

V WORKSHOP EMPRESA, EMPRESÁRIOS E SOCIEDADE

O mundo empresarial e a questão social

Porto Alegre, 2 a 5 de maio de 2006 – PUCRS

Grupo de trabalho 03 - Grupos econômicos e poder político

“Empresariado e ação política no contexto das reformas neoliberais: o caso da aviação comercial”

Cristiano Fonseca Monteiro

Doutor em Sociologia pela UFRJ e Professor da
Universidade Cândido Mendes (RJ)

Resumo:

O paper aborda as transformações no estilo de atuação do empresariado do setor de aviação comercial no Brasil, analisando o padrão pré- e pós-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). Esta aproximação permitiu aos empresários desfrutar de uma situação de mercado privilegiada, dentro de um modelo regulatório voltado para a estabilidade financeira e operacional das poucas empresas existentes. Com a redemocratização, este modelo passa 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, obrigam 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, salientando a renovação do discurso e das práticas empresariais na sua relação com o Estado e outros atores sociais, como os sindicatos de trabalhadores e os consumidores.

I. Introdução

Este trabalho aborda a ação política dos empresários da aviação comercial, com ênfase nas mudanças no seu estilo de atuação a partir da implementação do processo de retraimento do Estado e insularização das autoridades econômicas que caracterizaram o

contexto das reformas para o mercado. Pretende-se demonstrar a existência de uma forte identidade deste empresariado com o modelo de regulação que marcou o período entre as décadas de 1960 e 1980, e que ao longo do ciclo das reformas, esta identidade os levou a assumir uma estratégia de “resistência e adesão” à agenda liberalizante, que se desenvolveu entre os mandatos de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso.

O 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 marcado, especialmente a partir da década de 1960, por uma forte regulação estatal permeada por estreitos laços unindo autoridades governamentais e empresas aéreas. Neste sentido, a ação política do empresariado foi marcada pelo acesso individualizado às instâncias do poder, especialmente as autoridades aeronáuticas, organizadas no Ministério da Aeronáutica e no Departamento de Aviação Civil (DAC). Por outro lado, merece destaque a facilidade do acesso dos empresários aos demais ocupantes de postos-chave do Poder Público. Basta dizer que o transporte dos Presidentes da República em suas viagens internacionais durante décadas foi feito pelas empresas (com destaque para a Varig), que realizavam vôos exclusivos, nos quais os seus principais dirigentes costumavam acompanhar a comitiva presidencial.

A chegada ao poder de uma elite tecnocrática fortemente comprometida com um modelo de gestão voltado para a desconstrução dos mecanismos de intervenção e negociação política em relação à ordem econômica solaparam as bases deste padrão de desenvolvimento, impondo uma renovação no tipo de atuação do empresariado. Esta renovação envolveu a diversificação das formas de atuação, 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 para dar conta das demandas empresariais. Por outro lado, há de se destacar o investimento, mesmo que por falta de alternativas, em espaços públicos de vocalização das demandas (Congresso, internet, meios de comunicação), assim como a maior abertura para a interlocução com o conjunto da sociedade, inclusive os sindicatos de trabalhadores.

O texto se divide em três partes, além desta introdução. Na seção seguinte, é feito um breve balanço dos estudos sobre a ação política dos empresários no Brasil, procurando chamar atenção para algumas das mudanças que marcaram seu estilo de atuação a partir dos anos 1990. A terceira seção se sub-divide em quatro partes: na primeira, é feita uma análise do estilo tradicional de atuação do empresariado da aviação comercial, entre as décadas de 1960 e 1980; na segunda, é analisado o contexto dos governos Fernando Collor e Itamar Franco (1990-1994), quando é empreendida uma primeira (e limitada) onda de reformas; na terceira, é analisado o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), quando se dá o aprofundamento da abertura; e na quarta parte, analisa-se o segundo mandato (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 do setor, rompendo com o padrão particularista vigente até o início do ciclo das reformas. Uma última seção traz algumas conclusões e questões a ser retomadas em futuros estudos.

II. Empresariado e ação política no Brasil: um balanço

O padrão de atuação política do empresariado brasileiro entre 1930 e o início do ciclo das reformas para o mercado, segundo Eli Diniz (DINIZ 1996, 2000), se caracterizou pelo particularismo, privilegiando questões regionais, setoriais ou até mesmo específicas de algumas empresas, em detrimento de questões mais abrangentes e de longo prazo.¹ Esta seria uma característica histórica das estratégias de intervenção e da visão deste ator sobre a sua relação com o Poder Público e a sociedade, herança de uma inserção no sistema político oficial pela via do corporativismo, marcada por diversas experiências autoritárias.² A ausência dos trabalhadores nas principais instâncias governamentais de debate e deliberação ligadas à política econômica ao longo do ciclo do nacional-desenvolvimentismo apenas acentuou este traço, sintetizado por Diniz como segue:

¹ Sobre este ponto, ver também SCHNEIDER (1995).

² DINIZ (1978) e LEOPOLDI (2000) mostram que, a despeito de não ter sido a força hegemônica nas sucessivas fases de modernização econômica do Brasil desde a década de 30, o empresariado industrial se revelou um ator político de crescente relevância, tendo influenciado o sentido que assumiu o processo de industrialização e o desenvolvimento econômico brasileiro.

“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.” (DINIZ 2000: 82)

No contexto da redemocratização, quando a pauta político-econômica se deslocava da ênfase no mercado interno para a inserção do país no processo de globalização, o estilo particularista de ação característico do empresariado não lhe permitiu estar à frente de um projeto mais amplo para a sociedade brasileira. Ao contrário, nos primeiros anos da Nova República, a adesão do empresariado a uma ideologia liberalizante contrastou com uma postura política marcada pelo particularismo³, persistindo as demandas por protecionismo e políticas de incentivo setorial⁴, levando ao reforço de uma imagem negativa das empresas e dos empresários brasileiros perante a sociedade⁵.

³ Neste 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.

⁴ Ver o estudo de CANOSA (1998) sobre a Firjan. Com o sugestivo título *Todas as fatias e a cereja também*, a autora chama atenção para 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, e reconheceu os trabalhadores como interlocutores no sentido limitado a uma “parceria” em que se buscava limitar direitos trabalhistas consagrados, sem maiores contrapartidas em termos de concessões por parte da classe empresarial.

⁵ Como mostram Diniz e Boschi em estudo mais recente, as lideranças empresariais reconheceriam que a sociedade mantinha 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,

Não obstante, estudos apresentados no início dos anos 90 dariam conta do surgimento no cenário político nacional de novas entidades empresariais não corporativas, voltadas para o tratamento de questões transeitoriais e eventualmente, pretendendo formular e propor projetos de mais longo alcance para a sociedade brasileira. Dentre elas, destacam-se o Pensamento Nacional das Bases Empresariais – PNBE, o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial – IEDI e os Institutos Liberais (DINIZ E BOSCHI 1993). Apesar do aspecto inovador de suas propostas, estas experiências tiveram alcance político limitado, levando Diniz e Boschi a questionar a pertinência de se falar sobre um “novo empresariado” naquele contexto (DINIZ e BOSCHI 1993: 129-130)⁶.

Os mesmos autores vão perceber tendências sensivelmente distintas em trabalho mais recente, retratando uma orientação mais consistente no sentido de novas configurações do empresariado enquanto ator político (DINIZ e BOSCHI 2004). 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 uma abrangência maior em termos dos setores econômicos, e tendo como alvo da atuação o Congresso Nacional⁷. Da mesma forma, surgem entidades como a UNIP, englobando

sempre nostálgica do paternalismo típico do antigo modelo” (DINIZ e BOSCHI, 2004: 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”* (Id.: 139).

⁶ 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 este governo teria levado adiante a maior parte das bandeiras da entidade.

⁷ Na sua relação com o Estado, deve-se mencionar a reorientação da atuação do empresariado para o Legislativo, face à prioridade assumida pelo Poder Executivo em relação ao cenário transnacional e ao já mencionado ajuste macroestrutural. 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). Ao contrário da visão tradicional sobre os *lobbies* como

os agentes ligados à cadeia da produção do petróleo (Petrobrás, empresas privadas, entidades de classe e órgãos governamentais), com o objetivo de aumentar a cooperação entre os diferentes segmentos da atividade. No caso desta entidade, Diniz e Boschi salientam que o foco da atuação está em órgãos-chave do Executivo, como o Banco Central, o BNDES e a própria ANP (DINIZ e BOSCHI 2004: 86).

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 neoliberais⁸, 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.” (DINIZ e BOSCHI 2004: 89)

A seção seguinte é dedicada à análise da ação política do empresariado da aviação comercial, chamando-se atenção para os pontos de convergência, mas também para as especificidades deste ator *vis-à-vis* os padrões identificados nesta seção.

III. A ação política dos empresários da aviação comercial

1. O contexto pré-reformas: 1960-1980

O estilo de atuação dos empresários do setor aéreo que iria se conformar a partir dos anos 1960 está ligado ao modelo de desenvolvimento e ao padrão de articulação com

focos de corrupção, os entrevistados enfatizaram a importância deste mecanismo no sentido de subsidiar os parlamentares com informações técnicas sobre os temas tratados (ver, a respeito, DINIZ e BOSCHI 2004, especialmente o capítulo 3). Vale acrescentar que o governo Lula sinalizou a reabertura dos canais de interlocução do Executivo com o empresariado, notadamente através da criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

⁸ Neste 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.

público x privado que as autoridades aeronáuticas implementariam, especialmente a partir de 1964. Na virada para esta década, o setor aéreo vivia uma crise que sucedera o surto de crescimento do imediato pós-guerra, com a expansão dos serviços aéreos para mais de trezentas localidades em todo o território brasileiro. Com o avanço tecnológico da década de 1950, notadamente o surgimento de aviões maiores e mais caros, muitas das rotas exploradas até então 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.

Pressionadas pela criação de duas CPIs para tratar desta crise e por um amplo movimento de trabalhadores pela criação de uma estatal de transporte aéreo (a “Aerobrás”)⁹, as autoridades aeronáuticas tomaram a iniciativa de convocar as empresas aéreas e outros setores governamentais para discutir propostas para o setor. Foi a partir destes encontros – as Conferências Nacionais de Aviação Civil (CONACs) – 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 manutenção do modelo predominantemente privado de exploração dos serviços, ao mesmo tempo em que se frisou o “repúdio ao monopólio”, assim como a desaprovação à criação da “Aerobrás”. A CONAC de 1968, já no contexto da ditadura militar, confirmaria esta posição e consolidaria como principais diretrizes da política de aviação comercial a “realidade tarifária” e a “competição controlada”¹⁰, que tornariam o mercado aéreo altamente

⁹ Para uma visão acadêmica sobre este período, ver o trabalho da historiadora Cláudia Fay (FAY 2001), e para uma versão “engajada”, do ponto de vista dos trabalhadores, ver o trabalho do Comandante Aldo Pereira (PEREIRA 1986).

¹⁰ 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). 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.

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

Tendo a Varig como empresa líder, e Vasp (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 1970¹¹. A política de realidade tarifária garantia a rentabilidade das operações, ainda que os preços (rigidamente controlados) fossem altos, limitando o acesso ao transporte aéreo à elite. Por outro lado, as empresas estavam protegidas de uma concorrência mais intensa e tinham uma demanda assegurada. Do ponto de vista político, beneficiavam-se dos laços estreitos com as autoridades aeronáuticas, que por sua vez estavam diretamente ligadas ao núcleo do poder político, haja vista se tratar de uma ditadura militar.

Esta situação viria a ser desafiada, em diferentes frentes, no contexto da redemocratização. Um dos pilares do modelo vigente, a “realidade tarifária”, entraria em conflito com a prioridade às políticas de estabilização econômica que marcaram esta fase¹². Da mesma forma, o perfil elitista do mercado, consistente com o padrão de desenvolvimento concentrador de renda legado pelos militares, seria criticado pela opinião pública, que considerava as tarifas muito altas. Por outro lado, o apelo das políticas liberalizantes adotadas internacionalmente reforçaria a percepção negativa da intensa regulamentação¹³. Por fim, a reemergência dos trabalhadores como atores políticos, na esteira da renovação do movimento sindical, ajudaria a compor um cenário político conturbado 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 (com o apoio das autoridades aeronáuticas) e autoridades econômicas em torno da concessão de

¹¹ A exceção ficou por conta da Cruzeiro do Sul, que teve sua situação financeira deteriorada ao longo do período, tendo sido incorporada pelo grupo Varig em 1975. Juntas, as empresas reuniram cerca de 50% do mercado doméstico e 100% do mercado internacional.

¹² Neste período, as tarifas de serviços públicos dependiam de autorização do governo, enquanto a escalada inflacionária majorava preços e desvalorizava a moeda nacional frente ao dólar. Para as empresas aéreas, este problema era especificamente relevante, pelo fato da maior parte de seus insumos ser cotado na moeda norte-americana.

¹³ Especificamente em relação à aviação comercial, vale ressaltar a *deregulation* norte-americana, implementada a partir de 1978, a qual era atribuído um grande barateamento das tarifas, popularizando o transporte aéreo naquele país.

reajustes. Em junho de 1985, 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, conseguindo o atendimento do pleito¹⁴.

O primeiro grande revés sofrido pelas empresas se daria no ano seguinte (1986), com o congelamento de tarifas decorrente da implementação do Plano Cruzado. O congelamento (em março de 1986) se dera às vésperas da concessão de um reajuste de 30% e, em parte devido ao forte aumento da demanda ao longo daquele ano, as empresas aguardariam até dezembro para pressionar o Governo pela concessão do aumento¹⁵. Apesar do apoio dos militares, elas tiveram de aguardar até março do ano seguinte para ver o pleito atendido, ainda que num 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 Cruzado¹⁶.

Duas matérias publicadas pela *Gazeta Mercantil* em dezembro de 1989 dão 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 Aeroviárias 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.¹⁷ A segunda apresenta mais alguns dados sobre as perdas do setor, além de atestar a mobilização das autoridades aeronáuticas em prol das empresas, como segue:

“Pelo terceiro ano consecutivo o setor de transporte aéreo fechará o balanço no vermelho, com um prejuízo operacional conjunto estimado em US\$ 1,2 bilhão, depois de amargar resultado negativo acumulado de US\$ 2 bilhões nos exercícios de 1987 e 1988, conforme o Departamento de Aviação Civil (DAC). Uma parte desse desempenho é atribuída à defasagem tarifária verificada ao longo desses anos e que chegou a alcançar 60% no atual exercício, situando-se em torno de 25% atualmente.

¹⁴ “Tarifas aéreas sobem 34,17% neste domingo”, *O Globo*, 15/6/1985.

¹⁵ “Varig quer aumento de 29% nas passagens”, *Jornal do Commercio*, 19/12/1986.

¹⁶ “SEAP autoriza aumento de 35% para as passagens aéreas”, *Gazeta Mercantil*, 14/3/1987.

¹⁷ “Relatório aponta 30% de defasagem tarifária”, *Gazeta Mercantil*, 9/12/1989.

“Conforme pronunciamento do DAC à Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara Federal, mais de 70% dos custos das empresas estão concentrados nos itens folha de pagamento, câmbio, combustíveis e depreciação/arrendamento de aeronaves. E todos esses itens são administrados pelo governo, estando, portanto, fora do controle das empresas. O próprio Ministério da Aeronáutica solicitou ao Ministério da Fazenda autorização para voltar a administrar os reajustes tarifários, que têm ficado abaixo do necessário para a saúde financeira das companhias.”¹⁸

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 legados da dinâmica política até então vigente no setor era a grande desconfiança entre empresários e autoridades aeronáuticas, de um lado, e representantes sindicais dos trabalhadores do setor, 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 do setor aéreo.

A campanha do “Pássaro Civil”, como ficou conhecida, levou a uma intensa pressão por parte dos militares da Aeronáutica e dos dirigentes empresariais junto ao Congresso, pela manutenção do sistema sob a doutrina do “Poder Aéreo Unificado”, considerada por estes atores uma forma de otimizar recursos (com um mesmo sistema de controle do espaço aéreo, aeroportos sendo compartilhados para uso civil e militar) e manter uma cultura aeronáutica comum, segundo a qual o transporte aéreo era considerado um assunto de segurança nacional¹⁹. Apesar da mobilização dos sindicatos, e do apoio eventualmente recebido de algumas lideranças políticas, a proposta seria vetada, ainda que os trabalhadores viessem a obter algumas concessões das autoridades aeronáuticas, como o compromisso de ser incorporados nas comissões de investigação de acidentes²⁰.

Uma última fonte de instabilidade no setor viria da disputa, entre as próprias empresas, em torno da exploração das rotas internacionais. A exclusividade desfrutada

¹⁸ “Empresas voltam a ter prejuízo operacional”, *Gazeta Mercantil*, 30/12/1989.

¹⁹ “Aeronáutica pressiona para controlar a aviação civil”, *Folha de São Paulo*, 4/6/1987 e “Aviação comercial quer ficar com Aeronáutica”, *O Estado de São Paulo*, 11/6/1987.

pela Varig na exploração deste segmento, conquistada graças à habilidade com que seus dirigentes se articularam aos diferentes ocupantes do Governo Federal entre a década de 1950 e 1960 – Getúlio Vargas, Juscelino Kubstschek, Jânio Quadros, João Goulart e, finalmente, os militares – seria questionada pelas demais empresas. Vasp e Transbrasil pretendiam participar do mercado internacional, inclusive sob o argumento de que estas linhas, cujas tarifas eram protegidas da inflação por ser cotadas em dólar, garantiriam maior estabilidade ao negócio²¹. A próxima seção irá apresentar os desdobramentos desta questão, já durante o governo de Fernando Collor, dando início a um longo ciclo das reformas para o mercado na aviação comercial.

2. O primeiro ciclo das reformas (1990-1994)

Com a eleição de Fernando Collor, entra na agenda da aviação civil o debate sobre a introdução de um conjunto de reformas liberalizantes no setor, 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 pela entrada em cena 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, incorporando – 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 neste mercado viria por ocasião da renovação do Acordo de Transporte Aéreo Internacional entre Brasil e Estados Unidos,

²⁰ “Aeronautas ganham comissão”, *Jornal do Commercio*, 14/6/1987.

²¹ 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

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. Estas restrições também seriam impostas às empresas norte-americanas.

Em entrevista ao *Jornal do Commercio*, o então presidente do Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias (SNEA), Walteson 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, diante do maior poder das norte-americanas. Dando o tom da postura da Varig e da “média” do setor diante da reforma como um todo, o dirigente afirma:

“Totalmente livre não é uma prática nem mesmo nos países que a potencialidade econômica justifica a aviação como um mercado importante; ou nos países de grande extensão, como o Brasil. Quase sempre há ação de controle governamental. Já no mercado internacional, essa regulamentação é feita através de acordos bilaterais entre governos, os quais, de modo geral, são discutidos entre as entidades aeronáuticas do País, consultando os interesses das empresas de bandeira, que, no caso da Europa, são na grande maioria do próprio Estado. Afora os Estados Unidos, que têm designação de várias bandeiras, as autoridades aeronáuticas têm uma empresa de bandeira que representa o País, mesmo os de grande pujança, como Alemanha e França.

“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.”²²

autoridades aeronáuticas, por sua vez, deixaram a questão em aberto, limitando-se à criação de um grupo de trabalho para tratar do tema (“Empresas não fecham acordo sobre vôos ao exterior”, *O Globo*, 1/10/1986).

²² “Abertura pode expor a aviação nacional” (Entrevista com Walteson Caravajal), *Jornal do Commercio*, 4/8/1991.

A despeito desta 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 por ocasião de sua aprovação, a empresa paulista não deixaria de expressar sua contrariedade, conforme matéria publicada no *Jornal de Brasília* citando o porta-voz da companhia paulista: “Respeitamos a decisão dos parlamentares, mas a Vasp é contra monopólios e a favor da livre-competição”.²³

A disposição liberalizante de Canhedo ganharia um acento ainda mais radical no plano interno. Aproveitando-se do clima de fortalecimento da concorrência que o Governo Federal tentava imprimir aos diferentes setores da economia brasileira, a Vasp no ano seguinte à sua privatização protagonizou uma intensa luta para ampliar sua participação no mercado doméstico, demarcando uma mudança radical na cultura do setor, acusado de ser um dos que melhor representavam o modelo fechado, “cartorial”, dentro da economia brasileira.

No primeiro semestre de 1991, a Vasp investiu na oferta de tarifas com descontos e na ampliação de rotas, inclusive em horários coincidentes com os das concorrentes, movimento que ganharia um perfil ainda mais ousado por ter se dado na baixa temporada. A Transbrasil e a Varig inicialmente recorreriam ao DAC, denunciando a Vasp por “práticas desleais”, tentando desestabilizar uma atividade sobre a qual seus novos dirigentes tinham pouco conhecimento²⁴. Wagner Canhedo, por sua vez, defendeu-se através 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 faz a seguinte avaliação, ao ser perguntado se haveria um cartel das empresas de aviação:

²³ “Acordo aéreo é aprovado na Câmara”, *Jornal de Brasília*, 14/11/1991.

²⁴ “Transbrasil recorre contra a Vasp”, *Jornal do Brasil*, 14/5/1991; e “Varig também acusa a Vasp”, *Jornal do Brasil*, 29/5/1991.

“Não chego a dizer isso (que havia um cartel), mas a verdade é que a Varig era dona do mercado. Ela sempre teve um certo privilégio, por ser uma das maiores empresas do setor e por ter uma atuação grande na área internacional. Ela naturalmente se acertava com a Transbrasil, que se contentava com uma pequena fatia do mercado, por ser uma empresa pequena e com poucas chances de crescimento. Tanto a Varig quanto a Transbrasil se habituaram a esse tipo de acordo e não mobilizaram suas estruturas e suas equipes para enfrentar a concorrência. Nós já deixamos claro, desde que compramos a VASP, que chegamos para agredir o mercado.”²⁵

A respeito das queixas apresentadas pela Transbrasil e pela Varig, interpretadas como acusações de que a Vasp estaria lançando mão do recurso ao *dumping*, Canhedo afirma:

“Isso não tem o menor fundamento. Nós estamos aguardando o DAC se pronunciar sobre isto, mas não tivemos nem sequer a intenção de praticar dumping. Se os dirigentes da Varig e da Transbrasil estão achando que concorrência é dumping, é apenas o começo, porque a VASP vai ampliar ainda mais sua participação no mercado. Já estamos solicitando novas linhas e novos horários ao DAC. Imagine daqui a seis meses, quando nós tivermos atingido o percentual que queremos do mercado, o que é que eles vão dizer de nós? Desde outubro passado, quando a VASP foi privatizada, nossa participação passou de 23% para 34% do mercado doméstico.”²⁶

As autoridades aeronáuticas, por sua vez, se pronunciariam de forma favorável à empresa paulista no que diz respeito às rotas nacionais.²⁷ Canhedo, no entanto, tentaria avançar sobre o mercado regional, propondo a criação de rotas ligando o aeroporto de Congonhas a capitais vizinhas. Desta vez, foi a Tam – que operava tais rotas – que

²⁵ “Planos de Canhedo vão além da Vasp” (Entrevista com Wagner Canhedo), *Jornal do Brasil*, 2/6/1991 (grifos meus). Na mesma entrevista, no entanto, Canhedo menciona um ponto em que sua visão sobre a abertura do mercado não é absoluta: o *pool* da Ponte Aérea Rio-São Paulo. O interesse da Vasp, neste particular, não era enfrentar as demais empresas, mas apenas operar aeronaves próprias, o que dependia da homologação da operação de jatos no aeroporto carioca Santos Dumont, até então restrito aos turbo-hélices *Electra II* pertencentes à Varig. Canhedo afirma: “Nós achamos que deve ser mantido um *pool* operacional, porque isso favorece o passageiro, mas nós queremos operar diretamente nossa fatia que, no caso da ponte Rio-São Paulo é 33% das passagens vendidas. O *pool* serviria apenas para facilitar o embarque de passageiros, que pode apanhar o primeiro voo que tiver.”

²⁶ *Id.*

²⁷ “DAC considera disputa aérea mero ajuste”, *Jornal do Brasil*, 30/5/1991.

recorreu às autoridades aeronáuticas²⁸. Nesta oportunidade, o próprio Ministro da Aeronáutica se encarregou de se pronunciar contrariamente à iniciativa da Vasp, mostrando os limites da abertura vislumbrada até aquele momento²⁹.

Por fim, em um artigo publicado na *Folha de São Paulo*, Canhedo propõe uma leitura mais ampla do que estaria acontecendo no mercado. Tal como se encontrava, a aviação comercial estava organizada em torno da oferta, por um lado não atendendo aos interesses do público usuário, e por outro restringindo o próprio universo de usuários do serviço.

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

*“É importante a opinião pública saber que o crescimento da oferta da Vasp pós-privatização foi menor do que o crescimento de sua demanda (passageiros embarcados), significando esse fato que havia demanda reprimida. E ainda há, e muita. Por isso, a Vasp não participará de qualquer acordo destinado a reduzir ou controlar a oferta. Até porque esse procedimento caracteriza cartelização. O Brasil precisa crescer. O transporte aéreo pode e deve crescer com o Brasil. Por qualquer indicador de capacidade de consumo que avaliemos a população brasileira, saltará à vista que o transporte aéreo do país é menor do que poderia ser.”*³⁰

Ao aumentar a oferta e explorar as oportunidades de redução de tarifas, Canhedo alegava ter intenção de mudar uma característica fundamental do mercado: seu perfil elitista, voltado para os segmentos de mais alto poder aquisitivo. Este movimento

²⁸ “‘Vasp quer destruir concorrentes’, diz Tam”, *Folha de São Paulo*, 17/6/1991. As rotas regionais, ligando alguns aeroportos centrais como Congonhas e Santos Dumont a cidades de menor porte eram operadas em um Sistema Integrado de Transporte Aéreo (SITAR) no qual cinco empresas atuavam com exclusividade em cinco regiões pré-definidas, recebendo suplementação tarifária.

²⁹ “Governo rejeita mesmos horários para vôos de linha aérea regional”, *Folha de São Paulo*, 19/6/1991.

³⁰ Canhedo, Wagner. “Cortina de fumaça”, *Folha de São Paulo*, 7/6/1991.

eventualmente foi acompanhado pelas demais empresas³¹. A Varig, por exemplo, lançou estratégias de barateamento das passagens e sustentou um discurso a favor do aumento do universo de usuários do serviço, como se depreende de entrevista concedida por seu presidente, Rubel Thomas:

*“Estão surgindo novas oportunidades, em muito boa hora, exatamente num momento em que nossa economia está saindo do fundo do poço (...). Então, me parece que o momento é propício e nós estamos plenamente de acordo que a massa que usa avião no Brasil ainda é muito pequena. Por isso temos justamente que ser criativos, no sentido de aumentar essa massa.(...) Todas as nossas tarifas promocionais valerão para a alta estação – quer dizer, durante o ano todo. Queremos estimular um aumento do ‘bolo’ na alta estação. Entendemos que é momento de motivar o uso do avião. Além disso, vamos criar novas tarifas ainda no decorrer deste mês, até com mais descontos, e explorar novos nichos de mercado que estão aparecendo.”*³²

O estilo ousado e agressivo que marcou a entrada de Wagner Canhedo no mercado de aviação comercial, não obstante, teve curta duração. Na virada do primeiro para o segundo semestre de 1991, a imprensa começaria a publicar uma seqüência de reportagens revelando que a empresa paulista se encontrava inadimplente junto a uma série de prestadores de serviço, inclusive a Infraero, estatal responsável pela gestão dos aeroportos³³. Uma destas dívidas, relativas à utilização dos aviões *Electra II* pertencentes à Varig nas operações da ponte aérea Rio-São Paulo, seria paga após intervenção do SNEA, mais uma vez reforçando a tensão entre Canhedo e os demais empresários do setor³⁴.

A situação mais crítica, do ponto de vista político, diria respeito ao não pagamento das parcelas da dívida externa da companhia, assumida pelo grupo comprador da Vasp e avalizada pelo Governo Federal³⁵. A partir de então, além de uma conjuntura

³¹ Neste período, as tarifas aéreas se tornaram competitivas com as das empresas de ônibus. A empresa rodoviária Itapemirim, por exemplo, chegou a cancelar os serviços de ônibus-leito entre São Paulo e as cidades de Recife e Fortaleza, uma vez que a diferença entre as tarifas aéreas e rodoviárias ficou em torno de 10% (*Gazeta Mercantil*, 24/7/1991 *apud* CASTRO e LAMY 1993: 45).

³² “Contra a concorrência, serviços melhores” (Entrevista com Rubel Thomas), *O Globo*, 9/6/1991.

³³ “Infraero ameaça ir à Justiça contra Vasp”, *O Estado de São Paulo*, 28/6/1991.

³⁴ “Vasp paga dívida pressionada pelo sindicato”, *Jornal do Brasil*, 2/7/1991.

³⁵ “Vasp: Canhedo não paga dívidas e já aflige credores”, *O Globo*, 30/6/1991.

de crise vivida pelo conjunto do mercado, a Vasp se veria politicamente pressionada pelo governo e pela Assembléia Legislativa de São Paulo, pelo Congresso Nacional e pelos sindicatos de trabalhadores.

Frente a este quadro, Canhedo poria fim à agressividade com que assumiu a companhia paulista apresentando um pedido de trégua,³⁶ que se desdobraria numa tentativa de entendimento com a Transbrasil com vistas à implementação de um acordo operacional. Este acordo visaria num primeiro momento reduzir a ociosidade das aeronaves de ambas as empresas através da eliminação de horários e rotas sobrepostos, revertendo a estratégia tentada por Canhedo no primeiro semestre de 1991³⁷. Cogitou-se a criação de uma *holding* para controlar as operações das duas empresas, batizada de *SP Air*, e embora a união não tenha se concretizado³⁸, a Vasp abandonaria a condição de “desafiadora” para protagonizar, junto com as demais empresas, um longo ciclo de crise na aviação comercial³⁹.

Eventualmente, Canhedo proporia a formação de um *pool* semelhante ao da ponte aérea para todas as rotas nacionais como forma de superar a crise enfrentada pela Vasp,

³⁶ “Canhedo quer fim da ‘guerra da aviação’”, Folha de São Paulo, 23/7/1991.

³⁷ “Transbrasil e Vasp fazem acordo contra a ociosidade”, Folha de São Paulo, 6/9/1991 e “DAC receberá projeto da união Vasp-Transbrasil até o dia 4”, O Globo, 12/9/1991.

³⁸ Já em outubro de 1991, o *Estado de São Paulo* publicou uma matéria falando sobre o adiamento da criação da *holding* para o ano seguinte, apesar do sucesso inicial do acordo operacional (“SP Air deverá ser criada só em 1992”, O Estado de São Paulo, 29/10/1991).

³⁹ Em crise financeira, pressionada por dívidas e por denúncias de que não estaria cumprindo os cronogramas e as exigências de manutenção das aeronaves, a situação da Vasp seria assim descrita pela *Revista Veja*: “O empresário Wagner Canhedo, que no ano passado agitou a aviação comercial brasileira ao chamar os concorrentes para a briga, está pedindo água. Sua empresa, a Vasp, deve fechar o balanço de 1991 com um prejuízo de 60 milhões de dólares. O rombo é menor do que os 87 milhões de dólares de 1990 e poderia até significar o início de uma recuperação financeira. Mas não é isso que os números em vermelho no balanço indicam. Eles indicam mesmo uma nuvem carregada bem à proa. A Vasp está em dificuldades e Canhedo não esconde isso. ‘Precisamos de 20 milhões de dólares para saldar dívidas de curto prazo’, diz. No fechadíssimo clube dos diretores de empresas aéreas do país há quem diga que a borrasca financeira é maior. Premido pela dificuldade, Canhedo chegou a dizer que venderia a Vasp, se lhe dessem o que quer. Os sinais de que o empresário está com a língua seca são cada vez mais claros. Para começar, ele perdeu a retórica de conquistador dos ares que ostentava nas primeiras semanas à frente da Vasp. Dizia então que sua empresa estaria entre as dez companhias aéreas do mundo que sobreviveriam até o ano 2000. ‘Gostaria de ser maior que a American Airlines’, afirmava. Hoje, ele trabalha duro para manter seu negócio em bom estado, num sistema em que tem 42% das suas despesas em dólar e apenas 2,5% da receita em moeda americana. O ímpeto empresarial também aterrissou de barriga na realidade. A Vasp esperava abocanhar pelo menos a metade da fatia do mercado brasileiro, e o máximo que conseguiu foi ficar com 33% contra os 29% que possuía quando era uma estatal deficitária e tinha apenas 32 aviões contra os 58 que agora voam com sua marca. De 7000 empregados ela passou a ter 11000. A Vasp cresceu e o mercado encolheu, prensado pela recessão” (Canhedo baixa a crista”, *Revista Veja*, 15/1/1992).

que chegou a ter sua falência “dada como certa”⁴⁰. A proposta foi recusada por Rubel Thomas, presidente da Varig que ocupava a direção do SNEA, conforme matéria publicada no *Jornal do Brasil*:

*“Ontem, o presidente do Sindicato Nacional das Empresas Aéreas, Rubel Thomas, deixou de lado a neutralidade que o cargo exige para ‘francamente falar como presidente da Varig’. Tomou a atitude para reagir a Wagner Canhedo, presidente da Vasp, que afirmou ter pedido a intervenção do Governo Federal para obrigar a Varig a entrar em um pool nacional – semelhante ao que funciona na ponte aérea Rio-São Paulo – onde os lucros seriam divididos pelas empresas. ‘A idéia do Sr. Canhedo seriam um prêmio à ineficiência. O passageiro precisa ter liberdade de escolha e esta não seria uma atitude inteligente. O que ele quer é sair do buraco em que se meteu ao comprar uma empresa aérea sem conhecer o setor’, disse Thomas.”*⁴¹

Quanto à privatização da Vasp, cabe acrescentar que ela foi objeto de uma CPI, 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 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 superar⁴².

A Vasp, apesar das dificuldades, continuaria suas atividades, ainda que o ano de 1992 viesse a ser marcado pelo recrudescimento da crise, influenciada pelas perdas do setor aéreo em nível mundial⁴³ e por uma conjuntura de crise econômica em nível nacional. Entra em pauta, neste momento, a criação de uma Câmara Setorial, iniciativa

⁴⁰ “Governo e empresas criam plano para enfrentar a falência”, *Folha da Tarde*, 10/1/1992.

⁴¹ “Thomas critica presidente da Vasp”, *Jornal do Brasil*, 31/3/1992.

⁴² Ver, entre outras, “Canhedo indiciado pela PF em inquérito”, *O Estado de São Paulo*, 11/1/1992 e “Fleury aceita negociar alongamento da dívida só com a saída de Canhedo”, *Gazeta Mercantil*, 11/1/1992.

⁴³ Segundo a coluna do jornalista Luís Vergnaud no *Jornal do Commercio* publicada em 04/02/1993, as empresas filiadas à *International Air Transport Association* tiveram prejuízos de US\$ 6,6 bilhões em 1991 e 1992, valor superior ao lucro por elas obtidos **nos vinte anos anteriores**.

que vinha sendo implementada em outros segmentos da economia, com destaque para o setor automotivo. Numa reunião preliminar realizada na Comissão de Transportes da Câmara Federal em 9/4/1992, o DAC foi duramente criticado tanto pelos representantes dos trabalhadores como por congressistas pela inércia em coordenar ações que evitassem a crise.⁴⁴ Para dar início aos trabalhos da Câmara, foram constituídos Grupos de Trabalho visando fazer um diagnóstico do setor, enfocando os seguintes aspectos: adequação da oferta e da demanda; adequação dos custos (inclusive carga tributária e preço do combustível); relacionamento com os trabalhadores (Convenção Coletiva, nível de emprego e salários); e linhas de financiamento.

Apesar da preocupação com os rumos do mercado, e da criação de um fórum para buscar soluções para a crise, o representante do DAC numa das reuniões da Câmara Setorial, Brigadeiro Renato Pereira, argumentou em certo momento que a Câmara não era fórum de discussão de política para o setor, uma vez que já existia uma política formulada pelo Ministério da Aeronáutica “*com o acúmulo de muitos anos à frente da aviação.*”⁴⁵ De fato, conforme relatou um representante dos trabalhadores nestas reuniões, empresários e autoridades aeronáuticas revelaram uma forte indisposição em compartilhar as informações sobre o setor, desqualificando o próprio sentido do fórum, que se limitou a algumas reuniões, sem resultados.⁴⁶

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 deste quadro, a Varig manteve-se fiel ao estilo tradicional de atuação política, pressionando o Governo Federal por ajuda

⁴⁴ Reconhecendo o momento crítico, próprio Diretor Geral do DAC, Sérgio Bürger, emitiu um ofício manifestando sua preocupação com a segurança das operações face ao aumento da concorrência, esperando que no novo cenário as empresas não descuidassem da manutenção – Citado em *Dia a Dia*, n. 64, 10/4/92.

⁴⁵ Citado em *Dia a Dia*, n. 68, 8/5/92.

⁴⁶ Segundo este representante, relatando o esforço do Sindicato Nacional dos Aeronautas, “*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 diagnostico do Setor. E o DAC e as empresas achavam que não tinha que fazer diagnóstico nenhum, porque eles já conheciam o diagnostico do setor, e tinham condição de resolver os*

financeira, que viria por intermédio do BNDES. Nesta oportunidade, a proposta da Câmara Setorial seria retomada pelos trabalhadores, para os quais este 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.⁴⁷

Apesar da pressão dos trabalhadores, a Câmara novamente não seria capaz de avançar num diagnóstico e numa discussão mais ampla sobre as soluções para a crise. Eventualmente, o BNDES faria o aporte dos recursos e as empresas 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.

3. Consolidação das reformas e crise na aviação com Fernando Henrique Carodoso (1995-1998)

O revigoramento da agenda das reformas liberalizantes, com a eleição de Fernando Henrique Carodoso, encontraria na aviação comercial um campo ainda marcado pela resistência das autoridades aeronáuticas e das empresas. Em editoriais publicados no informativo do DAC, seus dirigentes apresentariam uma posição bastante conservadora em relação à flexibilização das tarifas e ao aumento da competição, apesar de salientarem também a preocupação com os usuários dos serviços⁴⁸. Neste momento,

problemas do setor com as próprias pernas” (Cláudio Toledo, assessor econômico do SNA, entrevista ao autor, 24/06/2004).

⁴⁷ Segundo o informativo do SNA, as demissões faziam parte de um plano acertado com os credores da empresa, não podendo ser negociadas. No entanto, “os representantes dos trabalhadores reafirmaram que não aceitam as demissões e querem discutir a crise não só com a Varig, mas com todas as empresas que integram o grupo.” A intenção do SNA era cobrar das autoridades governamentais e do próprio BNDES uma posição a respeito da falta de disposição da Varig em dialogar com os trabalhadores, uma vez que “na opinião dos sindicalistas, é impensável que o Estado injete dinheiro na empresa sem que os trabalhadores conheçam o plano de reestruturação, sem que a companhia aceite sugestões e sem que o processo de demissionário seja suspenso” (*Dia a Dia*, n. 178, 1/7/1994, p. 1).

⁴⁸ Um dirigente evidencia algumas posições conservadoras a respeito das medidas associadas à abertura, tais como redução de tarifas e aumento na oferta no seguinte trecho: “O desconto só existe para viabilizar o acesso do passageiro quando o mercado está fraco. A princípio, o desconto só deveria existir nesta

em que a sintonia entre empresas e autoridades aeronáuticas permanecia forte, o núcleo do Executivo começaria um ciclo de enfrentamento com os interesses da aviação civil, percebidos como expressões 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 implantação do Plano Real. Um dos motivos de resistência em autorizar o aumento era a não concessão de descontos às passagens compradas pelo setor público, um dos principais clientes das empresas. Por outro lado, as autoridades questionavam a solicitação de reajustes quando as empresas estavam concedendo descontos, de forma que ao invés de aumento, as empresas deveriam reduzir as margens de desconto.⁴⁹ O reajuste só viria a ser concedido em meados do ano seguinte, após gestões dos dirigentes empresariais junto ao próprio Ministro da Fazenda, Pedro Malan⁵⁰. Para garantir o aumento, as empresas se comprometeram a manter a política de descontos e o DAC revogou a portaria que proibia a concessão de descontos ao setor público⁵¹.

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 abusivas⁵². Não só as empresas⁵³, como o próprio DAC⁵⁴, seriam alvos

circunstância. Acontece que, com a implantação do Plano Real, as companhias não tiveram a rapidez necessária para eliminar a redução das tarifas. (...) É possível que as pessoas deixem de viajar na alta temporada por falta de assentos no avião; por outro lado, as companhias devem aumentar suas frotas com muito cuidado. Deve haver um planejamento... o momento atual está favorecendo o usuário, mas há que se ter um equilíbrio.” (Renato Claudio Pereira, *DAC Notícias*, n. 2, 1994?, p. 5, grifos meus).

⁴⁹ “Fazenda nega reajuste às empresas aéreas”, *Jornal de Brasília*, 14/2/1995. Segundo a matéria: “O Governo dificilmente dará autorização para as companhias aéreas reajustarem os preços das passagens ainda este mês. A maior resistência é do Ministério da Fazenda, que não vê razão para o aumento, uma vez que, com vôos lotados até meados de janeiro de 1996, as empresas ainda têm concedido alguns descontos. Isso sem contar os gastos do setor público – responsável por 40% da demanda – que engordam as margens de lucros das empresas, por não se beneficiar com as promoções tarifárias. A área econômica, que estava disposta a autorizar reajustes em torno de 13% a partir do último dia 1º, recuou e decidiu avaliar a evolução dos custos do setor nos últimos 16 meses – período em que os valores estão congelados – de forma mais detalhada..”

⁵⁰ “Empresas aéreas pedem reajuste das passagens”, *Jornal do Commercio*, 24/5/1996.

⁵¹ “Passagens aéreas sobem 14%”, *Jornal do Brasil*, 25/5/1996.

⁵² “Ofensiva para derrubar o valor das passagens aéreas”, *O Globo*, 27/7/1996. Esta matéria menciona a campanha deflagrada pela Associação Brasileira de Consumidores, reivindicando a redução em 40% das passagens aéreas. A associação encaminhou documento solicitando auditoria na planilha de custo das empresas ao Ministério da Aeronáutica, à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara de Deputados e ao Procon do Distrito Federal.

de investigações por parte das autoridades econômicas. Sob o argumento de que a concorrência era insuficiente no setor, começou a ganhar corpo proposta no sentido de abrir o mercado doméstico para empresas estrangeiras (cabotagem), na mesma linha do que havia sido feito com o transporte marítimo. A iniciativa teria eco dentro do Governo em setores como a Embratur, em articulação com lideranças políticas da região nordeste, chegando ao Legislativo⁵³.

A partir do segundo semestre de 1997, o tema das passagens aéreas foi colocado entre as prioridades do Poder Executivo, e a Presidência da República instituiu um grupo de trabalho visando aprofundar a abertura no setor. Comandado pelo chefe do Gabinete Civil, Clóvis Carvalho, o grupo teve também a participação das autoridades econômicas (SDE, Seae e CADE), além de setores governamentais diretamente interessados na abertura, como a Embratur. Confirmando o estilo de relacionamento entre o poder público e os interesses privados característico do Governo Fernando Henrique, as empresas não foram convidadas a participar dos trabalhos.⁵⁴ Neste período, o ministro da

⁵³ “Ponte Aérea pode ser cartel”, *Jornal da Tarde*, 23/9/1996. A matéria menciona uma solicitação de informações por parte da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça ao DAC, na qual “contestou o fato de Varig, Vasp e Transbrasil cobrarem preços semelhantes na ponte aérea e operarem em aparente sistema de cartel. ‘Queremos saber se há uma norma que permita isso, pois, se não houver, estará caracterizado um ajuste comercial entre as companhias, o que fere a lei antitruste’, diz Paulo Cremonesi, da SDE.”

⁵⁴ “DAC pode ser investigado pelo Governo”, *Jornal do Brasil*, 2/8/1997.

⁵⁵ “Embratur quer aumentar a concorrência na aviação”, *O Globo*, 19/7/1997. A notícia fala da crítica feita pelo presidente da Embratur, Caio de Carvalho, à concessão, pelas autoridades econômicas, de um aumento de 7,35% nas passagens aéreas. A matéria menciona ainda a participação de congressistas e governadores da região Nordeste, interessados em aumentar o fluxo de turistas. “O reajuste das passagens domésticas, que vigora a partir de segunda-feira, deve ampliar ainda mais o movimento iniciado no Nordeste, que reivindica a política de céu aberto (abertura do mercado nacional às empresas estrangeiras). Pelo sistema, que conta com o apoio dos governadores da região, qualquer empresa – nacional ou estrangeira – seria autorizada a operar nas rotas domésticas. No dia 20 de agosto, Carvalho vai se reunir na sede da Embratur com presidentes de empresas de turismo do Nordeste, para discutir formas de incentivar o turismo na região, e a política de céu aberto estará na pauta.”

⁵⁶ “Céu de brigadeiro para todos”, *O Globo*, 7/8/1997. “De olho nos preços das passagens aéreas no país, que estão entre as mais caras do mundo, o Governo quer aumentar a concorrência no setor e se preparar para acabar com o atual sistema de concessão dos serviços. (...) Os trabalhos em torno da desregulamentação e da nova diretriz a ser tomada deverão ser desenvolvidos em duas etapas. A primeira envolverá, exclusivamente, os órgãos públicos responsáveis pelo monitoramento do setor. As empresas serão chamadas a dar opiniões só depois de concluído o esboço das futuras regras. Ramiro Tojal, presidente do Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias, afirmou que não recebeu qualquer comunicação sobre a formação do grupo de trabalho, apesar de saber da iniciativa há um mês. ‘Soube que os técnicos da Fazenda e da Casa Civil estão discutindo isso há um mês. Espero que sejamos chamados para mostrar o nosso lado da discussão’.”

Fazenda, Pedro Malan, vocalizaria a proposta de criação de uma agência reguladora para a aviação comercial em substituição ao DAC⁵⁷.

Dentro da estratégia de responder à pressão do Poder Executivo, as empresas lançariam mão da indicação do Brigadeiro Mauro Gandra, ex-diretor do DAC e ex-ministro da Aeronáutica, para a presidência do SNEA. O jornal *O Globo* fez as seguintes considerações sobre o assunto:

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

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

“Um representante das empresas aéreas argumenta que, se sair da esfera da responsabilidade da Aeronáutica, o DAC vai ficar muito vulnerável a atos de corrupção e, pior ainda, poderá desestruturar o modelo de controle montado há 56 anos pelos militares, que, entre outras coisas, protege as companhias nacionais. A Aeronáutica voa em formação com as empresas aéreas, mas há outros interesses em jogo: dos 70 oficiais-generais da Aeronáutica, cinco estão lotados no DAC, um dos postos de maior status entre os brigadeiros. Antes de ser ministro, por exemplo, Mauro Gandra passou dois anos e meio como diretor do órgão. ‘As empresas estão no meio da ponte do desenvolvimento. Se o DAC for extinto, elas vão ter que dar meia-volta’, analisa o futuro presidente do SNEA.”⁵⁸

A despeito da resistência dos atores ligados ao setor, a iniciativa do Poder Executivo alcançaria resultados concretos a partir do final de 1997, na medida em que autoridades aeronáuticas e empresários perceberam que os riscos de abertura do mercado às empresas estrangeiras, somado à eventual retirada do controle da Aeronáutica sobre o setor, eram crescentes. A resposta do DAC foi um incremento na flexibilização das regras

⁵⁷ “Malan propõe agência reguladora para transporte aéreo: meta é baixar tarifas”, *O Globo*, 8/8/1997.

⁵⁸ “Ex-ministro da Aeronáutica comandará pressão de empresas contra fim do DAC”, *O Globo*, 22/10/1997.

relativas aos preços das passagens, acompanhada pelas empresas pela instauração da mais acirrada “guerra tarifária” vivida pelo mercado ao longo dos anos 1990⁵⁹. Desta forma, o DAC ampliou a oferta de descontos para o limite de 65%, foram eliminadas as restrições relativas à operação nos aeroportos centrais⁶⁰ e as empresas especializadas em vôos *charter* foram autorizadas a vender passagens aéreas desvinculadas dos pacotes terrestres. Com as medidas do DAC, as empresas ofereceriam descontos ainda maiores, numa disputa que levaria a um aumento superior a 20% no número de passageiros transportados⁶¹. O incremento no número de usuários e a redução nos preços, no entanto, teriam curta duração.

4. O segundo mandato de Fernando Henrique (1999-2002): o debate em torno da crise e da criação da ANAC

O aquecimento do setor aéreo e a onda de descontos ao longo de 1998 dariam lugar a uma grave crise, que se iniciaria com a crise cambial de janeiro de 1999, logo

⁵⁹ Desde meados do segundo semestre de 1997, as empresas deram início a promoções, cujo sentido foi muito além da mera concorrência, assumindo um caráter eminentemente 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 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 de 40% em vôos no país”, *O Globo*, 24/9/1997). Em fins de 1997, a Varig lançaria o programa “Voa Brasil”, oferecendo tarifas com 50% de descontos em vôos noturnos para algumas das principais capitais brasileiras. Vasp e Transbrasil acompanhariam a onda de descontos. A este respeito, o jornal *O Globo* fez o seguinte comentário: “As companhias aéreas estão se antecipando à iniciativa do Governo de incentivar a maior concorrência no setor. Ainda neste verão deverão ser anunciadas medidas para estimular o turismo interno e, ao mesmo tempo, dar os primeiros passos em direção à desregulamentação dos serviços de transporte aéreo. Algumas ações deverão ser anunciadas pelo Governo já nos próximos dias, como a liberação dos vôos charter, o fim da barreira tarifária que impede descontos superiores a 50% no valor da passagem e o aumento da oferta de vôos promocionais. (...) As empresas estão preocupadas com a iniciativa do Governo de liberalizar os serviços de transporte aéreo. Recentemente, o presidente do sindicato que representa as companhias, brigadeiro Mauro Gandra (ex-ministro da Aeronáutica), advertiu que a desregulamentação programada pelo Governo deve ser feita com cuidado, para não prejudicar as companhias já instaladas no país. Isto porque está nos planos da Câmara de Infra-estrutura da Presidência da República a maior abertura a empresas estrangeiras da exploração de serviços no espaço aéreo brasileiro” (“Tarifa aérea a preço de ônibus”, *O Globo*, 15/12/1997).

⁶⁰ “Vasp e Transbrasil farão vôos Congonhas-Brasília”, *Jornal de Brasília*, 13/1/1998.

⁶¹ “Concorrência com o ônibus” (Dossiê Aviação Brasileira), *Gazeta Mercantil*, 20/7/1998. Apenas para o mês de julho de 1997, estimava-se que 16% dos usuários seriam pessoas que viajariam de avião pela primeira vez.

após o início do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. As empresas viram seus custos – na maior parte cotados em dólar – aumentar vertiginosamente, enquanto o conjunto da economia sofreria uma retração. Diante deste 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 corporativos e 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 dos quatro primeiros anos do governo Fernando Henrique, marcados por um amplo consenso em torno da política econômica de estabilização, o segundo mandato viria a abrir espaço para opiniões dissidentes no interior do governo e em sua base de sustentação. As dissidências eventualmente se transformaram em polêmicas, como a que opôs os favoráveis à criação de políticas “desenvolvimentistas” e aqueles favoráveis à manutenção do foco nas políticas de estabilização – “monetaristas”. Grosso modo, esta polêmica colocava de um lado os ministérios ligados à produção, como as áreas do Desenvolvimento, Transportes e Turismo, e de outro, as autoridades ligadas à área econômica – Ministério da Fazenda, Banco Central e Ministério do Planejamento.

Tal inflexão abriu espaço para algumas tentativas de se implementar medidas que admitiam algum tipo de envolvimento do poder público com os diferentes ramos da atividade econômica, com a discussão de propostas de financiamento, medidas de desoneração, entre outras. No que diz respeito ao setor aéreo, uma prova de que uma postura menos ligada à visão da área econômica poderia ganhar espaço foi o surgimento, em abril de 1999, da discussão em torno de um programa de ajuda financeira para as empresas⁶². Sob coordenação do Ministro da Casa Civil, o programa envolveria ainda o Ministério da Fazenda, o Ministério da Defesa e o Comando da Aeronáutica, tendo em

⁶² Falou, então, de um “Proar”, em alusão ao programa de ajuda aos bancos feito no primeiro mandato de Fernando Henrique, chamado de “Proer”.

vista a criação de um fundo para auxiliar as empresas ante o endividamento de boa parte delas⁶³.

O programa de ajuda, no entanto, não se concretizou naquele momento, e uma ação mais consistente no sentido da implementação de medidas práticas que poderiam ser consideradas destoantes da visão “monetarista”, como a esperada ajuda do Governo através de um pacote de incentivos, isenção fiscal ou aporte de recursos só aconteceria já ao final do segundo mandato. Uma estratégia com algum teor “desenvolvimentista” se limitaria à criação de um “grupo de elite” que trataria da crise do setor dentro do Ministério da Defesa⁶⁴.

Os empresários do setor aéreo mantinham-se próximos às autoridades aeronáuticas, desfrutando ainda de uma série de espaços de interlocução.⁶⁵ Tendo um ex-ministro da Aeronáutica e ex-diretor do DAC à frente, o SNEA voltou sua atuação para a renovação da imagem das empresas do setor 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 destas queixas, levadas à Justiça ou a órgãos de defesa do consumidor, contribuíam para a formação de uma imagem negativa das empresas junto à opinião pública.

⁶³ Cf. o informativo do SNA, Dia a Dia, n. 399, 16 a 30/4/1999, p. 4. Na mesma nota, no entanto, é citado o líder do governo no Congresso, deputado Arnaldo Madeira (PSDB-SP), que disse nunca ter ouvido falar no assunto.

⁶⁴ Conforme relatou o Secretário de Organização Institucional do Ministério da Defesa, José Augusto Varanda, em reunião com a direção do SNA – Cf. Dia a Dia, n. 431, 17 a 30/3/2000, p. 5.

⁶⁵ Dentre eles o tradicional “Coquetel-Jantar Comemorativo da Semana da Asa” e o o Conselho Superior do Instituto Histórico-Cultural da Aeronáutica – INCAER, reunindo empresários e autoridades governamentais, especialmente as autoridades aeronáuticas. Sobre o primeiro, uma edição do *Informativo SNEA* fez o seguinte comentário: “O jantar para cerca de duzentos convidados contou com a presença dos presidentes da Vasp, Wagner Canhedo; da Transbrasil, Paulo Enrique Coco; da Tam, Rolim Adolfo Amaro, e da Passaredo, José Luiz Felício, além do Diretor-Geral do DAC, Brigadeiro Marcos Antônio de Oliveira; do Chefe do Estado-Maior da Defesa, Brigadeiro Nelson Souza Taveira (representando o Ministro da Defesa, Elcio Álvares) e dos chefes dos sub-departamentos do DAC. (...) O evento, realizado em 18 de outubro, foi prestigiado por grande número de dirigentes e executivos de empresas aéreas nacionais, regionais e internacionais, além de representantes do Poder Público. O cenário escolhido foi o restaurante Sol e Mar, no Rio de Janeiro, tendo ao fundo o Pão de Açúcar e a Baía da Guanabara” (*Informativo SNEA*, n. 14, novembro 1999, p. 1).

Neste sentido, o SNEA investiu na construção de canais de interlocução próprios – como sua *homepage* e a publicação de um informativo mensal – e na 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 daria lugar a um discurso crescentemente crítico em relação ao Governo. O discurso liberalizante, 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 do ano de 1999 revelou esta 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 através 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 Voo 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, e principalmente, meios de comunicação.”⁶⁶

Neste sentido, um aspecto que recebeu especial atenção por parte do SNEA foi a prática, utilizada pelas empresas, de aceitar um número de reservas superior ao número de assentos disponíveis nos aviões. Conhecida como *overbooking*, era motivo para constantes reclamações de passageiros, eventualmente levadas ao Procon e à Justiça, tendo sido criadas inclusive associações de passageiros “vítimas” e de ocorrências como atraso e o próprio *overbooking*. A atuação do SNEA neste tema passou pela publicação de vários artigos em seu informativo, demonstrando que o *overbooking* era usado por

empresas do mundo todo, visando desta forma enfrentar o argumento de que a abertura do mercado brasileiro para empresas estrangeiras poderia garantir o fim de práticas como esta⁶⁷.

Ainda visando esclarecer os setores envolvidos, o SNEA publicou e distribuiu um estudo sobre *overbooking*, atraso de voo e extravio de bagagem assinado por um consultor da área, consistindo numa análise da legislação pertinente e de comentários sobre a experiência de outros países.⁶⁸ Também fez parte da estratégia da construção de uma visão mais positiva das empresas aéreas junto à opinião pública a publicação de diversas notas e artigos sobre pesquisas e levantamentos que demonstrariam um alto grau de satisfação dos usuários do transporte aéreo. É citada, por exemplo, uma pesquisa realizada pela Embratur por encomenda do SNEA, em que a maioria dos entrevistados teriam avaliado melhor as empresas nacionais do que as estrangeiras.⁶⁹

O SNEA também procurou se articular a outros setores do Governo, como a área de turismo, fonte constante de atritos, sendo um dos principais veiculadores da idéia de que as tarifas aéreas no Brasil eram muito caras. O SNEA se tornou membro do Conselho Consultivo do Turismo Nacional, instituído pela Embratur visando articular o setor público e o privado em torno de uma política nacional para o setor⁷⁰. Da mesma forma, foi durante a gestão de Gandra que a entidade empresarial participou pela primeira vez da Feira Anual da Associação Brasileira de Agentes de Viagens (ABAV). Na inauguração

⁶⁶ Mauro Gandra, “A palavra do presidente”, *Informativo SNEA*, n. 4, janeiro 1999, p. 1.

⁶⁷ Mauro Gandra, “A palavra do presidente”, *Informativo SNEA*, n. 5, fevereiro 1999, p. 1. Na mesma linha, um artigo aborda outro tema sensível, o atraso nos voos. Neste artigo, procurou-se demonstrar que se tratava de uma “decisão difícil”, porque por um lado traria efeitos negativos para a imagem da empresa, e por outro, em determinadas situações, seria a única garantia de um voo seguro. O artigo, no entanto, termina chamando atenção para a incidência relativamente pequena deste tipo de ocorrência: “*o problema não é uma rotina no dia-a-dia das empresas aéreas e dos usuários. Uma consulta às estatísticas do Departamento de Aviação Civil comprova que o nível de pontualidade e de regularidade das empresas aéreas nacionais está dentro de padrões internacionais de excelência*” (“Atrasos: quando a pressa pode ser inimiga da perfeição”, *Informativo SNEA*, n. 13, outubro 1999, p. 1).

⁶⁸ “O estudo de 69 páginas ganhou tiragem de 500 exemplares. Uma parte foi distribuída entre os participantes do II Seminário de Direito Aeronáutico, no Rio de Janeiro, e o restante será enviado a magistrados, órgãos de defesa do consumidor e formadores de opinião” (*Informativo SNEA*, n. 10, julho 1999, p. 3).

⁶⁹ *Informativo SNEA*, n. 16, janeiro 2000. Também é mencionado um levantamento feito SNEA no DAC e nos Procons do Rio de Janeiro e São Paulo, indicando uma diminuição no número de reclamações (“DAC e Procon registram queda no número de reclamações de passageiros”, *Informativo SNEA*, n. 19, abril 2000, p. 2).

⁷⁰ *Informativo SNEA*, n. 5, fevereiro 1999, p. 3.

do *stand* do SNEA, estiveram presentes autoridades governamentais, representantes das empresas e o presidente da ABAV, que em discurso manifestou sua solidariedade às empresas.⁷¹

Como já foi assinalado, todas estas estratégias seriam importantes para a atuação da entidade no que diz respeito ao principal tema do período em análise: a crise na aviação comercial brasileira. Primeiramente, seria preciso demonstrar que a má situação das empresas não era resultado de má gestão, mas de um conjunto de fatores de natureza estrutural que prejudicavam todo o setor. Em segundo lugar, seria preciso convencer as autoridades de que as empresas brasileiras mereceriam um tratamento diferenciado, que se traduziria na reavaliação de uma série de medidas – a maior parte delas, de natureza tributária – que permitiriam que as empresas se tornassem competitivas.

Segundo o argumento dos empresários, a má situação financeira das empresas teria como uma de suas causas imediatas o desequilíbrio entre o aumento dos custos ocorrido com as sucessivas desvalorizações do Real a partir de janeiro de 1999, e o rígido controle sobre os reajustes tarifários, conforme definido pelas autoridades aeronáuticas e econômicas. De modo que uma das principais demandas do empresariado naquele contexto diria respeito à liberalização plena das tarifas. Além da liberação quanto aos preços mínimos, vigente desde 1998, os empresários cobraram do governo a liberação nos tetos, o que segundo eles eventualmente permitiria a oferta de descontos maiores, graças à utilização dos sistemas de gerenciamento de preços (*yield management*)⁷². Em editorial, Gandra argumentaria que as empresas deveriam ter liberdade para definir suas tarifas – mínimas e máximas – como parte de sua estratégia comercial.

“Dever-se-ia, isto sim, considerar que o valor da tarifa cheia é assunto de natureza comercial de cada empresa, assim como as promoções tarifárias, que sendo recurso da disputa mercadológica, não podem ser

⁷¹ Informativo SNEA, n. 12, setembro 1999, p. 3 e n. 13, outubro 1999, p. 3. O SNEA participaria ainda do III Fórum Internacional de Parlamentares e Autoridades Locais Protagonistas de Políticas de Turismo no Século XXI (Informativo SNEA, n. 21, junho 2000, p. 1).

⁷² Com estes sistemas, os empresários alegavam ser capazes de oferecer um *mix* de tarifas mais amplo, com descontos maiores, mesmo que as tarifas máximas eventualmente fossem majoradas.

confundidas com a base tarifária dos custos, fundamental para determinar a tarifa cheia.”⁷³

O quadro de incerteza caracterizado pelo desequilíbrio entre os custos crescentes e tarifas controladas pelas autoridades econômicas se tornaria ainda mais dramático para as empresas brasileiras com o fortalecimento, já discutido 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 esta ótica, os dirigentes empresariais defenderiam 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. Alguns trechos retirados do informativo da entidade patronal revelam esta postura.

“A recuperação plena desta ‘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.”⁷⁴

⁷³ Mauro Gandra, “A palavra do presidente”, Informativo SNEA, n. 7, p. 1. Ainda em torno do assunto, Gandra aproveitaria outro de seus editoriais para questionar o argumento segundo o qual as tarifas aéreas no Brasil eram muito elevadas. Ele procurou demonstrar que a oferta de grandes descontos pelas empresas norte-americanas (termo de comparação para muitos dos argumentos contra as empresas brasileiras) era possibilitada precisamente pela livre-fixação das “tarifas cheias”, reproduzindo o relato de um jornalista norte-americano que teria pago cerca de US\$ 2.000 por uma passagem entre Boston e Los Angeles comprada na hora do embarque, enquanto passageiros que haviam comprado a passagem com antecedência teriam pago pouco mais de US\$ 200. Segundo Gandra, “no Brasil, aonde uma desregulamentação cabocla vem sendo preconizada, insistentemente, nos últimos anos, com base na ‘deregulation’ norte-americana de 1978, a apropriação da medida pecou ao limitar-se o teto das tarifas cheias, cumprindo preceito estabelecido na lei que instituiu o Real e que condiciona o aumento das tarifas públicas à autorização da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Assim agindo, o Governo limita a margem de manobra das empresas aéreas para o estabelecimento do leque de tarifas promocionais, pedra de toque em seus programas de gerencialmente de resultados (Yield Management). São esses programas que proporcionam uma combinação tarifária para cada voo que, na média, esteja acima do ponto de equilíbrio custo/receita, além de possibilitar aos passageiros que planejam suas viagens com antecedência a obtenção de preços mais palatáveis” (Mauro Gandra. “A palavra do presidente”, Informativo SNEA, n. 10, julho 1999, p. 1).

⁷⁴ Gandra, Mauro. “A palavra do presidente”, Informativo SNEA, n. 6, março de 1999, p. 1.

“Se copiamos tantas coisas da Europa e dos Estados Unidos, porque não copiamos os norte-americanos e mantemos a nacionalidade das nossas empresas?”, questionou logo no início o dirigente do SNEA. Segundo ele, a tese da proteção das empresas aéreas brasileiras encontra respaldo na Jurisprudência Internacional, que se baseia, sobretudo, no princípio dos Direitos de Tráfego Aéreo Internacional de cada país, estabelecidos por acordos bilaterais.

“No Brasil, país de dimensões continentais e massa populacional significativa, tais Direitos constituem-se em patrimônio de valor incalculável, em razão do aumento da população e de sua renda per capita’, sublinhou.”⁷⁵

A consideração de que a sobrevivência das empresas aéreas nacionais estaria atrelada à manutenção de um domínio estratégico da soberania nacional abriria espaço para as demandas por medidas concretas de apoio às empresas. Estas demandas se concentrariam, sobretudo, na diminuição das taxas e impostos incidentes sobre a aviação comercial⁷⁶. Os empresários argumentavam que a falta de competitividade da indústria seria resultado do ambiente inibidor em que operavam, e que apenas uma redução nos custos – via redução na carga tributária – geraria os ganhos de competitividade necessários. Estes argumentos apareceram, por exemplo, nos seguintes trechos:

“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.

“Apesar 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

⁷⁵ “Falta de mercado interno enfraquece as empresas nacionais”, *Informativo SNEA*, n. 16, jan. 2000, p. 1.

⁷⁶ Esta discussão se inseria em parte no debate mais amplo a respeito da reforma tributária, em amadurecimento desde o início do segundo mandato de Fernando Henrique. Neste sentido, era um tema que extrapolava o setor de aviação comercial, sendo considerado um dos grandes entraves ao fortalecimento de toda a economia brasileira.

empresas nacionais colecionarem desvantagens competitivas. ‘Não tenho dúvida nenhuma que, do ponto de vista da produção nacional, é absolutamente impossível ser competitivo com a estrutura tributária que aí está’, afirma.”⁷⁷

A “desvantagem competitiva”⁷⁸ 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 companhias 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

⁷⁷ Informativo SNEA, n. 23, agosto 2000, p. 1. Em entrevista à revista *Aeromagazine*, Gandra afirma 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 européias. 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” (*Aeromagazine*, n. 70, março de 2000, p. 45).

⁷⁸ Além da incidência de impostos, custos diretos como o financiamento e o seguro das aeronaves também foram citados como extremamente desfavoráveis às empresas nacionais. No Brasil, as taxas são mais altas e os prazos, mais curtos. “O preço de um Boeing 737, por exemplo, custa às empresas nacionais cerca de US\$ 32 milhões. O prazo de financiamento é de 12 anos, com taxa de juros Libor mais 3,5%. O valor para as empresas norte-americanas cai para US\$ 27 milhões, com o prazo de financiamento de 20 anos e taxa Libor mais 0,19%” – Informativo SNEA, n. 23, p. 2.

*convencionou chamar de custo Brasil. Somente assim teremos competição justa (...)*⁷⁹.

Os empresários do setor também destacaram que as empresas aéreas sofriam, além dos impostos comuns às demais atividades econômicas (Imposto de Renda, ISS, Cofins, CPMF e os custos trabalhistas) um conjunto de tributações específicas que consideravam indevidas, como o ICMS sobre a venda de passagens, as alíquotas deste imposto sobre o combustível, a taxação 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 atividade econômica do estado. Mauro Gandra mencionou o tema em entrevista a *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, onde 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.”*⁸⁰

⁷⁹ *Informativo SNEA*, n. 23, p. 2. Gandra mencionaria em entrevista a proposta de fusão das empresas brasileiras de modo a ganhar escala nas operações internacionais, buscando recuperar a competitividade em relação às norte-americanas. A medida, segundo o presidente do SNEA, seria pouco eficaz dada a enorme diferença entre os mercados norte-americano e brasileiro. “Se as empresas de grande e médio porte (no Brasil) se fundissem (...), nasceria uma empresa com 185 aeronaves. Mas só a American Airlines opera uma frota de 648 aviões, e as quatro maiores empresas norte-americanas somam mais de 2100 aeronaves. Ou seja, em termos de ganho de escala, a fusão de todas as brasileiras não mudaria muita coisa. (...) O Congresso deve nos ajudar, reduzindo os impostos, para que as companhias possam ampliar a malha aérea doméstica, o número de passageiros embarcados e a receita interna” (*Aeromagazine*, n. 70, p. 47).

⁸⁰ *Aeromagazine*, n. 70, p. 47. Ainda em relação ao ICMS, havia a queixa em relação à alíquota do imposto cobrada do 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

Uma segunda taxaço mencionada foi Impostos de Renda sobre os pagamentos de *leasing* das aeronaves, considerado indevido uma vez que se trataria de um imposto sobre uma despesa, e não receita. O assunto seria exposto pelo então presidente da Varig, Ozires Silva, já por ocasião dos debates em torno da cria  o da ANAC:

“O Dr. Marco Bologna (representante da Tam) apresentou a questão, por exemplo, dos 15% de Imposto de Renda sobre o fechamento do câmbio para o pagamento de leasing das aeronaves. Em outras palavras, isso nos coloca numa posi  o muito estranha no mundo, pois pagamos Imposto de Renda sobre despesas operacionais. Do ponto de vista tributário, isso causa estranheza, em particular das companhias de ‘leasing’ internacionais. Esses também são tributos que pesam. “Então, quando nós falamos em produtividade de 2% ou 3%, vêm tributos da ordem de 15%. Os senhores podem imaginar que todo aquele dever de casa que se cobra das companhias no sentido de serem eficientes    aniquilado por diferenças dessa natureza.”⁸¹

Por fim, os empresários destacaram os adicionais pelo governo visando financiar segmentos específicos. O principal destes adicionais seria o ATAERO⁸², consistindo num acréscimo de 50% sobre o valor de todas as taxas normalmente cobradas das empresas nas suas opera  es (pouso, permanência e comunica  es aeronáuticas, por exemplo). O adicional foi criado em 1989, com base num adicional similar criado para financiar a moderniza  o dos portos (o ATP). Ao contrário do adicional dos portos, que foi

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” (Rolim Amaro. Depoimento    Comissão de Rela  es Exteriores..., 15/9/1999, p. 2).

⁸¹ Ozires Silva. *Depoimento    Comissão Especial – Projeto de Lei n. 3846/00*. Brasília: Câmara dos Deputados/Departamento de Taquigrafia, Revisão e Reda  o, 29/8/2001, p. 30. O Secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, foi convocado a depor nesta comissão, tendo sido interpelado pelos deputados a respeito desta cobrança. Segundo Maciel, tratava-se de uma medida visando controlar a remessa de divisas para paraísos fiscais, tendo sido discutida com o Congresso, não sendo passível de revisão – Everardo Maciel. *Depoimento    Comissão Especial – Projeto de Lei n. 3846/00*. Brasília: Câmara dos Deputados/Departamento de Taquigrafia, Revisão e Reda  o, 27/6/2001, p. 8.

⁸² Um outro adicional seria a suplementa  o tarifária para os v  os regionais ligando localidades de baixo volume de tráfego, porém de interesse estratégico. Esta suplementa  o, existiu durante a vigência do SITAR (ver nota 28).

gradativamente reduzido, o adicional dos aeroportos manteve-se ao longo dos anos, como relatou o novo presidente do SNEA, George Ermakoff:

*“Em 1993, a Lei de Modernização dos Portos reduziu o ATP, que era o semelhante dos portos, para 40%. Nós continuamos com 50%. Em 1994, reduziu para 30%. Nós continuamos com 50%. Em 1995, reduziu 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.”*⁸³

George Ermakoff substituiu Mauro Gandra na presidência do SNEA em outubro de 2000, e sob sua liderança, a entidade reorientaria sua estratégia no sentido de uma menor ênfase na publicização das ações, para atuar mais diretamente sobre o centro do poder. Tal reorientação seria consistente com o perfil do novo dirigente, que durante a gestão de Gandra fora Secretário de Relações Governamentais e, trabalhando no grupo Varig, havia atuado como Diretor Regional em Brasília. A aproximação com os representantes do poder público do Executivo e Legislativo se confirmariam desde a sua cerimônia de posse, realizada em Brasília e não no Rio de Janeiro, onde a entidade tem sua sede. A presença de importantes deputados, senadores e membros do Judiciário e do Executivo – fato destacado através de várias fotos, em três das quatro páginas do informativo dedicado à cerimônia de posse – demonstram o sentido que ganharia a direção do sindicato patronal neste novo período.⁸⁴

⁸³ George Ermakoff. *Depoimento à Comissão Especial – Projeto de Lei n. 3846/00*. Brasília: Câmara dos Deputados/Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 23/5/2001, p. 18. Ermakoff criticaria adiante a falta de transparência na aplicação dos recursos, assim como a indefinição nos critérios de aplicação ao afirmar que o adicional “se destina à INFRAERO para expansão e construção de aeroportos e proteção de voo. 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” (*Id.*, p. 53).

⁸⁴ 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, dedicados quase exclusivamente ao registro do falecimento de algumas personalidades ligadas ao setor, como Rolim Amaro (presidente da Tam). A nova estratégia, contudo, não implicaria o abandono completo de ações voltadas para o fortalecimento da imagem pública das empresas aéreas. Em janeiro de 2001, por exemplo, Ermakoff, acompanhado dos presidentes das principais empresas, assinaria junto com o então Ministro da Saúde, José

A nova estratégia do SNEA indica, por um lado, a migração do foco da dinâmica política do setor do Rio de Janeiro para Brasília. Esta mudança revelaria a perda relativa de importância das relações com o DAC, sediado no Rio de Janeiro, e o maior peso dado às instâncias mais altas do Poder Executivo e ao próprio Congresso, para onde se canalizariam parte das iniciativas dos empresários. A cerimônia de posse de Ermakoff, realizada na Câmara de Deputados em Brasília e não no Rio de Janeiro, onde fica a sede do SNEA, parece confirmar a aludida mudança.⁸⁵

A orientação de Ermakoff no sentido de se aproximar das autoridades se revelaria, por exemplo, nos relatos dando conta de seus encontros com o Ministro da Fazenda, Pedro Malan. Um destes encontros foi relatado no *Informativo SNEA* de janeiro e fevereiro de 2001:

“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 moldes do que já ocorre com outros segmentos da economia, como telecomunicações e eletroeletrônicos.”⁸⁶

Apesar da receptividade de uma das figuras-chave do Executivo, os pontos de divergência entre empresariado e governo eram muitos, de forma que a aproximação que havia marcado estes dois atores no passado daria espaço a uma percepção cada vez mais negativa, por parte dos empresários, em relação ao Governo. Esta percepção aparece no

Serra, um Termo de Cooperação garantido transporte aéreo gratuito para órgãos e tecidos destinados a transplantes humanos (*Informativo SNEA*, N. 28, jan-fev 2001, p. 1).

⁸⁵ Neste sentido, vale mencionar o registro da cerimônia de posse da nova diretoria, para a qual foi dedicado um número inteiro do informativo da entidade: “A solenidade de posse da nova Diretoria do SNEA lotou o Auditório Nereu Ramos, da Câmara dos Deputados, em Brasília, na noite de 7 de novembro, com centenas de autoridades, parlamentares, empresários, executivos, sindicalistas e jornalistas. (...) Após o discurso do Presidente George Ermakoff e a despedida do ex-Presidente, Brigadeiro Mauro Gandra, os convidados dirigiram-se ao Restaurante Panorâmico da Câmara de Deputados, onde aconteceu o jantar festivo” – “Aviação tem noite de gala em Brasília”, *Informativo SNEA*, N. 26, novembro 2000, p. 2.

⁸⁶ *Informativo SNEA*, n. 28, janeiro e fevereiro 2001, p. 3.

seguinte trecho, onde 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, viveram em função dos desmandos do próprio Governo Federal. (...) “Modéstia à parte, nós entendemos muito mais do setor do que eles. E os caras acham que... vem uns caras lá de ‘nariz em pé’, que estuda lá não sei em que faculdade. Acha que não pode ter proteção aqui, não pode ter proteção ali. São todos com a cabeça de outro lugar. Quer dizer, eles não estão enxergando a realidade brasileira.”⁸⁷

Em que pese a menor ênfase na publicização das ações da entidade, o próprio desenrolar da dinâmica política se encarregaria de manter o SNEA presente nos meios de comunicação e nos espaços institucionais públicos, como o Congresso. O SNEA e os empresários do setor teriam papel importante nos debates em torno da nova agência reguladora da aviação civil⁸⁸. Ao mesmo tempo, o reconhecimento político dos sindicatos de trabalhadores, simbolicamente expresso pela presença de seus representantes na posse de Ermakoff, indica a ampliação dos escopo da interlocução da entidade patronal, o que sugere uma postura mais aberta à dinâmica democrática.

V. Conclusão

⁸⁷ George Ermakoff, Entrevista ao autor, 11/5/2004. Em outro trecho da entrevista, Ermakoff reforça a percepção negativa em relação ao Governo, mais especificamente em relação às autoridades econômicas, apesar das boas relações com o ministro da Economia, Pedro Malan: “Eu sempre me dei muito bem como Malan. O problema do Malan é que a equipe econômica... o ministro, logicamente, tem que se basear no que dizem seus assessores. A equipe econômica era completamente liberalizada ou neoliberal, o que você quiser chamar. E é aquilo que eu te digo: o tal do Dr. Considera, por exemplo, que era uma ‘pedrinha no sapato’. O Considera foi um dos mentores desta liberalização. Quer dizer, eu sou a favor da liberalização, eu não sou contra a liberalização. Eu acho que a economia de mercado é boa. Desde que você coloque todo mundo do mesmo jeito. É a mesma coisa que você fazer uma corrida, deixar um cara dez dias sem comer, e outros saírem ‘zero quilômetro’. Não tem condição, entendeu? Então tem que resolver as mazelas do próprio governo antes, para depois permitir que as empresas concorram livremente.”

O ciclo de doze anos de implementação das reformas para o mercado se encerrou com o conjunto do setor em crise. O episódio do apagão, sucedido pelos atentados terroristas de 11 de setembro, ambos ocorridos ao longo de 2001, tornariam a crise ainda mais aguda para todas as empresas. No entanto, apenas ao final do mandato de Fernando Henrique Carodoso seria criado um Fórum de Competitividade do setor aéreo, no interior do qual seria discutido e eventualmente concretizado um conjunto de medidas de desburocratização e desoneração o qual – ainda que de forma incompleta – atenderia ao interesse das empresas. Mesmo assim, uma das companhias tradicionais do setor, a Transbrasil, pararia de voar em dezembro de 2001 e a Varig chegaria ao final de 2002 correndo o risco de enfrentar o mesmo destino.⁸⁹

A análise da atuação dos dirigentes empresariais do setor ao longo do período mostra que houve uma mudança importante no padrão de atuação, diante das dificuldades enfrentadas. A crise, em si, representou um grande desafio para as empresas, habituadas à estabilidade e segurança propiciados pela política de “realidade tarifária” e “competição controlada”, assim como pelos vínculos travados com as autoridades aeronáuticas. Ao ter de enfrentar esta crise sob a pressão por redução nas tarifas e custos elevados (financiamento, aquisição de aeronaves, tributos), sem falar da imagem negativa perante a opinião pública, as empresas procuraram diversificar suas estratégias e, ainda que por força das circunstâncias ou puro pragmatismo, abrir-se para espaços públicos de interlocução, ampliando seus canais junto à sociedade, inclusive os representantes dos trabalhadores.

Como destaquei em outro trabalho (MONTEIRO 2005), se o legado das reformas para o mercado até o fim do período analisado foi de crise econômica, do ponto de vista político pode-se afirmar que houve um amadurecimento democrático de seus principais atores. O menor espaço dado pelos empresários às estratégias tradicionais de favorecimento, aportes de recurso e afins *vis-à-vis* o fortalecimento de estratégias mais afinadas com o interesse público (com maior espaço para a abertura de canais de interlocução e a ênfase nas condições capazes de garantir a competitividade do conjunto

⁸⁸ Este tópico foi desenvolvido em MONTEIRO (2004, cap. 6).

do setor), abre novas perspectivas quanto ao padrão de relacionamento público x privado no contexto de um novo modelo de desenvolvimento.

A este respeito, o Governo Lula se elegeria com a proposta de resgatar não só um modelo de desenvolvimento com maior envolvimento do Estado, como os canais de interlocução com agentes econômicos. Apesar do aprofundamento da agenda das reformas, estas permaneceram inconclusas, uma vez que o Governo Fernando Henrique foi incapaz de levar até o fim o processo de transferência do controle da aviação civil para um órgão também civil, em substituição ao DAC. A medida em que o novo Governo seria capaz de superar os impasses criados – dentre os quais a própria crise, atingindo *todas* as empresas – é uma questão que merece ser respondida, mas que depende da realização de uma nova rodada de investigação.

Referências Bibliográficas

Canosa, Lourdes. 1998. *Todas as fatias e a cereja também: o pensamento político da FIRJAN em quinze anos de crise (1980-1995)*. Rio de Janeiro: PPGSA/IFCS/UFRJ (Tese de Doutorado em Sociologia).

Castro, Newton e Lamy, Philippe. 1993. *Desregulamentação do setor transporte: o subsetor transporte aéreo de passageiros*. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA (Texto para Discussão n. 319).

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

_____. 1996. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: FGV.

_____ e Boschi, Renato. 2004. *Empresários, interesses e mercado. Dilemas do desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG/Rio de Janeiro: IUPERJ.

_____ e _____. 1993. “Brasil: um novo empresariado? Balanço de tendências recentes” in Diniz, E. (org.). *Empresários e modernização econômica: Brasil anos 90*. Florianópolis: UFSC/IDACON, pp. 114-131.

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

Gomes, Eduardo e Guimarães, Fabrícia. 1999. “Empresários, o Brasil em reformas e o corporativismo em transição: um estudo sobre o PNBE – Pensamento Nacional das Bases

⁸⁹ A continuação das atividades da Varig foi possível, em parte, graças à intervenção do Ministro do Desenvolvimento, Sérgio Amaral (“Governo dá fôlego à Varig para não precipitar a falência”, Valor Econômico, 27/11/2002).

Empresariais” in Kirschner, A. e Gomes, E. (orgs.). *Empresa, empresários e sociedade*. Rio de Janeiro: Sette Letras, pp. 67-83.

Leopoldi, Maria Antonieta. 2000. *Política e interesses. As associações industriais, a política econômica e o Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Minella, Ari. 1994 “O discurso empresarial no Brasil: com a palavra os senhores banqueiro\$”, *Ensaio FEE*, V. 14/n. 2, pp. 505-546.

Monteiro, Cristiano. 2005. “Estilo tecnocrático x amadurecimento democrático: a dinâmica das reformas para o mercado na aviação comercial brasileira (1990-2002)”, Trabalho apresentado no XXIX Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 25 a 29 de outubro.

_____. 2004. *A dinâmica política das reformas para o mercado na aviação comercial brasileira (1990-2002)*. Rio de Janeiro: PPGSA/IFCS/UFRJ (Tese de Doutorado em Sociologia).

Pereira, Aldo. 1987. *Breve história da aviação comercial brasileira*. Rio de Janeiro: Europa.

Schneider, Ben Ross. 1995. “La burguesia desarticulada de Brasil” in *Revista Mexicana de Sociologia*, v. 57/n. 4/ pp. 135-153.