



Revista de Sociologia e Política

ISSN: 0104-4478

EditoriaRSP@ufpr.br

Universidade Federal do Paraná

Brasil

Fonseca Monteiro, Cristiano

EMPRESÁRIOS E AÇÃO POLÍTICA NO CONTEXTO DAS REFORMAS PARA O MERCADO: O  
CASO DA AVIAÇÃO COMERCIAL

Revista de Sociologia e Política, vol. 16, núm. Supl., agosto, 2008, pp. 159-180

Universidade Federal do Paraná

Curitiba, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23811703012>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# EMPRESÁRIOS E AÇÃO POLÍTICA NO CONTEXTO DAS REFORMAS PARA O MERCADO: O CASO DA AVIAÇÃO COMERCIAL<sup>1</sup>

Cristiano Fonseca Monteiro

## RESUMO

*O artigo aborda as transformações no estilo de atuação política do empresariado do setor de aviação comercial no Brasil, analisando o padrão dos períodos anteriores e posteriores às reformas para o mercado. Especialmente a partir dos anos 1960, os empresários constituíram um padrão de atuação de natureza bastante particularista, marcado por uma relação direta com a burocracia estatal responsável pelo controle da atividade (o Departamento de Aviação Civil, ligado ao Ministério da Aeronáutica). Essa aproximação permitiu que os empresários desfrutassem de uma situação de mercado privilegiada, em um modelo regulatório voltado para as estabilidades financeira e operacional das poucas empresas existentes. Com a redemocratização, esse modelo passou a ser crescentemente desafiado. As políticas de combate à inflação, o questionamento do controle exercido pelos militares sobre o setor, o retorno dos trabalhadores à cena política, assim como a chegada ao poder de uma elite tecnocrática disposta a extinguir as conexões entre Estado e agentes econômicos, obrigaram os empresários a redefinir suas estratégias. Assim, são analisados diferentes momentos da atuação empresarial na década de 1990 e nos primeiros anos do novo século, procurando mostrar como o novo ambiente, marcado pela incerteza política e pela crise econômica, abre espaço para posturas menos particularistas, acenando para questões como a competitividade das empresas e a maior abertura a fóruns públicos de interlocução, apostando mesmo no diálogo com trabalhadores e outros atores sociais.*

**PALAVRAS-CHAVE:** *empresários; ação política; aviação comercial brasileira; reformas para o mercado.*

## I. INTRODUÇÃO

Este artigo aborda o tema da ação política dos empresários da aviação comercial, com ênfase nas mudanças no seu estilo de atuação a partir da implementação das políticas de retraimento do Estado e insulamento das autoridades econômicas que caracterizaram o contexto das reformas para o mercado. Verifica-se uma forte identidade desses empresários com o modelo de regulação que marcou o período entre as décadas de 1960 e 1980, de forma que as reformas implementadas entre os anos 1990 e início da década de 2000 representaram um enorme desafio para esses atores.

A história do desenvolvimento da aviação comercial brasileira reproduziu de forma emblemática

o padrão de articulação entre Estado e mercado que caracterizou o ciclo do nacional-desenvolvimentismo, tendo sido marcada, especialmente a partir da década de 1960, por uma forte intervenção estatal permeada por estreitos laços unindo autoridades governamentais e empresas aéreas. Nesse sentido, a ação política do empresariado se deu, em boa medida, pelo acesso individualizado às autoridades responsáveis pelo controle da atividade, organizadas no Ministério da Aeronáutica e no Departamento de Aviação Civil (DAC), acesso este do qual estavam excluídos trabalhadores e outros atores capazes de desafiar o *status quo*. Por outro lado, merece destaque a facilidade dos empresários de se aproximar dos demais ocupantes de postos-chave do poder público, usuários freqüentes do transporte aéreo.

Entre a redemocratização e o início dos anos 1990, o caráter fechado da gestão do transporte aéreo foi crescentemente questionado, embora os empresários permanecessem desfrutando de um bom espaço de manobra em suas estratégias de

<sup>1</sup> Este artigo baseia-se em parte dos resultados de minha tese de doutorado (MONTEIRO, 2004) e contou com a contribuição dos pareceristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política*, a quem agradeço.

aproximação direta com os centros de poder. Tal quadro, ainda que sujeito a alterações pontuais, sustentar-se-ia até o mandato de Itamar Franco (1992-1994). Foi com a posse de Fernando Henrique Cardoso (1995) que chegou ao poder uma elite tecnocrática fortemente comprometida com a desconstrução dos mecanismos de intervenção e da negociação política sobre a ordem econômica que marcaram o modelo anterior. Assim, foram sendo eliminados os acessos desses empresários aos atores-chave da gestão econômica, atores esses que seriam dotados de crescente poder *vis-à-vis* as demais autoridades, inclusive as aeronáuticas. Por outro lado, o ambiente de maior competição e a crescente percepção de que lhes era necessário garantir melhores condições estruturais (envolvendo questões de infra-estrutura, tributação, desburocratização e outras) para fazer frente ao novo cenário favoreceu uma renovação na postura dos empresários em suas estratégias de ação política.

Tal renovação envolveu a diversificação das formas de atuação, com uma maior disposição para a ação coletiva, tendo o Sindicato Nacional das Empresas Aéreas (SNEA) sido um importante veículo da atuação empresarial a partir do momento em que os vínculos tradicionais de caráter individualizado se mostraram insuficientes ou ineficazes. Por outro lado, há que se destacar o investimento em estratégias mais condizentes com uma cultura política democrática. Mesmo que por vezes tenham-no feito por simples falta de alternativas, os empresários investiram em espaços públicos de vocalização das demandas (Congresso, internet, meios de comunicação), assim como estiveram mais abertos à interlocução com o conjunto da sociedade, buscando parcerias com entidades civis (universidades, associações) e dialogando de forma mais aberta inclusive com os sindicatos de trabalhadores<sup>2</sup>.

O impacto das reformas liberalizantes e do reforço do estilo insulado de gestão econômica sobre a atuação política dos empresários tem sido

objeto de investigação de diversos estudos, alguns deles discutidos na próxima seção. Este artigo visa preencher uma lacuna nesses estudos ao enfocar os empresários de um setor importante da economia brasileira que ainda não foi estudado<sup>3</sup>. O fato de o setor ser constituído por poucas empresas, tendo sido considerado estratégico dentro do projeto de desenvolvimento do país ao longo do século XX, faz desse caso um objeto privilegiado para a reconstituição dos padrões de relacionamento entre Estado e mercado no período anterior às reformas e, por isso, um caso revelador das mudanças que as reformas vieram trazer nessa relação.

A hipótese deste trabalho é que o setor aéreo reproduz a tendência geral das mudanças já identificadas em estudos recentes (cf., por exemplo, Diniz e Boschi (2004), discutido a seguir), embora as características específicas do setor imprimam um movimento próprio a essas mudanças.

Este artigo divide-se em seis seções, além desta introdução. Na seção seguinte é feito um breve balanço dos estudos sobre a ação política dos empresários no Brasil, procurando identificar na literatura algumas das mudanças que vêm marcando seu estilo de atuação a partir dos anos 1990. A terceira seção apresenta uma análise do estilo tradicional de atuação do empresariado da aviação

<sup>3</sup> A importância do transporte aéreo dentro da economia brasileira foi objeto de estudo recente (MACEDO, 2007), no qual são avaliados uma série de indicadores relativos à influência recíproca entre o setor aéreo e outros setores da economia, ao peso da atividade na qualidade dos empregos gerados e ao consumo do serviço por faixa de renda. Dentre os dados apresentados, destacam-se: o setor é um estimulador de outros setores (para cada R\$1,00 de aumento na prestação de serviços de transporte aéreo, o impacto é de R\$2,03 na economia como um todo); gera postos de trabalho mais qualificados, embora em menor número que outros setores (para cada R\$ 1 milhão de produção adicional no setor, cria-se R\$ 308 mil de rendimentos diretos e indiretos, enquanto para o resto da economia o valor é de R\$ 273 mil); a participação no valor adicionado é de 57% para os trabalhadores e 43% para o capital, contra 46% e 54%, respectivamente, na economia brasileira como um todo; por fim, o consumo no setor é altamente concentrado na faixa de renda alta (92%, contra 49% na economia como um todo). A participação do setor aéreo na economia brasileira representou 0,63% do produto interno bruto (PIB) em 2003 (conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)), tendo subido para 0,86% em 2007, a partir de dados preliminares do SNEA.

comercial entre as décadas de 1960 e 1980. A seção seguinte aborda o contexto dos governos Fernando Collor e Itamar Franco (1990-1994), quando é empreendida uma primeira onda de “reformas para o mercado”. A quinta seção é dedicada ao primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), quando se dá o aprofundamento do processo de liberalização. Na sexta seção analisa-se o segundo mandato de Fernando Henrique (1999-2002), quando o conjunto do setor se vê em mais uma grave crise, no seio da qual se discute uma agenda orientada para a busca de soluções para o conjunto das empresas, rompendo com o padrão particularista vigente até o início do ciclo das reformas. Uma última seção traz algumas conclusões e questões a serem retomadas em futuros estudos.

## II. EMPRESARIADO E AÇÃO POLÍTICA NO BRASIL: UM BREVE BALANÇO

O padrão de atuação política do empresariado brasileiro foi um dos principais focos do debate sobre a modernização e o desenvolvimento econômico brasileiro na segunda metade do século XX. Tema de especial interesse nesse debate foi a capacidade dos empresários de assumir a liderança do processo de mudança, constituindo-se como um ator coletivo com condições de impor os seus interesses diante dos demais atores sociais, notadamente as elites agrárias, a burocracia estatal (civil e militar) e os trabalhadores. Merece destaque a divisão entre os estudos nos quais os empresários são vistos como politicamente fracos, incapazes de se organizar e, portanto, como atores políticos pouco expressivos; e aqueles que identificam, a despeito da dificuldade de agir coletivamente e de conduzir projetos de mais ampla envergadura, capacidade de ação política e influência nas mudanças em curso por parte da elite empresarial.

Trabalhos como os de Ianni (1965), Cardoso (1972) e Martins (1968) fazem parte da primeira corrente. Mesmo fazendo referências a iniciativas concretas das entidades representativas e dos empresários individualmente, a ênfase é colocada em forças estruturais que estariam em operação no desenvolvimento do capitalismo brasileiro entre os anos 1950 e 1960. Assim, a mudança obedeceria à dinâmica do capital, em sua vinculação ao capitalismo internacional e a uma “necessidade” virtual de modernização da economia local para sua reprodução ampliada. Diante de tais forças,

os empresários são representados como acuados, assumindo um papel de coadjuvantes do Estado e do capital internacional e, ao mesmo tempo, temerosos de confrontar esses atores sob o risco de que outras forças sociais – os trabalhadores, por exemplo – fizessem avançar as mudanças para além do que seria desejável do ponto de vista de seus interesses de classe. Os interesses, contudo, são percebidos a partir da própria análise estrutural e não dos movimentos e posições expressas pelos atores. Assim, o diagnóstico da pouca capacidade de ação coletiva ou de liderança no processo político aparece quase que como uma consequência da própria abordagem.

Uma ruptura com esta perspectiva viria com os trabalhos publicados a partir do final da década de setenta, procurando privilegiar a perspectiva da ação (DINIZ, 1978; BOSCHI, 1979; VELASCO E CRUZ, 1995; LEOPOLDI, 2000). Nestes trabalhos, os interesses são reconhecidos a partir do que os empresários efetivamente realizaram em termos de vocalização de demandas, de iniciativas no campo político e de conquistas, ainda que limitadas, em termos de fazer avançar seus pontos de vista. Assim, são abordados temas como a atuação dos empresários em órgãos ministeriais e conselhos vinculados ao poder público, o desenvolvimento e a busca de identidade das entidades empresariais entre o modelo corporativo e as associações paralelas, assim como a visão e as iniciativas desses atores em relação a diferentes facetas do processo em curso, tais como a presença do Estado na economia, a relação com a classe trabalhadora e o papel do capital externo.

Ao privilegiar a capacidade de ação do empresariado, esses autores não desconhecem as limitações estruturais à sua capacidade de ação. Assim, mesmo nos estudos mais focados na perspectiva da ação, a tendência ao particularismo, privilegiando questões regionais, setoriais ou até mesmo específicas de algumas empresas, em detrimento de questões mais abrangentes e de longo prazo, fazem parte da caracterização histórica da atuação política dos empresários, influenciando suas estratégias de intervenção e sua forma de relacionamento com o poder público e a sociedade (cf. SCHNEIDER, 1995). Esse padrão seria, em parte, herança da inserção no sistema político oficial pela via do corporativismo, marcada por diversas experiências autoritárias, em parte fruto da própria dinâmica de fragmentação da burocrá-

cia estatal, ela própria destituída de uma coerência organizacional mais sólida<sup>4</sup>. A ausência dos trabalhadores nas principais instâncias governamentais de debate e deliberação ligadas à política industrial ao longo do ciclo do nacional-desenvolvimentismo acentuou ainda mais esse traço, sintetizado por Diniz (2000, p. 82): “Historicamente, o empresariado brasileiro revelou, ao longo das diferentes fases da industrialização substitutiva de importações, grande dificuldade para formular plataformas de maior amplitude capazes de transcender seus interesses mais específicos. Configurou-se como um ator político destituído de percepção de longo alcance e de visão de conjunto, o que teve, certamente, alguma relação com o fato de ter surgido e amadurecido sob regimes autoritários. [...] Desenvolvendo uma visão restrita e particularista, bem como uma prática de maximização de ganhos imediatos, os empresários revelaram fraca disponibilidade e reduzida abertura para o enfrentamento das questões sociais ligadas à redução da desigualdade na distribuição da riqueza e no acesso aos benefícios gerados pelo desenvolvimento econômico. Sempre que vinham à tona, sob o impacto de movimentos de base popular, as reformas sociais seriam percebidas predominantemente sob a ótica do aumento dos custos das atividades empresariais e, portanto, como mal a ser evitado ou ameaça a ser debelada”.

No contexto da redemocratização, quando a pauta político-econômica se deslocava da ênfase no desenvolvimento nacional para a inserção do país no processo de globalização, novamente o estilo particularista de ação não permitiu ao empresariado estar à frente de um projeto mais amplo para a sociedade brasileira. Ao contrário, nos primeiros anos da Nova República a adesão genérica a uma ideologia liberalizante contrastou com uma postura política mais uma vez marcada pela dificuldade em transcender os interesses mais

imediatos<sup>5</sup>, persistindo as demandas por protecionismo e políticas de incentivo setorial<sup>6</sup>, levando ao reforço de uma imagem negativa das empresas e dos empresários brasileiros perante a sociedade<sup>7</sup>.

Não obstante, estudos apresentados no início dos anos 1990 dariam conta do surgimento no cenário político nacional de novas entidades empresariais não corporativas, voltadas para o tratamento de questões trans-setoriais e, eventualmente, pretendendo formular e propor projetos de mais longo alcance para a sociedade brasileira. Entre elas, destacam-se o Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE), o Instituto de Estu-

<sup>5</sup> Nesse sentido, ver o trabalho de Minella (1994) sobre os empresários do setor financeiro. O autor chama atenção para a heterogeneidade de interesses no interior do próprio setor, com demandas divergentes entre os grandes grupos financeiros e os de menor porte. Por outro lado, o setor é percebido de forma eminentemente negativa pelo restante do empresariado, num contexto de inflação alta que rendia aos bancos lucros extraordinários. O autor chama atenção ainda para a indisposição dos empresários do setor em aceitar uma dinâmica de negociação e conflito com os trabalhadores, que ele lembra ser uma condição inevitável num sistema capitalista.

<sup>6</sup> Ver o estudo de Canosa (1998) sobre a Firjan. Com o sugestivo título *Todas as fatias e a cereja também*, a autora aponta a contradição entre um discurso empresarial tradicionalmente marcado pela crítica ao Estado (“intervencionista”; “burocrático”), e a reivindicação, num contexto de crise macro-econômica no Brasil e esvaziamento industrial no estado do Rio de Janeiro, por políticas de incentivo por parte do poder público. Na sua relação com os trabalhadores, a entidade os reconhece como interlocutores no sentido limitado a uma “parceria” em que se buscava negociar a eliminação de direitos trabalhistas consagrados, sem maiores contrapartidas em termos de concessões por parte da classe empresarial.

<sup>7</sup> Como mostram Diniz e Boschi em estudo mais recente, as lideranças empresariais reconhecem que a sociedade mantém uma visão negativa sobre os empresários brasileiros, “percebidos como uma categoria interessada exclusivamente na defesa de seus próprios negócios, cobrando do Estado benesses e proteção, sempre nostálgica do paternalismo típico do antigo modelo” (DINIZ & BOSCHI, 2004, p. 138). Os autores registram ainda que os próprios empresários acabam projetando uma auto-imagem pouco favorável, “embora com tintas mais suaves [...]. Caracterizando-se como um grupo fraco, sem prestígio, passivo e acomodado ou, ainda, sem coesão e sem unidade, envolvido na luta cotidiana pela sobrevivência da empresa, procurando impedir ou pelo menos adiar o colapso sempre iminente, o empresário brasileiro revelar-se-ia incapaz de reverter a visão negativa apontada anteriormente” (*idem*, p. 139).

<sup>4</sup> Esse é, com efeito, o cerne do argumento da “abordagem integrada” proposta por Boschi (1979) em sua análise sobre o relacionamento entre as elites industriais e os governos militares. Para o autor, a ação política dos empresários só pode ser compreendida em sua articulação com o aparato institucional que o poder público coloca à disposição dos atores, não fazendo sentido, dessa forma, cobrar-lhes um padrão de atuação pré-concebido como o mais adequado à consecução de seus objetivos ou interesses, esses também entendidos de forma pré-concebida.

dos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) e os Institutos Liberais (DINIZ & BOSCHI, 1993; GROS, 2003). Apesar do aspecto inovador de suas propostas, essas experiências tiveram alcance político limitado, levando Diniz e Boschi a questionarem a pertinência de se falar sobre um “novo empresariado” naquele contexto (DINIZ & BOSCHI, 1993, p. 129-130)<sup>8</sup>.

Os mesmos autores vão perceber tendências sensivelmente distintas em trabalho mais recente (DINIZ & BOSCHI, 2004), retratando uma orientação mais consistente no sentido de novas configurações do empresariado enquanto ator político. Abordando o tema da representação de interesses, o referido estudo confirma a perda de visibilidade de entidades como o PNBE e o IEDI, mas identifica uma renovação das entidades do sistema corporativo como a CNI e a FIESP. Tais entidades têm investido na formação de quadros técnicos, na assessoria às empresas e na produção de informações sobre o setor industrial, revelando a busca de uma maior qualificação da sua intervenção.

Em paralelo, surgem novos movimentos como a Ação Empresarial, pretendendo ampliar o espaço de atuação dos setores econômicos, e tendo como alvo o Congresso Nacional<sup>9</sup>. Da mesma forma, surgem entidades como a Organização Nacional da Indústria de Petróleo (ONIP), englobando os agentes ligados à cadeia produtiva petrolífera (Petrobrás, empresas privadas, entidades de classe e órgãos governamentais), com o objetivo de aumentar a cooperação entre os diferentes segmentos da atividade. No caso dessa entidade, Diniz e Boschi salientam que o foco da atuação está em órgãos-chave do Poder Executivo, como o Banco Central, o Bndes e a própria Agência Nacional do Petróleo (*idem*, p. 86).

<sup>8</sup> O estudo de Gomes e Guimarães (1999) sobre o PNBE, por exemplo, mostra que a entidade perdeu fôlego com a chegada de Fernando Henrique à presidência, uma vez que esse governo teria levado adiante a maior parte das bandeiras da entidade.

<sup>9</sup> Na relação com o Estado, os autores mencionam a reorientação da atuação do empresariado para o Legislativo, face à prioridade assumida pelo Poder Executivo em relação ao cenário transnacional e à estabilidade econômica. Além da maior predisposição dos empresários a concorrer a postos eleitorais, ganhou relevo a pressão política via *lobbies*, atividade que veio a ser crescentemente percebida como legítima, ainda que não regulamentada (cf. DINIZ & BOSCHI, 2004, especialmente o capítulo 3).

Apesar de identificar tendências potencialmente negativas em sua avaliação da transição do corporativismo da “Era Vargas” para um modelo fragmentado de representação de interesses do contexto das reformas neoliberais<sup>10</sup>, os autores chamam atenção para alguns aspectos positivos das tendências identificadas, como a capacidade de recomposição e a flexibilidade do empresariado. Quanto às novas organizações, “trata-se de iniciativas inovadoras que tendem a tornar mais dinâmico o complexo organizacional do empresariado industrial. Representam a busca de formas de ação capazes de contornar a heterogeneidade, as clivagens e as divisões internas, mobilizando interesses mais gerais e procurando articular formas concertadas de atuação” (*idem*, p. 89).

O caráter flexível e mais voltado para a ação coletiva, por um lado, e a tendência à articulação em torno de temas mais abrangentes, por outro, sugerem a possibilidade da emergência de um novo estilo de atuação da classe empresarial, rompendo com alguns de seus traços mais conservadores. O fato de se tratar de um fenômeno em desenvolvimento, fruto de mudanças também recentes no ambiente político e econômico de atuação desses agentes, reforça o caráter ainda ambivalente dessas tendências<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Nesse sentido, os autores falam de uma certa “americanização” das relações público-privado, na qual os *lobbies* ganhariam ascendência como forma de interação sobre outros mecanismos institucionais.

<sup>11</sup> Assim, não é fortuito que um esforço recente de sistematização do conjunto de estudos sobre o empresariado brasileiro (MANCUSO, 2006) tenha identificado o que o autor chama de duas “ondas” de estudos que propõem interpretações divergentes sobre esse ator, ambas cronologicamente situadas entre as décadas de 1990 e 2000. Uma primeira “onda” daria ênfase ao peso do modelo corporativista no seio do qual a classe empresarial se constituiu historicamente no Brasil e no qual teria faltado uma organização de cúpula englobando todos os segmentos do empresariado. Essa falta teria restringido a capacidade de articulação em torno de propostas mais abrangentes e explicaria sua tendência ao particularismo. Uma segunda “onda” daria relevo às mudanças no ambiente de atuação dos empresários, notadamente em função dos novos padrões de competitividade e das dificuldades impostas pelo chamado “custo Brasil”, o que teria fortalecido os movimentos mais abertos à ação coletiva e a questões intersetoriais. Procuro incorporar neste trabalho ambas as dimensões (o *path dependance* do corporativismo e as escolhas estratégicas num contexto de desafios e incerteza), o que justifica a (in)definição do fenômeno em análise como ambivalente.

A seção seguinte é dedicada à análise da ação política do empresariado da aviação comercial entre as décadas de 1960 e início de 2000, dando destaque aos diferentes ambientes políticos e aos desafios ou oportunidades que cada um deles coloca para esse ator.

### III. A AÇÃO POLÍTICA DOS EMPRESÁRIOS DA AVIAÇÃO COMERCIAL ANTES DAS REFORMAS

A atividade aeronáutica começou a ser explorada comercialmente entre as décadas de 1910 e 1920. O uso do avião na Primeira Guerra Mundial fez que a atividade fosse reconhecida como elemento estratégico na disputa militar, inclusive no seu segmento civil. Essa disputa repercutiu na constituição das primeiras linhas aéreas comerciais no Brasil, ao final da década de 1920, todas ligadas direta ou indiretamente às grandes potências mundiais. O governo alemão esteve por trás da criação da Varig, empresa cujo primeiro avião e seus tripulantes e mecânicos foram fornecidos pelo grupo Kondor Syndikat, criado para vender e eventualmente operar aeronaves de produção alemã na América Latina. Após alguns meses operando em conjunto com a Varig, o grupo germânico decidiu constituir uma empresa própria no Brasil, batizada de Sindicato Condor, que por sua vez seria rebatizado como Cruzeiro do Sul na década de 1940. Uma terceira empresa criada nesses anos iniciais, e que se tornaria a mais importante da aviação comercial brasileira entre as décadas de 1930 e 1960, foi a Panair do Brasil, subsidiária da norte-americana Pan American Airlines.

No âmbito nacional, também foram importantes uma série de atores vinculados ao poder público e a grupos privados. Além do apoio logístico e tecnológico do governo alemão, a criação da Varig dependeu do suporte das lideranças empresariais e políticas do Rio Grande do Sul. O fundador da empresa, Otto Ernst Meyer, articulou uma ampla rede de apoio junto à comunidade de negócios local, que subscreveu o lote de ações iniciais, e conseguiu o compromisso do governo gaúcho no sentido de obter isenções fiscais e subvenções para a empresa. Quando o Kondor Syndikat deixou a participação na Varig para criar uma linha aérea própria, foi preciso que o governo gaúcho finançasse a aquisição de aeronaves, tornando-se o seu principal sócio. Por sua vez, a criação da Vasp, no início da década de 1930, foi uma iniciativa de empresários paulistas, sem a participação de gru-

pos estrangeiros. O empreendimento, no entanto, teve fôlego curto e a empresa chegou perto da falência. Para continuar operando, passou às mãos do estado de São Paulo, tornando-se a mais importante empresa estatal da história da aviação comercial brasileira.

O fim da Segunda Guerra Mundial marcaria a consolidação do aparato institucional da atividade aeronáutica, tanto no plano internacional quanto no doméstico. Foi criada uma autoridade aeronáutica internacional (Organização de Aviação Civil Internacional (OACI)), uma entidade congregando as empresas aéreas (International Air Transport Association (IATA)) e um conjunto de regras para a exploração do transporte aéreo entre países (Convenção de Chicago e os acordos bilaterais, tendo como marco o Acordo de Bermuda, entre Estados Unidos e Inglaterra). No Brasil, ainda em 1941, deu-se a criação do Ministério da Aeronáutica, incorporando à sua estrutura a Diretoria de Aeronáutica Civil (DAC), que até então estivera subordinado ao Ministério de Viação e Obras Públicas. A mudança seria motivada pelo fortalecimento entre os militares da Aeronáutica engajados à doutrina do “Poder Aéreo Unificado”, segundo a qual a aviação comercial deveria ser trazida para o âmbito da política de segurança nacional, portanto, devendo o seu controle ser prerrogativa dos militares. Além disso, a existência de um sistema único, englobando o controle do espaço aéreo, fiscalização das empresas, certificação das aeronaves e dos profissionais, entre outros aspectos, significaria um melhor aproveitamento dos recursos.

Consistente com a proposta de uma “abordagem integrada” para a compreensão do padrão de atuação política dos empresários no Brasil (cf. BOSCHI, 1979)<sup>12</sup>, pode-se afirmar que o estilo de atuação dos empresários do setor aéreo que iria se conformar nas décadas anteriores ao ciclo das “reformas para o mercado” esteve intimamente atrelado ao próprio modelo de gestão da aviação comercial implementado pelos militares. As características desse modelo revelariam seus contornos mais nítidos na virada para a década de 1960. Neste período o setor aéreo viveu uma grave crise, sucedendo o surto de crescimento do período posterior à II Guerra Mundial, no qual se dera a expansão dos serviços aéreos para mais de

---

<sup>12</sup> Ver a nota 3.

300 localidades em todo o território brasileiro (ver a Tabela 1). Com o avanço tecnológico, notadamente o surgimento de aviões maiores e mais caros, muitas das rotas exploradas durante o período posterior à guerra se tornaram inviáveis, levando a uma redução no número de empresas em atividade e de localidades atendidas, com a concentração dos serviços nas rotas mais rentáveis. Uma sucessão de acidentes com aeronaves das principais empresas brasileiras reforçaria a percepção de que algo de errado acontecia no setor<sup>13</sup>.

Pressionadas pela criação de duas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) e por um amplo movimento de trabalhadores pela criação de uma estatal de transporte aéreo (a “Aerobrás”), as autoridades aeronáuticas tomaram a iniciativa de convocar as empresas aéreas e outros setores governamentais para discutir propostas para a crise do transporte aéreo. Foi a partir desses encontros, chamados de Conferência Nacional de Aviação Civil (Conac), que se estabeleceram os princípios que norteariam a política de aviação comercial nas décadas seguintes.

Os dois primeiros encontros (1961 e 1963) consolidaram a percepção de que a atividade vinha se desenvolvendo em bases muito liberalizadas, carecendo de um maior envolvimento do poder público. Por outro lado, enfatizou-se a defesa da manutenção do modelo predominantemente privado de exploração dos serviços, com a seqüente desaprovação à criação da “Aerobrás”, ao mesmo tempo em que se frisou o “repúdio ao monopólio”. A Conac de 1968, já no contexto da ditadura militar, confirmaria essas posições e afirmaria como principais diretrizes da política de aviação comercial a “realidade tarifária” e a “competição controlada”<sup>14</sup>, que tornariam o mercado

aéreo altamente regulamentado, mas também bastante seguro para as poucas empresas em operação. O banimento das lideranças sindicais pela ditadura completaria o cenário favorável.

TABELA 1 – VARIAÇÃO DO NÚMERO DE CIDADES QUE RECEBEM SERVIÇO AÉREO COMERCIAL E NÚMERO DE EMPRESAS TRANSPORTADORAS (1930 A 1977)

1930	35	3
1940	85	4
1945	128	10
1950	204	19
1955	291	13
1960	250	12
1965	220	7
1968	170	5
1971	132	4
1974	130	4
1977	125	4 nacionais e 5 regionais

FONTES: Panair do Brasil e Guia Aeronáutico (*apud* ANDERSON, 1979).

NOTA: o número máximo de cidades servidas foi de 344, alcançado em 1957.

Tendo a Varig como empresa-líder e Vasp (única estatal), Transbrasil e Cruzeiro do Sul como coadjuvantes, o setor de aviação comercial assistiu a um período de alta lucratividade e crescimento ao longo dos anos 1970 (ver tabelas 2 e 3). A política de realidade tarifária garantia a rentabilidade das operações, ainda que os preços (rigidamente controlados, sendo praticamente vedada a oferta de descontos) fossem altos, limitando o acesso ao transporte aéreo às classes de maior poder aquisitivo. Nesse cenário, as empresas estavam protegidas de uma concorrência mais intensa e tinham uma demanda assegurada. Do ponto

<sup>13</sup> Para uma visão acadêmica sobre esse período, ver o trabalho da historiadora C. Fay (2001). Para uma versão “engajada”, do ponto de vista dos trabalhadores, ver o trabalho do Comandante A. Pereira (1986). Uma versão oficial, do ponto de vista das autoridades aeronáuticas, encontra-se em Ribeiro (2001).

<sup>14</sup> A primeira significava que as tarifas deveriam refletir os custos das empresas, de forma que o serviço aéreo fosse plenamente custeado pelos usuários (ao contrário da política de subsídios até então vigente). As tarifas seriam definidas pelo DAC, a partir de uma planilha de custos informada pelas próprias empresas. A segunda visava evitar a concentração da competição em rotas e horários “nobres” e

o abandono de rotas menos rentáveis, porém necessárias à integração nacional. Além do problema da integração nacional, a oferta muito superior à demanda levaria ao desperdício de combustível e ao mau aproveitamento de aeronaves, pessoal etc., já que ao concorrerem em rotas e horários comuns, as empresas voavam muitas vezes com baixo aproveitamento. A partir de então, a exploração dos serviços dependeria sempre da existência de uma determinada demanda, em função da qual as empresas seriam autorizadas pelo DAC a operar as rotas.

de vista político, beneficiavam-se dos laços estreitos com as autoridades aeronáuticas, em um

círculo virtualmente imune a qualquer forma de escrutínio público.

TABELA 2 – EVOLUÇÃO DA RELAÇÃO PASSAGEIROS POR QUILÔMETRO (DOMÉSTICA E INTERNACIONAL) E PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NO TRÁFEGO MUNDIAL (1970 A 2000; ANOS SELECINADOS)

ANOS	BRASIL (X10 <sup>6</sup> )	TAXA MÉDIA ANUAL (%)	MUNDIAL (X10 <sup>6</sup> )	TAXA MÉDIA ANUAL (%)	PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NO TRÁFEGO MUNDIAL (%)
1970	5 488	-	460 000	-	1,19
1975	15 973	23,82	697 000	8,67	2,29
1980	22 284	6,89	1 089 000	9,33	2,05
1985	28 456	5,01	1 361 000	4,56	2,09
1990	41 935	8,06	1 895 000	6,84	2,21
1995	61 198	8,21	2 431 690	8,17	2,72
1996	66 222	8,21	2 431 690	8,17	2,72
1998	78 631	12,52	2 628 120	2,22	2,99
1999	69 023	-12,22	2 797 800	6,46	2,47
2000	75 406	9,25	3 017 790	7,86	2,50

FONTES: para o Brasil, anuários estatísticos do DAC (vários anos); para o tráfego internacional: *Estadísticas mundiales de aviación civil*, da OACI (vários anos) (*apud* INSTITUTO DE AVIAÇÃO CIVIL, 2002).

TABELA 3 – RESULTADOS OPERACIONAIS DA INDÚSTRIA, LINHAS DOMÉSTICAS E INTERNACIONAIS (1968-1978)

ANOS	RESULTADO
1968	33 914
1969	181 333
1970	224 804
1971	667 393
1972	1 061 116
1973	1 223 954
1974	604 148
1975	726 558
1976	876 603
1977	970 249
1978	2 075 186

FONTE: anuários estatísticos do DAC (vários anos).

NOTA: valores calculados em milhares de cruzeiros (CR\$ 1 000), a preços constantes de 1978.

Essa situação seria desafiada, em diferentes frentes, a partir da redemocratização. Um dos pilares do modelo vigente, a “realidade tarifária”, entraria em conflito com a prioridade às políticas de estabilização econômica que marcaram essa fase, já que a autorização para os reajustes nem sempre acompanhava o ritmo crescente da inflação. Da mesma forma, o perfil elitista do mercado, consistente com o padrão de desenvolvimen-

to concentrador de renda legado pelos militares, seria criticado pela opinião pública, que questionava as altas tarifas. O apelo das políticas liberalizantes adotadas internacionalmente, por sua vez, reforçaria a percepção negativa da intensa regulamentação<sup>15</sup>. Por fim, a re-emergência dos trabalhadores como atores políticos de peso, na esteira da renovação do movimento sindical que marcou os anos 1980, ajudaria a compor um cenário político bem menos estável para o interesse das empresas.

Quanto à tensão entre a “realidade tarifária” e as políticas de combate à inflação, uma análise dos jornais do período é capaz de revelar a disputa entre empresas (em estreita articulação com as autoridades aeronáuticas) e a área econômica em torno da concessão de reajustes. Em junho de 1985, por exemplo, o jornal *O Globo* noticiou que um pedido de reajuste de 31,17% feito pelo Ministério da Aeronáutica havia sido inicialmente negado pelo órgão responsável – o Conselho Interministerial de Preços (CIP). Diante da negativa, os militares teriam pressionado o órgão, con-

<sup>15</sup> Especificamente em relação à aviação comercial, vale ressaltar a *deregulation* norte-americana, implementada a partir de 1978, à qual era atribuído um grande barateamento das tarifas, popularizando o transporte aéreo naquele país.

segundo o atendimento do pleito (TARIFAS AÉREAS SOBEM, 1985).

O primeiro grande revés sofrido pelas empresas em relação aos reajustes se daria no ano seguinte, com o congelamento de tarifas decorrente da implementação do Plano Cruzado. O congelamento, em março de 1986, se daria às vésperas da data prevista para a concessão de um reajuste de 30%, que ficou suspenso. A partir de então, a concessão de reajustes deixou de ser prerrogativa do DAC e passou à jurisdição das autoridades econômicas. Em parte devido ao forte aumento da demanda ao longo daquele ano, beneficiando as empresas, estas aguardariam até o final de 1986 para pressionar o governo pela concessão do aumento (VARIG QUER AUMENTO, 1986). Apesar do apoio dos militares, dessa vez elas teriam de aguardar até março do ano seguinte para ter o pleito atendido, completando um ano de tarifas congeladas. No entanto, a Secretaria de Abastecimento e Preço (SEAP) concederia o reajuste em percentual inferior ao demandado, sob o argumento de que as transportadoras deveriam repassar aos consumidores parte dos ganhos obtidos com o aumento do número de passageiros após o Plano Cruzado (SEAP AUTORIZA AUMENTO, 1987).

Duas matérias publicadas pela *Gazeta Mercantil* em dezembro de 1989 dão novamente uma mostra da perda de poder de barganha das empresas aéreas no que diz respeito aos reajustes. A primeira relata a entrega de um relatório do Sindicato Nacional das Empresas Aeroaviárias ao DAC, alegando uma defasagem de 30% em relação à inflação entre janeiro e setembro de 1989, com um prejuízo acumulado pelas operadoras das linhas domésticas de US\$ 42 milhões (EMPRESAS VOLTAM A TER PREJUÍZO, 1989). A segunda apresenta mais alguns dados sobre as perdas do setor, além de atestar a mobilização das autoridades aeronáuticas em prol das empresas, com a participação do DAC em uma audiência na Câmara dos Deputados em que seus representantes defenderam a volta ao órgão da jurisdição sobre os reajustes tarifários, sob o argumento de que as empresas vinham sendo prejudicadas pela política vigente (RELATÓRIO APONTA 30%, 1989).

Como destacado anteriormente, o retorno dos trabalhadores à arena política com o fim da ditadura militar também representaria um desafio potencial à posição das empresas. Um dos traços da

dinâmica política até o golpe de 1964 foi a grande desconfiança e hostilidade entre empresários e autoridades aeronáuticas, de um lado, e representantes sindicais dos trabalhadores, de outro. As tensões, que os anos de ditadura militar haviam suprimido, voltaram à tona já por ocasião da Constituinte, na qual os trabalhadores defenderam a criação de um órgão civil em substituição ao DAC no controle da atividade aeronáutica não-militar.

A campanha do “Pássaro Civil”, como ficou conhecida, teve como resposta uma intensa pressão por parte dos militares da Aeronáutica e dos dirigentes empresariais junto ao Congresso em defesa da manutenção do sistema sob a já citada doutrina do “Poder Aéreo Unificado”, retomando o argumento da otimização de recursos e da segurança nacional. Apesar da mobilização dos sindicatos e do apoio eventualmente recebido de algumas lideranças políticas, a pressão das empresas e da Aeronáutica fez que a proposta fosse vetada.

Uma última fonte de instabilidade no setor viria da disputa, entre as próprias empresas, em torno da exploração das rotas internacionais. A exclusividade desfrutada pela Varig na exploração desse segmento, conquistada graças à habilidade com que seus dirigentes se articularam aos diferentes ocupantes do governo federal entre a década de 1950 e 1960 (cf. MONTEIRO, 2000, cap. 3), seria questionada pelas demais empresas. Vasp e Transbrasil pretendiam participar do mercado internacional, sob o argumento de que essas linhas, cujas tarifas eram protegidas da inflação por serem cotadas em dólar, garantiriam maior estabilidade ao negócio<sup>16</sup>. A próxima seção irá apresentar os desdobramentos dessas questões, durante o governo de Fernando Collor, dando início ao longo ciclo das reformas para o mercado na aviação comercial.

#### IV. O PRIMEIRO CICLO DAS REFORMAS (1990-1994)

Com a eleição de Fernando Collor, entra na agenda da aviação comercial o debate sobre um

<sup>16</sup> A IV Conac, ocorrida em 1986, foi marcada pelo contencioso entre Varig, de um lado, e Transbrasil e Vasp, de outro, a respeito do “fim do monopólio” da companhia gaúcha sobre as rotas internacionais. As autoridades aeronáuticas, por sua vez, deixaram a questão em aberto, limitando-se à criação de um grupo de trabalho para tratar do tema (cf. IV PDSAC, 1988, p. 33ss.; *O Globo*, 1.out.1986).

conjunto de reformas liberalizantes, podendo-se identificar nos seus principais atores uma postura *em tese* favorável à maior liberalização, porém *na prática* cautelosa quanto à extensão das mudanças. Assim, pode-se falar que a atuação política do empresariado, em sintonia com as autoridades aeronáuticas, foi marcada por um jogo de “resistência e adesão” à agenda das reformas. Destoando (pelo menos inicialmente) do estilo predominante, este primeiro ciclo é marcado pelo estilo agressivo do empresário Wagner Canhedo, que arrematou a Vasp no leilão de privatização da companhia, ocorrido em 1990. Com efeito, a Vasp privatizada seria o foco irradiador de um conjunto de transformações na dinâmica do setor, pretendendo incorporar – não sem ambigüidades – o ideário da modernização econômica que as reformas para o mercado estariam inaugurando.

Como mencionado anteriormente, a participação na exploração das rotas internacionais (especialmente para o mercado norte-americano) era objeto de interesse da Vasp e da Transbrasil, e a oportunidade de entrar nesse mercado viria por ocasião da renovação do Acordo de Transporte Aéreo Internacional entre Brasil e Estados Unidos, assinado em março de 1989 e aprovado pelo Congresso Nacional em dezembro de 1991. Já na tramitação do projeto, a Vasp mostrou sua disposição em defender uma liberalização radical do transporte aéreo, contrastando com os demais dirigentes empresariais. O acordo assinado originalmente previa que a Transbrasil exploraria as rotas para a costa leste norte-americana, e a Vasp para a costa oeste, enquanto a Varig manteria sua participação em ambas as regiões. Essas restrições também seriam impostas às empresas norte-americanas.

Em entrevista ao *Jornal do Commercio*, o então Presidente do Sindicato Nacional das Empresas Aerooviárias (SNEA), Walterson Caravajal (ligado ao grupo Varig), expressaria uma posição cautelosa em relação à abertura da exploração das rotas para os Estados Unidos, lembrando os riscos que poderia representar para as empresas brasileiras o aumento da competição com as norte-americanas. Dando o tom da postura da Varig e da “média” do setor, o dirigente afirma: “No caso do Brasil, vemos com alguma preocupação a designação tríplice. Não porque possa prejudicar a bandeira, mas porque sempre gera reciprocidade. Com a designação de três empresas brasileiras para

operarem os Estados Unidos, virão três americanas e, geralmente, vêm as de maior poder. [...] Que isso (o novo acordo) representa grande dificuldade não há dúvida, porque as empresas que virão, seja a United ou a Delta, qualquer uma delas é pelo menos seis vezes maior do que a Varig. É como disputar um peso galo com um peso pesado” (CARAVAJAL, 1991).

A despeito dessa posição, um aditivo chegou a ser acrescentado pelos governos brasileiro e norte-americano flexibilizando ainda mais o acordo, eliminando as restrições previstas inicialmente quanto às operações nas costas leste e oeste, o que atendia o interesse da Vasp. O Congresso, no entanto, vetou o referido aditivo, e no momento da aprovação do acordo, a empresa paulista não deixaria de expressar sua contrariedade, conforme matéria citando o porta-voz da companhia paulista: “Respeitamos a decisão dos parlamentares, mas a Vasp é contra monopólios e a favor da livre-competição” (ACORDO AÉREO É APROVADO, 1991).

A disposição liberalizante de Canhedo ganharia um acento ainda mais radical nas operações domésticas. Aproveitando-se do clima favorável à idéia de maior competição, a Vasp protagonizou no ano seguinte à sua privatização uma intensa luta para ampliar sua participação nos vôos nacionais, demarcando uma mudança radical na cultura do setor, acusado de ser um dos que melhor representavam o modelo fechado, “cartorial”, dentro da economia brasileira. Assim, a empresa investiu na oferta de tarifas com descontos e na ampliação de rotas, oferecendo vôos em horários coincidentes com suas concorrentes, contrariando o padrão vigente de “competição controlada”. A Transbrasil e a Varig inicialmente recorreriam ao DAC, denunciando a Vasp por “práticas desleais”, que estariam desestabilizando uma atividade sobre a qual seus novos dirigentes tinham pouco conhecimento. Wagner Canhedo, por sua vez, defendeu-se por meio de entrevistas e artigos publicados na imprensa, argumentando que a Varig e a Transbrasil não estariam habituadas a um ambiente de competição. A Vasp estaria introduzindo a competição no mercado, e por isso “incomodava” as congêneres. Em entrevista ao *Jornal do Brasil*, Canhedo afirmaria: “Nós já deixamos claro, desde que compramos a VASP, que chegamos para agredir o mercado” (CANHEDO, 1991).

Ao se lançar em uma ambiciosa estratégia de competição, Canhedo alegava ter intenção de mu-

dar o perfil elitista do transporte aéreo, voltado para os segmentos de mais alto poder aquisitivo. A estratégia, no entanto, teria curta duração, já que 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 prestadores de serviços e havia deixado de honrar o pagamento das parcelas de sua dívida externa, assumida pelo grupo comprador da Vasp e avalizada pelo governo federal. A partir de então, além do impacto da retração no conjunto do mercado, a Vasp se veria politicamente pressionada pelo governo e pela Assembleia Legislativa de São Paulo, pelo Congresso Nacional e pelos sindicatos de trabalhadores.

Frente a esse quadro, Canhedo poria fim à agressividade com que assumiu a companhia paulista apresentando um pedido de trégua, que se desdobraria numa tentativa de entendimento com a Transbrasil com vistas à implementação de um acordo operacional, revertendo a estratégia agressiva do primeiro semestre de 1991<sup>17</sup>. Cogitou-se da criação de uma *holding* para controlar as operações das duas empresas, batizada de "SP Air" e, embora a união não se tenha concretizado, a Vasp abandonaria a condição de "desafiadora" para tornar-se vítima, junto com as demais empresas, de um longo ciclo de crise na aviação comercial brasileira.

Com efeito, o ano de 1992 foi marcado pelo recrudescimento da crise, influenciada pelas perdas do setor aéreo em nível mundial e por uma aguda retração econômica em nível nacional. Entra em pauta, nesse momento, a criação de uma Câmara Setorial, iniciativa que vinha sendo

implementada em outros setores, com destaque para o automotivo. No entanto, a preocupação com os rumos do mercado e a existência de um ambiente favorável à busca negociada de soluções para a crise esbarrariam na indisposição dos empresários (mais uma vez em sintonia com as autoridades aeronáuticas) em aceitar algumas propostas centrais para o funcionamento da Câmara, como a realização de um diagnóstico independente. Da mesma forma, esses atores se oporiam a compartilhar informações sobre o setor, desqualificando o próprio sentido do fórum, que se limitou a algumas reuniões sem resultados<sup>18</sup>.

A crise se abrandaria em 1993, voltando de forma mais intensa em 1994, quando a Varig deixaria de honrar uma série de compromissos com arrendadores de aeronaves e anunciaria um corte significativo de pessoal. Diante desse quadro, a Varig manteve-se fiel ao estilo tradicional de atuação política, pressionando o governo federal por ajuda financeira, que eventualmente seria concedida por intermédio do Bndes. Nessa oportunidade, os trabalhadores retomaram a proposta da Câmara Setorial, sob o argumento de que esse seria o fórum adequado no qual deveria ser discutida – publicamente, com todos os atores interessados – a liberação de recursos, que ademais não poderiam ser aplicados num programa de saneamento envolvendo demissões, como estava previsto.

Apesar da pressão dos trabalhadores, a Câmara novamente não seria capaz de avançar em um diagnóstico e em uma discussão mais amplos sobre as soluções para a crise. Eventualmente, o Bndes faria o aporte dos recursos e as empresas

<sup>17</sup> A postura de empresário modernizador eventualmente seria posta em dúvida pela CPI da Vasp, que levantou uma série de indícios de que Wagner Canhedo teria sido favorecido no leilão de privatização, com o envolvimento de Paulo César Farias e da própria Ministra da Economia, Zélia Cardoso de Mello. Assim, fica evidente que o estilo agressivo e pretensamente modernizador que Canhedo tentou transmitir à opinião pública tinha por trás de si elos com o grandioso esquema de corrupção que levaria à destituição de Fernando Collor. Ao invés do empresário ousado e disposto a correr riscos, Canhedo se revelou um típico representante do modelo tradicional de empresário dependente do Estado, lastreado por favorecimentos, que o discurso modernizante de Collor afirmava pretender superar. Ver, a respeito, Salomão (1993).

<sup>18</sup> Nesse sentido, um representante dos trabalhadores na Câmara fez o seguinte relato: "conseguimos, via Itamar Franco, conseguimos viabilizar a Câmara Setorial. Mas, foi via Itamar Franco, que era nacionalista... mas, com nenhuma aceitação da parte do DAC. 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 de curto fôlego. Primeiro, porque o pressuposto de uma Câmara Setorial é fazer um diagnóstico do Setor. E o DAC e as empresas achavam que não tinha que fazer diagnóstico nenhum, porque eles já conheciam o diagnóstico do setor, e tinham condição de resolver os problemas do setor com as próprias pernas" (TOLEDO, 2004).

manteriam o programa de demissões. Com o reaquecimento da economia após a implementação do Plano Real, o tema da crise seria temporariamente superado, ao passo que com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, a agenda das reformas seria vigorosamente retomada, desafiando as empresas e levando os empresários à busca de novas estratégias de atuação, como será discutido a seguir.

#### V. CONSOLIDAÇÃO DAS REFORMAS E CRISE NA AVIAÇÃO COM FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-1998)

O vigoramento da agenda das reformas liberalizantes, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, encontraria na aviação comercial um campo ainda marcado pela resistência dos empresários e das autoridades aeronáuticas. Nesse momento, em que a sintonia entre esses atores permanecia forte, o núcleo do Executivo começaria um ciclo de enfrentamento com os interesses do setor, percebido como expressão do modelo tradicional que o governo pretendia desconstruir, em prol do fortalecimento de uma economia de mercado.

O primeiro contencioso se daria em fins de 1995, quando as empresas aéreas solicitaram às autoridades o primeiro reajuste depois da implementação do Plano Real. As autoridades econômicas aproveitaram essa oportunidade para questionar a proibição, conforme antiga portaria do DAC, de concessão de descontos às passagens adquiridas por órgãos públicos (FAZENDA NEGA REAJUSTE, 1995)<sup>19</sup>. 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 abusivas. Não só as empresas, como o próprio DAC, seriam alvo de investigações por parte das autoridades econômicas sob o argumento de que a concorrência era insuficiente no setor. Nesse período, começou a ganhar corpo a proposta de abertura do mercado doméstico às empresas estrangeiras, a qual teria eco dentro do governo em áreas como o Turismo, em articulação com lideranças políticas da região Nordeste,

chegando ao poder Legislativo (EMBRATUR QUER AUMENTAR, 1997).

A partir do segundo semestre de 1997, o tema das tarifas aéreas foi colocado entre as prioridades do Poder Executivo, e a Presidência da República instituiu um grupo de trabalho visando aprofundar a abertura do 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 avesso à aproximação entre o poder público e grupos privados característico daquele governo, as empresas não foram convidadas a participar dos trabalhos (CÉU DE BRIGADEIRO PARA TODOS, 1997).

De forma a responder à pressão do Executivo, que incluía a discussão sobre a criação de uma agência reguladora civil para o transporte aéreo em substituição ao DAC, a principal estratégia das empresas seria a indicação do Brigadeiro Mauro Gandra, ex-Diretor do DAC e que passara pelo Ministério da Aeronáutica do próprio governo Fernando Henrique, para a presidência do SNEA<sup>20</sup>.

A despeito da resistência de empresários e autoridades, a pressão do Poder Executivo alcançaria resultados concretos a partir do final de 1997 à medida que cresceu a ameaça de abertura do mercado às empresas estrangeiras, somada à eventual retirada do controle da Aeronáutica sobre o setor. A resposta do DAC foi um incremento na flexibilização das regras relativas aos preços das passagens, acompanhada pelas empresas, ao longo de 1998, por meio da mais acirrada “guerra

---

<sup>20</sup> 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 Lélio 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 Aerooviárias (SNEA)” (EX-MINISTRO DA AERONÁUTICA COMANDARÁ, 1997).

<sup>19</sup> O reajuste só viria a ser concedido em meados do ano seguinte, após gestões dos dirigentes empresariais junto ao próprio Ministro da Fazenda, Pedro Malan, e após o DAC comprometer-se a revogar a referida portaria (PASSAGENS AÉREAS SOBEM 14%, 1996).

tarifária" vivida pelo mercado ao longo dos anos 1990<sup>21</sup>. O incremento no número de usuários e a redução nos preços, no entanto, teriam curta duração. Ao final daquele ano, o conjunto das empresas sofreu forte retração em seus resultados, a despeito do forte aumento no número de passa-

geiros transportados (ver as tabelas 4 e 5). A desvalorização cambial ocorrida logo no início do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso acentuaria as perdas, mudando radicalmente o cenário do transporte aéreo brasileiro, como se verá na próxima seção.

TABELA 4 – EVOLUÇÃO DO TRÁFEGO AÉREO BRASILEIRO DOMÉSTICO E INTERNACIONAL (1990-2002)

ANO	DOMÉSTICO		INTERNACIONAL	
	ASS / KM	VARIAÇÃO (%)	ASS / KM	VARIAÇÃO (%)
1989	14 841 793	0,0	13 190 174	0,0
1990	14 281 498	-3,8	14 021 526	6,3
1991	14 321 856	0,3	14 070 729	0,4
1992	11 806 194	-17,6	17 096 706	21,5
1993	12 269 534	3,9	18 671 503	9,2
1994	13 494 206	10,0	21 059 933	12,8
1995	15 646 560	16,0	22 742 364	8,0
1996	16 031 909	2,5	24 227 066	6,5
1997	16 359 007	2,0	27 164 030	12,1
1998	21 775 892	33,1	27 749 158	2,2
1999	19 377 229	-11,0	18 424 992	-33,6
2000	20 493 072	5,8	19 924 103	8,1
2000 (rev )*	24 478 576	19,4	23 477 087	17,8
2001	26 527 419	8,4	22 287 921	-5,1
2002	26 711 136	0,7	21 558 401	-3,3

FONTES: anuários estatísticos do DAC (2000; 2002).

NOTA: \* Em 2000 foi mudada a metodologia, com a incorporação do segmento regional às estatísticas do segmento doméstico, alterando a base de dados.

TABELA 5 – LUCRATIVIDADE DA INDÚSTRIA (1990-2002; EM %)

ANO	DOMÉSTICO	INTERNACIONAL	TOTAL
1990	-	-	-13,6
1991	-17,34	-4,24	-10,39
1992	-6,02	-15,40	-11,42
1993	0,54	-9,32	-4,91
1994	14,45	0,16	6,96
1995	13,47	-0,38	6,45
1996	14,95	-15,33	-0,16
1997	12,77	-2,66	4,85
1998	4,45	-2,73	0,81
1999	-0,38	-5,55	-2,96
2000	5,85(*)	-4,14	2,06
2001	-7,24	-11,08	-8,7
2002	-8,29	-4,00	-6,67

FONTES: anuários estatísticos do DAC (vários anos).

NOTA: \* Em 2000, o DAC reuniu as empresas de aviação regional ao grupo das empresas domésticas, alterando em parte a base de comparação, mas não a tendência geral

<sup>21</sup> Desde meados do segundo semestre de 1997, as empresas deram início a promoções, cujo sentido foi muito além da mera concorrência, assumindo um caráter eminentemen-

te político, que pode ser auferido no lançamento de uma campanha da Varig, na qual a transportadora passaria a oferecer descontos de 40% em todos os vôos. Segundo o jornal *O Globo*: "A Varig lançará

## VI. O SEGUNDO MANDATO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1999-2002): O DEBATE EM TORNO DA CRISE E DA CRIAÇÃO DAANAC

O aquecimento do setor aéreo e a onda de descontos ao longo de 1998 dariam lugar a uma grave crise provocada pela desvalorização do real frente ao dólar em janeiro de 1999. As empresas viram seus custos – na maior parte cotados na moeda norte-americana – aumentarem vertiginosamente, enquanto o conjunto da economia sofreria forte retração. Diante desse quadro, as empresas optaram por limitar a oferta de descontos, enxugar rotas (diminuindo o número de aeronaves e, eventualmente, de pessoal), e de certa forma retornar ao foco nos usuários de mais alto poder aquisitivo. Por outro lado, o eixo da atuação política do empresariado sairia do jogo de “resistência e adesão” às reformas para o debate em torno da crise, seu diagnóstico e possíveis soluções.

Vale acrescentar que, ao contrário do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, marcado por um amplo consenso em torno da política econômica de estabilização, o segundo termo viria a abrir espaço para opiniões dissidentes no interior do governo e em sua base de sustentação.

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” (VARIG DARÁ DESCONTOS, 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, Transbrasil e Tam acompanharam a onda de descontos. A esse respeito, o mesmo 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 nesse 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 ÁREA A PREÇO, 1997).

As dissidências eventualmente se transformaram em polêmicas, como a que opôs os favoráveis à criação de políticas “desenvolvimentistas” (áreas como Desenvolvimento, Transportes e Turismo) e aqueles favoráveis à manutenção do foco nas políticas de estabilização, chamados de “monetaristas” (concentrados na área econômica).

Tal inflexão permitiria que tentativas de se implementar medidas com algum envolvimento do poder público na atividade econômica – financiamentos e isenções fiscais, por exemplo – fossem ensaiadas. No que diz respeito ao setor aéreo, uma prova de que uma postura menos ligada à visão “monetarista” poderia ganhar espaço foi a discussão, a partir de abril de 1999, de um programa de ajuda financeira para as empresas, logo apelidado de “Proar”. Sob coordenação da Casa Civil, o programa envolveria ainda os ministérios da Fazenda e da Defesa e o Comando da Aeronáutica, com o objetivo, nunca realizado, de se criar um fundo para auxiliar as empresas, diante do quadro geral de endividamento (cf. o informativo *Dia a Dia* (1999).

Nesse contexto, percebe-se uma clara inflexão na estratégia dos empresários do setor, atribuindo um novo papel ao SNEA, que, tendo à frente o Brigadeiro Mauro Gandra, voltou a sua atuação para a renovação da imagem das companhias aéreas frente à sociedade. Uma das maiores preocupações da entidade 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 dessas 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.

Nesse sentido, o SNEA investiu na construção de canais de interlocução próprios até então inexistentes – como o seu portal eletrônico e a publicação de um informativo mensal – e na maior presença em outros meios de comunicação, como a televisão e a imprensa escrita. Da mesma forma, o SNEA incrementou sua participação em fóruns oficiais e alternativos, ligados ou não à aviação. Do ponto de vista da intervenção política propriamente dita, a adesão quase automática às políticas governamentais de outros tempos daria lugar a um discurso crescentemente crítico em

relação ao governo. O discurso pró-mercado, por sua vez, não desapareceria, mas ao seu lado ressurgiriam valores como a “soberania nacional” e o “significado estratégico da aviação”, lastreando as demandas empresariais por melhores condições de competitividade.

O editorial do primeiro *Informativo SNEA*, publicação criada em 1999, revelou essa estratégia, ao destacar algumas ações por parte da nova diretoria: “a inauguração da nova sede, em outubro de 1997, e a eleição de um Diretor-Presidente (Mauro Gandra) com disponibilidade integral de seu tempo dedicado ao Órgão têm proporcionado maior projeção do Sindicato, seja por meio do uso das modernas instalações por parte das empresas associadas, seja por maior exposição na mídia. Este segundo fato deve-se à adoção pela Diretoria de duas medidas de caráter relevante – a criação da Comissão de Segurança de Vôo e de uma Assessoria de Comunicação. [...] As duas áreas têm o objetivo de melhor informar e esclarecer a opinião pública sobre os fatos da Aviação Civil, alvo de atenções, incompREENsões e de cerrado bombardeio de órgãos governamentais, associações de vítimas, Ministério Público, Procons [Delegacias de Defesa do Consumidor], e principalmente, meios de comunicação” (INFORMATIVO SNEA, 1999a).

O SNEA também procurou articular-se a outros setores do governo, como a área de Turismo, tradicional crítica dos altos preços das tarifas aéreas no Brasil. A entidade tornou-se membro do Conselho Consultivo do Turismo Nacional, instituído pela Embratur (INFORMATIVO SNEA, 1999b, p. 3) e participou pela primeira vez da Feira Anual da Associação Brasileira de Agentes de Viagens (INFORMATIVO SNEA, 1999c; 1999d).

Como já assinalado, todas essas estratégias seriam importantes para a atuação da entidade no que diz respeito ao problema da crise do setor. Primeiramente, seria preciso demonstrar que a situação das empresas não era resultado de má gestão, mas de um conjunto de fatores de natureza estrutural afetando o mercado como um todo. Em segundo lugar, seria preciso convencer as autoridades de que as empresas brasileiras mereciam um tratamento diferenciado, que se traduziria na reavaliação de uma série de medidas tributárias e administrativas que garantissem condições de competitividade às empresas brasileiras.

Segundo o argumento dos empresários, os sucessivos prejuízos teriam como uma de suas

causas imediatas o desequilíbrio entre o aumento dos custos ocorrido com as seguidas desvalorizações do real a partir de janeiro de 1999 e o rígido controle sobre os reajustes tarifários, conforme definido pelas autoridades aeronáuticas e econômicas. Dessa forma, uma das principais demandas naquele contexto diria respeito à liberalização plena das tarifas. Além da liberação quanto aos preços mínimos, vigente desde 1998, os empresários cobravam do governo a liberação aos tetos, o que segundo eles eventualmente permitiria a oferta de descontos maiores, graças à utilização dos sistemas de gerenciamento de preços (*yield management*). Com esses sistemas, os empresários alegavam ser capazes de oferecer um conjunto de tarifas mais amplo, com descontos maiores, mesmo que as tarifas máximas eventualmente fossem majoradas (*A palavra do Presidente*, 1999b).

O quadro de incerteza caracterizado pelo desequilíbrio entre os custos crescentes e as tarifas controladas pelas autoridades econômicas se tornaria ainda mais dramático para as empresas brasileiras com o fortalecimento, já mencionado anteriormente, da proposta de abertura do mercado brasileiro às empresas estrangeiras. Assim, valores como a “soberania nacional” e o caráter “estratégico” da aviação permeariam o discurso dos empresários, eventualmente levando à percepção da globalização como uma ameaça ao país. Sob essa ótica, os dirigentes empresariais defendiam a legitimidade do apoio às empresas brasileiras e ressaltariam o risco de perda de controle sobre a atividade na falta de medidas capazes de sanar a crise. Mais uma vez, o assunto é abordado por Mauro Gandra: “A recuperação plena dessa ‘aeronave’ [aviação nacional] dependerá, sobretudo, da habilidade de seus Comandantes [Direção das empresas] e também das imprescindíveis medidas governamentais para o setor, tanto de ordem conjuntural como de ordem estrutural. [...] Se nada mudar, o que teremos será a inevitável substituição de nossa querida ‘aeronave’ por uma vistosa ‘aeronave’ estrangeira [absorção de nossas empresas aéreas por empresas internacionais] com as indesejáveis consequências da perda de soberania sobre mais um setor estratégico nacional” (*A palavra do Presidente*, 1999a).

A consideração de que a sobrevivência das empresas aéreas nacionais fosse uma questão de soberania nacional abriria espaço para as demandas por medidas concretas de apoio. Essas de-

mandas se concentrariam, sobretudo, na diminuição das taxas e impostos incidentes sobre a aviação comercial. Os empresários argumentavam que a falta de competitividade seria resultado do ambiente hostil em que operavam, e que apenas uma redução nos custos – via redução na carga tributária – geraria os ganhos de competitividade necessários. Esses argumentos apareceram, por exemplo, no seguinte trecho: “O fator que mais onera as empresas nacionais de transporte aéreo chama-se custo Brasil, cujos principais componentes são a estrutura tributária de impostos cumulativos, impostos em cascata, excesso de taxações, de burocracia, de ingerência governamental. Anacrônicos em qualquer lugar do mundo que se pretenda competitivo e globalizado, tais problemas têm sido altamente nocivos às finanças das empresas e à imagem pública do setor. [...] ‘A pesar de as empresas se esforçarem para oferecer preços mais acessíveis e competitivos, a opinião pública é sempre levada a acreditar que tarifas eventualmente menos palatáveis são resultado de má administração, de falta de concorrência ou mesmo de ganância empresarial’, desabafa o Presidente do SNEA, Brigadeiro Mauro Gandra. [...] Enquanto outros países procuram criar um ambiente que propicie vantagens competitivas às suas empresas, o Brasil, pelo contrário, faz as empresas nacionais colecionarem desvantagens competitivas. ‘Não tenho dúvida nenhuma [de] que, do ponto de vista da produção nacional, é absolutamente impossível ser competitivo com a estrutura tributária que aí está’, afirma” (*A palavra do Presidente*, 2000)<sup>22</sup>.

A “desvantagem competitiva” em relação às empresas estrangeiras, notadamente as norte-americanas, já teria causado considerável prejuízo ao setor, de acordo com dados apresentados pelos dirigentes empresariais. Em 1999, as quatro grandes empresas brasileiras – Varig, TAM, Vasp e

Transbrasil – operavam rotas para os Estados Unidos, que representava um importante mercado para cada uma delas. Ao mesmo tempo, quatro grandes empresas norte-americanas – United Airlines, American Airlines, Delta e Continental – estavam autorizadas a voar para o Brasil. A diferença de escala entre as quatro grandes brasileiras e as quatro norte-americanas, somada à menor carga tributária incidente sobre as estrangeiras, foi destacada pelos empresários em várias oportunidades, dando-se ênfase também ao fato das empresas brasileiras terem perdido sistematicamente participação no mercado entre Brasil e Estados Unidos: “Perdemos mercado em razão de imensas limitações comparativas, tanto em termos de escala quanto de estrutura de custos, favoráveis às empresas norte-americanas. Para elas, o mercado brasileiro representa apenas 3% do seu mercado internacional. Em nosso caso, entretanto, o mercado para os EUA equivale a quase 50%. Quanto à estrutura de custos, as vantagens para as americanas não são menores. [...] O Brasil precisa assegurar a isonomia tributária e financeira às empresas aéreas nacionais, o que não significa, de forma alguma, defesa de subsídios. Basta removermos os obstáculos daquilo que se convencionou chamar de custo Brasil. Somente assim teremos competição justa” (INFORMATIVO SNEA, 2000a).

Os empresários do setor também destacaram que as empresas aéreas sofriam, além dos impostos comuns às demais atividades econômicas (Imposto de Renda, Imposto sobre Serviços (ISS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF) e os custos trabalhistas), um conjunto de tributações específicas que consideravam indevidas, como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre a venda de passagens, as alíquotas desse imposto sobre o combustível, a cobrança sobre o pagamento de *leasing* e os adicionais sobre as tarifas aeroportuárias.

A cobrança de ICMS sobre as passagens não caberia, segundo os empresários, uma vez que se tratava de um imposto estadual cobrado sobre uma atividade que não utilizaria nenhum serviço deste ente federativo. Ao contrário, seriam os estados os beneficiários da atividade aeronáutica, dado o seu impacto positivo sobre a sua atividade econômica. Mauro Gandra mencionou o tema em en-

<sup>22</sup> Em entrevista à revista *Aeromagazine*, Gandra afirmaria ainda: “A carga tributária das empresas aéreas brasileiras, por exemplo, é da ordem de 34,8% contra 7,5% das norte-americanas e 16% das europeias. Aqui mesmo na América do Sul, por exemplo, a carga tributária é de 18% no Chile e chega a 21% na Argentina, valores bem menores do que os praticados no Brasil” (GANDRA, 2000, p. 45). Além da incidência de impostos, custos diretos como o financiamento e o seguro das aeronaves também foram citados como extremamente desfavoráveis às empresas nacionais.

trevisa à *Aeromagazine*: “Antes da aprovação da Constituição de 1988, a aviação ficava isenta de muitos impostos. Não havia, por exemplo, a incidência do ICMS. Até porque é um imposto que é pago por um serviço realizado dentro de uma área do estado, em que ele, naturalmente, tem uma série de obrigações com aquelas empresas. Mas na aviação, de um modo geral, o estado não tem nenhuma obrigação com as empresas. Os aeroportos são federais. Quando estão sob a administração dos estados, é por convênio. O espaço aéreo é federal, o Registro Aeronáutico Brasileiro (uma espécie de Detran do ar) também é federal. Por isso, costumo dizer que a única intervenção que não é federal no transporte aéreo, e também não é estadual, mas sim do município, é a via de acesso que leva o usuário ao aeroporto. Infelizmente, a Constituição de 1988 deu margem para que esse tipo de cobrança acontecesse” (GANDRA, 2000, p. 47)<sup>23</sup>.

Os empresários deram destaque, ainda, ao Adicional de Tarifa Aeroportuária (Ataero), um acréscimo de 50% sobre o valor de todas as taxas normalmente cobradas das empresas em suas operações (pouso, permanência e comunicações aeronáuticas, por exemplo). O adicional foi criado em 1989, com base numa sobretaxa similar criada para financiar a modernização dos portos (o ATP). Ao contrário do adicional dos portos, que foi gradativamente reduzido, o adicional dos aeroportos manteve-se ao longo dos anos, como relatou George Ermakoff, que assumiu a presidência do SNEA nesse período: “Em 1993, a Lei de Modernização dos Portos reduziu o ATP, que

<sup>23</sup> Ainda em relação ao ICMS, havia a queixa em relação à alíquota do imposto cobrado sobre o combustível de aviação. O então presidente da TAM, Rolim Amaro, afirmou sobre o assunto: “Falava há pouco do fato de os estados, com a Constituição de 1988, taxarem as empresas aéreas. O que aconteceu nos diversos estados? Todos os estados brasileiros taxaram 25% sobre os combustíveis. O avião e as empresas aéreas são setores de energia intensiva. Quando se abastece um 747, um 767 ou um Airbus, consome-se 100 ou 200 mil litros de combustível, o que significa dizer que, a cada vez que abastecemos, pagamos para o estado 60, 70 mil litros de combustível, todas as noites, por avião. Houve estados brasileiros que aumentaram a taxa de 25 para 30% – 38% no estado do Rio. Com isso, ninguém mais abastecia no Rio de Janeiro, mas em outros aeroportos, como em São Paulo ou Brasília. Todos sabem que um avião carregado de combustível consome mais. Apesar disso, a empresa economiza pagando uma taxa menor, mas o Brasil paga a conta” (AMARO, 1999).

era o semelhante dos portos, para 40%. Nós continuamos com 50%. Em 1994, reduzi para 30%. Nós continuamos com 50%. Em 1995, reduzi para 20%. Continuamos com 50%. Em 1996 o ATP foi extinto, e nós continuamos pagando o Ataero. E, só para que os senhores saibam, até hoje já pagamos algo em torno de 4 bilhões de reais de Ataero” (ERMAKOFF, 2001, p. 18)<sup>24</sup>.

George Ermakoff substitui Mauro Gandra em outubro de 2000 na Presidência do SNEA, e sob sua liderança, a estratégia da entidade sofreria uma nova reorientação, no sentido de uma menor ênfase na publicabilidade das ações, para atuar mais diretamente sobre as arenas institucionais de negociação. Tal reorientação seria consistente com o perfil do novo dirigente, que durante a gestão de Gandra fôra Secretário de Relações Governamentais e, trabalhando no grupo Varig, havia atuado como Diretor Regional em Brasília<sup>25</sup>. Essa nova estratégia está relacionada à migração do foco da dinâmica política do setor do Rio de Janeiro para Brasília, mudança que revelaria a perda relativa de importância do DAC, sediado na capital fluminense, 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<sup>26</sup>.

A orientação de Ermakoff no sentido de se aproximar das autoridades se revelaria, por exem-

<sup>24</sup> Ermakoff criticaria na mesma oportunidade a falta de transparência na aplicação dos recursos, assim como a indefinição nos critérios de aplicação ao afirmar que o adicional “destina[-se] à Infraero para expansão e construção de aeroportos e proteção de vôo. Entretanto, até hoje nunca recebemos nenhum relatório do emprego do Ataero. Não conhecemos seu emprego, não sabemos o custo. Como o sistema de controle de tráfego aéreo no Brasil é compartilhado (pela aviação civil e militar), não sabemos se estamos pagando pelo sistema de controle de tráfego aéreo ou se eventualmente estamos pagando parte do sistema de defesa. Então, há uma série de coisas que ainda precisariam ser estudadas com relação ao Ataero” (ERMAKOFF, 1999, p. 53).

<sup>25</sup> 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. Daí em diante são lançados apenas alguns informativos avulsos, sem periodicidade definida.

<sup>26</sup> 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 confirmar a aludida mudança (INFORMATIVO SNEA, 2000, p. 2).

plo, no relato sobre um encontro com o Ministro da Fazenda, Pedro Malan, mencionado no último número do *Informativo SNEA*: “O Presidente do SNEA foi recebido pelo Ministro da Fazenda, Pedro Malan, na sede regional do Ministério, no Rio de Janeiro, em 19 de janeiro. O principal assunto em pauta foi a competitividade das empresas aéreas brasileiras. [...] O Ministro sugeriu a criação de um fórum de competitividade para o setor, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento. O fórum funcionaria nos [sic] moldes do que já ocorre com outros segmentos da economia, como telecomunicações e eletroeletrônicos” (INFORMATIVO SNEA, 2001).

Apesar da receptividade de uma das figuras-chave da área econômica, os pontos de divergência entre empresariado e governo eram muitos, de forma que a aproximação que havia marcado esses dois atores no passado daria espaço a uma percepção cada vez mais negativa, por parte dos empresários, em relação ao governo. Essa percepção aparece no seguinte trecho, em que o Presidente do SNEA, George Ermakoff, fala sobre a situação das empresas: “Das empresas aéreas falam em má administração, falam em um monte de asneiras, as pessoas de fora que não conhecem o setor. Eu credito 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 empresas aéreas viveram, viveiram 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 estudam 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” (ERMAKOFF, 2004)<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Vale citar outro trecho da entrevista, em que Ermakoff reforça a percepção negativa em relação ao governo, mais especificamente em relação às autoridades econômicas, apesar das boas relações com o Ministro da Fazenda, Pedro Malan: “Eu sempre me dei muito bem com o 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

As tensões entre empresários da aviação comercial e o núcleo do governo Fernando Henrique teriam uma rodada final com o envio ao Congresso do projeto de lei criando a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), em fins de 2000. O projeto foi concebido por um grupo formado por membros da Casa Civil, Defesa e Infraero, novamente sem a participação dos empresários. A falta de espaço para a participação desses atores foi criticada por todos eles ao longo dos depoimentos prestados nas audiências públicas realizadas ao longo de 2001, no âmbito da comissão parlamentar encarregada de apreciar o projeto. Pode-se perceber, nesse momento, um claro afastamento das empresas em relação às próprias autoridades aeronáuticas, que fizeram parte do grupo representando o Ministério da Defesa.

Por outro lado, a dedicação dos empresários aos trabalhos da comissão, individualmente e por meio do SNEA, mostra a importância que esses atores passaram a atribuir àquele espaço de negociação. Com efeito, a atuação dos dirigentes do SNEA e das empresas levou a uma série de mudanças no projeto de lei original, especialmente nos itens relativos ao modelo de concessão para a exploração das linhas aéreas<sup>28</sup>. Por conta das mudanças introduzidas no substitutivo apresentado pelo relator da comissão, fruto de mais de seis meses de debates, o poder Executivo exerceria sua prerrogativa de retirar o projeto de tramitação, reforçando a postura de confronto com os empresários.

O fechamento do espaço de negociação com o governo teve como contrapartida a abertura

uma ‘pedrinha no sapato’. O Considera foi um dos mentores dessa 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” (ERMAKOFF, 2004).

<sup>28</sup> Dentre outros aspectos, os empresários se manifestaram radicalmente contra a proposta de cobrança (via licitação) pela concessão de linhas na forma como constava no projeto e em relação aos prazos previstos para a concessão. Esse tema é explorado em Monteiro (2004, cap. 6).

para o diálogo com outros atores, notadamente os sindicatos de trabalhadores<sup>29</sup>. Os representantes dos trabalhadores do transporte aéreo foram críticos não só da forma como o projeto original foi preparado pelo governo, mas também das propostas que representavam aumento dos custos para as empresas. Assim, Ermakoff faria a seguinte avaliação sobre a relação com os sindicalistas: “Por incrível que pareça, pela primeira vez, nós nos unimos. Porque o pensamento dos trabalhadores era muito semelhante ao nosso. O setor estava ‘ao Deus dará’. E, nós, efetivamente, nos unimos aos trabalhadores no sentido de trabalhar pela ANAC. [...] Tanto o sindicato dos aeronautas com dos aeroviários. Todo mundo trabalhou, e coeso, para a ANAC, em favor da ANAC” (*idem*).

O ciclo de doze anos de implementação das reformas para o mercado se encerrou com o conjunto do setor em crise. O racionamento de energia em 2001, sucedido pelos atentados terroristas de 11 de setembro, tornariam a situação ainda mais problemática para todas as empresas. Políticas mais afinadas com o interesse dessas, com o apoio de setores “desenvolvimentistas” do governo, encontrariam algum espaço apenas ao final do mandato de Fernando Henrique Cardoso. Nesse período foi criado um Fórum de Competitividade para o setor aéreo, no interior do qual seriam discutidas e eventualmente concretizadas medidas pontuais de desburocratização e desoneração, as quais – ainda que de forma incompleta – atenderiam às demandas dos empresários. Mesmo assim, uma das companhias tradicionais do setor, a Transbrasil, pararia de voar em dezembro de 2001, a Vasp passaria por vários momentos de quase paralisação e a Varig, ainda líder do setor, chega-

ria ao final de 2002 correndo o risco de enfrentar o mesmo destino<sup>30</sup>.

## VII. CONCLUSÕES

A análise da atuação política dos dirigentes empresariais da aviação comercial brasileira ao longo do período mostra que houve uma mudança importante em seu padrão de ação em relação ao contexto anterior às reformas. O acesso privilegiado às instâncias decisórias do poder público e a estabilidade e segurança proporcionadas pelas políticas de “realidade tarifária” e “competição controlada” patrocinadas pelo DAC deram lugar a um ambiente de incerteza, com a perda relativa de poder das autoridades aeronáuticas, o fechamento dos espaços de interlocução junto ao núcleo do Executivo e um ambiente de crescente competição e ameaça de abertura externa. A crise econômica em geral, e do setor em particular, tornou as empresas ainda mais vulneráveis, tendo de enfrentar a pressão por redução nas tarifas ao mesmo tempo em que tinham que lidar com custos elevados (financiamento, aquisição de aeronaves, tributos), sem falar da imagem negativa perante a opinião pública. Diante desse quadro, os empresários do setor procuraram diversificar suas estratégias políticas e, ainda que por força das circunstâncias ou puro pragmatismo, abrir-se para espaços públicos de interlocução, ampliando seus canais junto à sociedade, inclusive aos representantes dos trabalhadores.

No plano mais geral, a trajetória dos empresários da aviação comercial enquanto atores políticos não é muito diversa da trajetória do conjunto do empresariado, discutida na seção II. Uma tradição de ação política particularista até os anos 1980, em íntima aliança com as autoridades aeronáuticas, repercutindo ainda nos primeiros anos após o início do ciclo das reformas para o mercado, e finalmente – diante das pressões do ambiente econômico e o fechamento dos mecanismos tradicionais de acesso ao Executivo – uma diversificação das formas de atuação, com foco em temas mais abrangentes como a busca de competitividade e o investimento em espaços públicos de interlocução.

<sup>29</sup> Um dos marcos desse novo padrão de relacionamento entre empresários e trabalhadores pode ser considerada a publicação, na primeira página do *Informativo SNEA* (n. 8, maio de 1999) de um artigo do então presidente do Sindicato Nacional dos Aeronautas, Luiz Fernando Collares, em que o líder sindical defende a criação de um fórum (em moldes semelhantes ao das antigas Câmaras Setoriais) para discutir saídas para a crise do setor. O artigo veio acompanhado de um outro, em que Mauro Gandra apoiava a proposta dos trabalhadores, numa postura bastante diversa daquela que prevalecera até o início da década.

<sup>30</sup> A continuação das atividades da Varig foi possível, em parte, graças à intervenção do Ministro do Desenvolvimento, Sérgio Amaral, que pressionou os credores públicos – Banco do Brasil, Petrobrás, entre outros – a não executar as dívidas da transportadora (GOVERNO DÁ FÔLEGO, 2002).

O caráter ainda em amadurecimento desse movimento, levando à sua (in)definição como ambivalente, aparece, por exemplo, quando o SNEA opera um retraimento relativo da esfera pública com a eleição de George Ermakoff. A descontinuidade da publicação de seu informativo é um sintoma importante desse movimento.

Se por um lado o legado das reformas para o mercado até o fim do período analisado foi de crise econômica, é importante ressaltar que do ponto de vista político parece ter havido algum ganho no que diz respeito ao amadurecimento democrático de seus principais atores. Uma questão a ser levantada para uma pesquisa futura diz respeito à forma como a atuação política desses atores se consolidaria diante do novo cenário, advindo com a eleição de Luís Ignácio Lula da Silva, em 2002. O novo Presidente viria reivindicar não só o resgate de um modelo de desenvolvimento com maior envolvimento do Estado, como

a retomada de mecanismos institucionais de interlocução entre o poder público e os agentes econômicos.

Desse novo cenário dependem pontos importantes nos quais as reformas do setor não avançaram, como no caso da transferência do controle da aviação civil para um órgão também civil, em substituição ao DAC. A falta de um novo arcabouço institucional, vale dizer, foi apontada pelos empresários como um dos fatores responsáveis pela crise. A forma como o novo governo veio a conduzir esse processo é uma questão que deve ser explorada, especialmente a partir do momento em que o setor passou a ganhar destaque nos meios de comunicação e na agenda pública diante de dois gravíssimos acidentes e do episódio do “apagão aéreo”. Tanto o novo cenário de crise quanto a necessidade de levar adiante a análise do padrão de atuação política desse segmento empresarial justificam uma nova rodada de investigação.

Cristiano Fonseca Monteiro (cmonteiro@vm.uff.br) é Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Professor Adjunto do Departamento de Administração, Escola de Ciências Humanas e Sociais, Pólo Universitário de Volta Redonda, da Universidade Federal Fluminense (UFF).

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARO, R.** 1999. *Depoimento prestado à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional*. Brasília : Câmara dos Deputados.
- BOSCHI, R.** 1979. *Elites industriais e democracia*. Rio de Janeiro : Graal.
- CANHEDO, W.** 1991. *Entrevista concedida ao Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 2.jun.
- CANOSA, L.** 1998. *Todas as fatias e a cereja também : o pensamento político da Firjan em quinze anos de crise (1980-1995)*. Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- CARAVAJAL, W.** 1991. *Entrevista concedida ao Jornal do Commercio*. Rio de Janeiro, 4.agosto.
- CARDOSO, F. H.** 1972. *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*. São Paulo : Difel.
- CASTRO, N. & LAMY, P.** 1993. *Desregulamentação do setor transporte : o sub-setor transporte aéreo de passageiros*. Texto para discussão n. 319. Rio de Janeiro : Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas.
- DINIZ, E.** 1996. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro : FGV.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais*. Rio de Janeiro : FGV.
- DINIZ, E. & BOSCHI, R. R.** 1993. Brasil : um novo empresariado? Balanço de tendências recentes. In : DINIZ, E. (org.). *Empresários e modernização econômica : Brasil anos 90*. Florianópolis : UFSC.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Empresários, interesses e mercado. Dilemas do desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte : UFMG.
- ERMAKOFF, G.** 1999. *Depoimento prestado à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, em 15 de setembro*. Brasília : Câmara dos Deputados.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Depoimento prestado à Comissão Especial para o Projeto de Lei n. 3846/00, em*

- 23 de maio. Brasília : Câmara dos Deputados
- \_\_\_\_\_. 2004. *Entrevista concedida a Cristiano F. Monteiro, em 11 de maio*. Brasília.
- FAY**, C. 2001. *Crise nas alturas* : a questão da aviação civil. Porto Alegre. Tese (Doutorado em História). Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- GANDRA**, M. 2000. Entrevista. *Aeromagazine*, São Paulo, n. 70, mar.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Entrevista concedida a Cristiano F. Monteiro, em 20 de maio*. Brasília.
- GOMES, E. & GUIMARÃES, F.** 1999. Empresários, o Brasil em reformas e o corporativismo em transição : um estudo sobre o PNBE – Pensamento Nacional das Bases Empresariais. In : KIRSCHNER, A. M. & GOMES, E. (orgs.). *Empresa, empresários e sociedade*. Rio de Janeiro : Sette Letras.
- GROS**, D. 2003. Organizações empresariais e ação política no Brasil. *Civitas*, Porto Alegre, v. 3, n. 2, p. 273-300.
- IANNI**, O. 1965. *Estado e capitalismo*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira.
- LEOPOLDI**, M. A. 2000. *Política e interesses*. As associações industriais, a política econômica e o Estado. Rio de Janeiro : Paz e Terra.
- MACEDO**, N. (org.). 2007. *A importância do setor aéreo na economia brasileira*. Brasília : UNB.
- MANCUSO**, W. 2006. *O empresariado como ator político no Brasil* : balanço da literatura e agenda de pesquisa. Artigo apresentado no V Workshop Empresa, Empresários e Sociedade, realizado em Porto Alegre, de 2 a 5 de maio. Digit.
- MARTINS**, L. 1968. *Industrialização, burguesia* nacional e desenvolvimento. Rio de Janeiro : Saga.
- MINELLA**, A. 1994. O discurso empresarial no Brasil : com a palavra os senhores banqueiros. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 14, n. 2, p. 505-546.
- MONTEIRO**, C. 2000. *A trajetória da Varig do nacional-desenvolvimentismo ao consenso neoliberal*. Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. 2004. *A dinâmica política das reformas para o mercado na aviação comercial brasileira (1990-2002)*. Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. 2006. Estratégias sindicais no contexto das reformas para o mercado : o caso dos trabalhadores da aviação comercial. *Enfoques Online*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2.
- PEREIRA**, A. 1987. *Breve história da aviação comercial brasileira*. Rio de Janeiro : Europa.
- RIBEIRO**, L. 2001. *Traçando o caminho dos céus* : o Departamento de Aviação Civil-DAC. 1931-2001. Rio de Janeiro : Action.
- SALOMÃO**, L. *Vasp : vôo 171*. Brasília : Câmara dos Deputados.
- SCHNEIDER**, B. R. 1995. La burguesia desarticulada de Brasil. *Revista Mexicana de Sociologia*, Ciudad de México, v. 57, n. 4, p. 135-153.
- TOLEDO**, C. 2004. *Entrevista concedida a Cristiano F. Monteiro, em 24 de junho*. Brasília.
- VELASCO E CRUZ**, S. 1995. *Empresariado e estado na transição brasileira* : um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-1977). Campinas : UNICAMP.

#### OUTRA FONTE

- A palavra do Presidente. 1999a. *Informativo SNEA*, Brasília, n. 6, mar., p. 1.
- A palavra do Presidente. 1999b. *Informativo SNEA*, Brasília, n. 7, abr. p. 1.
- A palavra do Presidente. 2000. *Informativo SNEA*, Brasília, n. 23, ago., p. 1.
- Acordo Aéreo é aprovado na Câmara**. 1991. Jornal de Brasília. 14.nov.
- BRASIL**. Ministério da Aeronáutica. Departamento de Aviação Civil. 1988. *II Plano de Desenvolvimento do Sistema de Aviação Civil*. Brasília : Brasil. Ministério da Aeronáutica. Departamento de Aviação Civil.

Céu de brigadeiro para todos. 1997. *O Globo*, Rio de Janeiro, 7.ago.

**DIA A DIA.** 1999. *Informativo do Sindicato Nacional dos Aeronautas*, n. 399, 16-30.abr.

Em caso de paralisação da companhia, autoridades analisam ocupar parte das linhas com avões da Tam e Gol. 2002. *Valor Econômico*, São Paulo, n. 648, 29.nov.

Embratur quer aumentar a concorrência na aviação. 1997. *O Globo*, Rio de Janeiro, 19.jul.

Empresas não fecham acordo sobre vôos ao exterior. 1986. *O Globo*. Rio de Janeiro. 1.out.

Empresas voltam a ter prejuízo operacional. 1989. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, 30.dez.

Ex-Ministro da Aeronáutica comandará pressão de empresas contra fim do DAC. 1997. *O Globo*, Rio de Janeiro, 22.out.

Fazenda nega reajuste às empresas aéreas. 1995. *Jornal de Brasília*, 14.fev.

Governo dá fôlego à Varig para não precipitar falência. 2002. *Valor Econômico*, São Paulo, 27.nov.

**INFORMATIVO SNEA.** 1999a. Brasília, n. 4, jan., p. 1.

\_\_\_\_\_. 1999b. Brasília, n. 5, fev., p. 3.

\_\_\_\_\_. 1999c. Brasília, n. 12, set., p. 3.

\_\_\_\_\_. 1999d. Brasília, n. 13, out., p. 3.

\_\_\_\_\_. 2000b. Brasília, n. 26, nov., p. 2.

\_\_\_\_\_. 2001. Brasília, n. 28, jan.-fev., p. 3.

Passagens aéreas sobem 14%. 1996. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 25.mai.

Relatório aponta 30% de defasagem tarifária. 1989. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 9.dez.

SEAP autoriza aumento de 35% para as passagens aéreas. 1987. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 14.mar.

Tarifa aérea a preço de ônibus. 1997. *O Globo*, Rio de Janeiro, 15.dez.

Tarifas aéreas sobem 34,17% neste domingo. 1985. *O Globo*, Rio de Janeiro, 15.jun.

Varig dará descontos de 40% em vôos no país. 1997. *O Globo*, Rio de Janeiro, 24.set.

Varig quer aumento de 29% nas passagens. 1986. *Jornal do Commercio*, Rio de Janeiro, 19.dez.

---

## ENTREPRENEURS AND POLITICAL ACTION IN THE CONTEXT OF MARKET REFORMS: THE CASE OF COMMERCIAL AVIATION

*Cristiano Fonseca Monteiro*

**ABSTRACT:** This article looks at the transformations in styles of political action regarding entrepreneurs of the commercial aviation sector in Brazil, analyzing patterns for periods before and after market reform. Particularly as of the 1960s, entrepreneurs established a pattern of action that was peculiarly linked to their particular interests, marked as it was by their direct relationship with the state bureaucracy responsible for control of their sphere of activities (the Department of Civil Aviation, linked to the Ministry of Aeronautics). These connections enabled entrepreneurs to enjoy a privileged market situation linked to a regulatory model geared toward the financial and operational stability of the few existing companies. With re-democratization, this model was faced with increasing challenges. Policies to combat inflation, questioning of military control over the sector, the working classes' return to the political scenario, as well as the coming to power of a technocratic elite that was interested in extinguishing the connections between the State and economic agents obliged entrepreneurs to redefine their strategies. In this vein, we analyze different moments in entrepreneurial action over the decade of the 1990s and the first years of the new century, seeking to demonstrate how the new environment, marked by political uncertainty and economic crisis, made room for positions that are less focused on particular interests and gestured toward issues such as firms' competitiveness and greater opening up toward public forums for interlocution, placing higher stakes on dialog with workers and other social actors.

**KEYWORDS:** entrepreneurs ; political action ; Brazilian commercial aviation ; market reform.

## ENTREPRENEURS ET ACTION POLITIQUE DANS LE CONTEXTE DES RÉFORMES POUR LE MARCHÉ : LE CAS DE L'AVIATION COMMERCIALE

*Cristiano Fonseca Monteiro*

L'article aborde les transformations dans le type d'intervention politique des entrepreneurs du secteur de l'aviation commerciale au Brésil, en analysant le modèle des périodes antérieures et postérieures aux réformes pour le marché. Surtout à partir des années 1960, les entrepreneurs ont bâti un modèle d'intervention assez particulariste, caractérisé par une relation directe avec la bureaucratie d'état responsable du contrôle de cette activité - le Département d'Aviation Civil, lié au Ministère de l'Armée de l'air. Ce rapprochement a permis que les entrepreneurs jouissent d'une situation de marché privilégiée, dans un modèle régulatoire consacré à la stabilité financière et opérationnelle de quelques sociétés. Avec la rédémocratisation, ce modèle commence à être de plus en plus mis en question. Les actions politiques pour enrayer l'inflation, la mise en question du contrôle exercé par les militaires sur le secteur, le retour des travailleurs à la scène politique, ainsi que l'arrivée au pouvoir d'une élite technocrate désirant la fin des connexions entre État et agents économiques, ont obligé les entrepreneurs à redéfinir leurs stratégies. Ainsi, de différents moments d'action des entreprises dans les années 1990 et dans les premières années du nouveau siècle sont analysés, et on cherche à présenter comment le nouveau environnement, caractérisé par l'incertitude politique et par la crise économique, favorise des conduites moins particularistes, annonçant les questions comme celle de la compétitivité des entreprises et une plus grande ouverture à des forums publics d'interlocution, en pariant vraiment pour le dialogue avec les salariés et les autres acteurs sociaux.

**MOTS-CLÉS :** entrepreneurs ; action politique ; aviation commerciale brésilienne ; réformes pour le marché.