1980, ante um cenário de retração da indústria, sob a constante ameaça de demissões e eventualmente, o encerramento das atividades de algumas das principais empresas. Ao contrário do que foi constantemente sugerido ao longo da década, no entanto, a crise econômica não representaria um momento de retração da ação sindical como um todo, senão que de enfraquecimento dos movimentos grevistas, e fortalecimento da atuação institucional. Orientados para a criação de canais de interlocução junto ao poder público, às empresas e à opinião pública, os sindicatos eventualmente ganhariam maior visibilidade e capacidade de ação.

O Sindicato Nacional dos Aeronautas continuaria se destacando dentre o conjunto de trabalhadores do setor. Além de seu informativo, o SNA investiria na presença em outros meios de comunicação, especialmente a imprensa escrita, e na maior presença em fóruns e espaços institucionais direta ou indiretamente ligados à aviação, o que revelaria o aumento de visibilidade do SNA e dos trabalhadores na dinâmica do setor. Dentre os espaços de interlocução, o Congresso Nacional se destacaria como foco cada vez mais

⁷⁵ George Ermakoff, Entrevista ao autor, 11/5/2004. Em outro trecho da entrevista, Ermakoff reforça a percepção negativa em relação ao Governo, mais especificamente em relação às autoridades econômicas, apesar das boas relações com o ministro da Economia, Pedro Malan: “*Eu sempre me dei muito bem como Malan. O problema do Malan é que a equipe econômica... o ministro, logicamente, tem que se basear no que dizem seus assessores. A equipe econômica era completamente liberalizada ou neoliberal, o que você quiser chamar. E é aquilo que eu te digo: o tal do Dr. Considera, por exemplo, que era uma 'pedrinha no sapato'. O Considera foi um dos mentores desta liberalização. Quer dizer, eu sou a favor da liberalização, eu não sou contra a liberalização. Eu acho que a economia de mercado é boa. Desde que você coloque todo mundo do mesmo jeito. É a mesma coisa que você fazer uma corrida, deixar um cara dez dias sem comer, e outros saírem 'zero quilômetro'. Não tem condição, entendeu? Então tem que resolver as mazelas do próprio Governo antes, para depois permitir que as empresas concorram livremente.*”

importante de atuação sindical, atuação que eventualmente encontraria reciprocidade por parte dos parlamentares.

A estratégia de perfil mais institucional, no entanto, não eliminaria de todo a adoção de posturas mais agressivas sob determinadas conjunturas. Nas negociações de natureza trabalhista, envolvendo reajustes salariais, convenções coletivas e as recorrentes medidas “emergenciais” tomadas pelas empresas, os trabalhadores não descartariam a realização de greves, manifestações públicas e, na maior parte dos casos, recorreriam ao dissídio coletivo como forma de garantir direitos. Ainda que se tratando de uma medida de natureza eminentemente institucional, a abertura de processos judiciais e as denúncias ao DAC contra as empresas, visando reparar medidas em desacordo com a regulamentação profissional e outros abusos por parte dos empregadores, também revelariam espaços onde o estilo confrontacionista se sobreporia à negociação e ao diálogo⁷⁶.

Ainda assim, o debate sobre os rumos do setor – que amadureceria em torno da proposta de criação de um “Fórum Nacional de Aviação Civil” – aproximaria os trabalhadores dos empresários em temas como a garantia de competitividade para o conjunto do mercado, a preservação das empresas nacionais e a revisão de políticas que estariam afetando negativamente as empresas (tributação, preço dos combustíveis, exigências relativas à importação de peças, entre outras)⁷⁷. Os trabalhadores seriam reconhecidos, por fim, pelo então ministro do Desenvolvimento, Sérgio Amaral, por terem sido também responsáveis pela criação do Fórum de Competitividade,⁷⁸ assumindo um protagonismo inédito na dinâmica político-institucional do setor.

⁷⁶ Esta visão foi exposta em artigos publicados na grande imprensa pela presidente do Sindicato Nacional dos Aeronautas, Graziella Baggio. Cf. Graziella Baggio e Vicente Silva. “O teatro da aviação”, Folha de São Paulo, 29/1/1999 e Graziella Baggio. “Transporte aéreo, sinônimo de soberania”, Folha de São Paulo, 1/8/1999.

⁷⁷ Cf., por exemplo, o artigo publicado por Graziella Baggio em O Globo, 6/5/2000.

⁷⁸ Conforme o relato de Cláudio Toledo em entrevista ao autor. Revelando o espaço conquistado pelos trabalhadores na dinâmica política do período, dois dirigentes sindicais, Pedro Azambuja (presidente da Federação Nacional dos Aeronautas e Aeroviários) e João Felício (presidente da CUT) seriam recebidos por Pedro Parente um dia antes da edição da medida provisória de suporte ao setor (Dia a Dia, n. 443, 18 a 31/8/2000, p. 1).

VI. Conclusão

Do ponto de vista da ortodoxia que orientou a implementação das reformas para o mercado no Brasil, ao longo dos anos 1990, a dinâmica política seria inerentemente corrompedora da economia. Sob este prisma, se constituiria uma visão dicotômica da relação entre Estado e mercado, enfatizando o aspecto *quantitativo* desta relação (quanto *menos* Estado, *mais* desenvolvido seria o mercado). Este trabalho procurou desenvolver uma abordagem alternativa, salientando o aspecto *qualitativo* das relações entre Estado e mercado: a forma como interagem os atores estatais e não-estatais é um elemento importante para entender o desenvolvimento do mercado.

A partir desta perspectiva, procurei explorar a dinâmica política que esteve por trás da trajetória de implementação das reformas na aviação comercial brasileira. No modelo forjado no interior dos governos militares, empresas e autoridades aeronáuticas eram pouco desafiadas, e estavam em contato permanente através de mecanismos formais e informais de interlocução, garantindo um conjunto de políticas bastante favoráveis às empresas. Com a redemocratização, este arranjo começará a ser questionado pela crescente importância assumida pelas políticas de controle da inflação (colocando em xeque o modelo da “realidade tarifária”) e, posteriormente, pela extinção dos rígidos mecanismos de controle do DAC sobre o mercado.

A trajetória de progressiva desregulação do setor obedeceu a um jogo de “resistência e adesão” por parte dos atores envolvidos: autoridades aeronáuticas, empresas e trabalhadores. Da parte dos primeiros, este jogo envolveu a preocupação maior em manter o controle sobre o setor, em nome da qual (diante da pressão política do núcleo do Poder Executivo) eles foram capazes de abandonar os rígidos mecanismos de controle que haviam preservado até meados dos anos 1990, e reivindicar a liderança na implementação de medidas voltadas para a abertura do setor.

Empresários assumiram um discurso crescentemente crítico ao Governo, buscando na via da publicização do debate o caminho para conquistar legitimidade para seus pleitos, que progressivamente se voltaram para políticas de incentivo ao setor (e não a empresas específicas) e para o aumento da competitividade (e não para benefícios). Já os trabalhadores procuraram priorizar estratégias de perfil institucional em substituição às estratégias confrontacionistas que marcaram as décadas anteriores. Sem perder de vista os

interesses divergentes, os trabalhadores – especialmente os aeronautas através de seu sindicato nacional – assumiram a defesa de um conjunto de questões comuns aos empresários, e com destaque, lideraram a proposta da criação de fóruns de interlocução sobre as políticas para o setor.

A despeito do compromisso com o “estilo tecnocrático de gestão”, o núcleo do Executivo admitiria a criação de um fórum, que no segundo semestre de 2002 seria responsável por um conjunto de medidas de apoio às empresas, na contramão da ortodoxia que vinha pautando a postura do governo em relação ao setor. Trata-se, com efeito, do reconhecimento que a dinâmica política da implementação das reformas para o mercado envolveu não só a adoção, por parte do Executivo, de um “estilo tecnocrático de gestão”, mas também um aprendizado democrático por parte do conjunto de atores (estatais e não-estatais) ligados ao setor.

Este aprendizado constitui talvez o mais importante legado político-institucional do período. Se a proximidade entre autoridades aeronáuticas e empresários foi geradora de distorções – como o caráter eminentemente elitista do mercado – no modelo pré-1990, ao ser desafiados, os atores procuraram reconstruir suas relações e estratégias e, a despeito de um quadro de crise generalizada que marcou a virada para o século XXI, é possível que uma nova aposta nos mecanismos de interlocução que foram desprezados ao longo de quase todo o período possa ser um caminho para o fortalecimento do próprio mercado.

VI. Bibliografia

CHANG, Ha-Joon. 2002. “Rompendo o modelo. Uma economia política institucionalista alternativa à teoria neoliberal do mercado e do Estado” in Arbix, G.; Comin, A.; Zilbovicius, M.; Abramovay, R. (orgs.). *Brasil, México, África do Sul e China: diálogo entre os que vieram depois*. São Paulo: Ed. Unesp e Edusp, pp. 99-134.

DINIZ, Eli. 2000. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais*. Rio de Janeiro: FGV.

EVANS, Peter. 1995. *Embedded autonomy. States and industrial transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

FAY, Claudia. 2001. *Crise nas alturas: a questão da aviação civil*. Porto Alegre, RS: PPGH/IFCH/UFRGS (Tese de Doutorado em História).

HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary. 2003. “As três versões do neo-institucionalismo”, Lua Nova, n. 58, pp. 193-223.

LEOPOLDI, Maria Antonieta. 1999. “Democracia e reformas econômicas no Brasil. Desregulando o setor de seguros e previdência privada na Nova República (1985-1999)” in Kirschner, A. M. e Gomes, E. (orgs.). *Empresa, empresários e sociedade*. Rio de Janeiro: Sette Letras, pp. 238-25.

LOPES JR., Edmilson. 2002. “As potencialidades analíticas da Nova Sociologia Econômica”, Sociedade e Estado, v. XXVII/n. 1, pp. 39-62.

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

RAUD, Cécile. 2003. *A construção social do mercado em Durkheim e Weber. Uma análise do papel das instituições na Sociologia Econômica Clássica*. Florianópolis, SC: PPGSP/UFSC (Cadernos de Pesquisa n. 34).

RIBEIRO, Luciano. 2001. *Traçando os caminhos dos céus: o Departamento de Aviação Civil – DAC: 1931-2001*. Rio de Janeiro: Action.

SCHNEIDER, BEN e MAXFIELD, Sylvia. “Business, the State, and economic performance in developing countries” in Maxfield, S. e _____ (orgs.). *Business and the State in developing countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press, pp. 3-35.

VELASCO E CRUZ, Sebastião. 1998. “Alguns argumentos sobre reformas para o mercado”, Lua Nova, n. 45, pp. 5-27.

WANDERLEY, Fernanda. “Avanços e desafios da Nova Sociologia Econômica: notas sobre os estudos sociológicos do mercado – uma introdução”, Sociedade e Estado, v. XXVII/n. 1, pp. 15-38.