

UNIVERSIDADE SÃO MARCOS

JANICE DO CARMO DE OLIVEIRA

São Paulo

2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Janice do Carmo de Oliveira

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa Multidisciplinar em Educação, Administração e Comunicação da Universidade São Marcos, sob a orientação do Prof. Dr. José Américo Tristão Martelli para obtenção do título de Mestre em Educação, Administração e Comunicação.

2009

FOLHA DE APROVAÇÃO

Janice do Carmo de Oliveira

A Competitividade no Setor de Aviação: Uma análise da intervenção estatal no setor

Dissertação apresentada ao
Programa Multidisciplinar em
Educação, Administração e
Comunicação, para obtenção do
título de Mestre.

Área de Concentração: Educação,
Administração e Comunicação.

Aprovado em: ___/___/_____.

Banca Examinadora

Prof^a. Dr^a. Rosemari Fagá Viégas

Instituição: Universidade São Marcos. Assinatura _____

Prof. Dr. Dalmo de Souza e Silva

Instituição: Universidade Metodista. Assinatura _____

Prof. Dr. José Américo Martelli Tristão

Instituição: Universidade São Marcos. Assinatura _____

Agradecimentos

Antes e acima de tudo e de todos, a Deus, que nunca me abandonou e me mostra sempre os caminhos a seguir.

Ao meu pai, em memória, por me ensinar a ser, antes e acima de tudo, honesta, franca e a lutar.

A minha mãe, por me ensinar a não desistir. Certamente, esse foi o maior ensinamento recebido.

Ao meu irmão, Luiz Antonio, pelos anos de brincadeiras, brigas, discussões, conversas, críticas e, de vez em quando, alguns elogios. Mas, principalmente e ao seu jeito, pelo amor e carinho. Sem ele, num determinado período da vida, não teria sido possível chegar até aqui.

Ao meu orientador, José Américo Martelli Tristão, por me incentivar a tentar mais uma vez, pela paciência em começar tudo de novo e por acreditar em mim quando nem mesmo eu acreditei, mas que tornou possível esse trabalho.

Agradeço, também, às pessoas que conheci em função desse período acadêmico, que sofreram e riram comigo nas dependências da Universidade São Marcos. Foi muito prazeroso conviver com vocês.

Aos colegas e amigos que comigo conviveram, numa fase na qual tantas coisas aconteciam ao mesmo tempo e apesar do mau humor, dos queixumes e cansaço, sempre pude contar com o apoio dessas pessoas que acreditaram em meu sonho e, sobretudo, acreditaram em mim.

Não poderia deixar de agradecer de forma muito especial, a Ivone Mastropaulo que antes de prima é irmã, antes de irmã é amiga e, antes disso, é um anjo cujas asas estão sempre a minha volta. Sem ela, não teria sido possível.

Muito obrigada!

RESUMO

O trabalho tem o intuito de analisar a intervenção estatal no setor de aviação civil brasileira. Aborda inicialmente a Reforma do Estado nos anos 90 e a forma de atuação do Estado Regulador. Em seguida, aponta a criação das Agências Reguladoras e mais especificamente da Agência Nacional de Aviação Civil, a ANAC. Discorre sobre a história da aviação civil no mundo e, especialmente, no Brasil, apresentando, ainda, um panorama atualizado do setor. Finalmente, o trabalho trata dos aspectos teóricos da estratégia competitiva presentes nos estudos de Michael Porter, analisando a regulação no setor de aviação civil brasileira e como a competitividade garante o melhor produto ao consumidor e tornando viável o transporte aéreo a uma parcela da população que, até então, estava excluída deste serviço.

Palavras-Chave: estratégia competitiva; competitividade; estado regulador; agências reguladoras; aviação civil; reforma do estado.

ABSTRACT

The work is to examine state intervention in the sector of civil aviation in Brazil. Initially addresses the reform of the state in 90 years and the State's performance regulator. Then suggests the creation of regulatory agencies and more specifically of the National Agency of Civil Aviation, the ANAC. Discusses the history of civil aviation in the world and especially in Brazil, presenting an updated overview of the sector. Finally, the work addresses the theoretical aspects of competitive strategy in studies by Michael Porter, examining the regulation of civil aviation sector in Brazil and the competitiveness ensures the best product to the consumer and making possible the carriage of a portion of the population that until then, was excluded from this service.

Keywords: competitive strategy; competitiveness; state regulator; regulatory agencies; civil aviation; the state reform.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01
Capítulo 1	
A REFORMA DO ESTADO	
1.1 A Reforma do Estado nos Anos 90.....	05
1.2 O Estado Regulador.....	26
1.3 As Agências Reguladoras.....	54
1.4 A ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil.....	71
Capítulo 2	
A AVIAÇÃO COMERCIAL	
2.1 Históricos no Mundo.....	79
2.2 Históricos no Brasil.....	81
2.2.1. História das Principais Companhias Aéreas Brasileiras	86
2.2.1.1. VASP – Viação Aérea São Paulo.....	86
2.2.1.2. VARIG – Viação Aérea Riograndense.....	91
2.2.1.3. Transbrasil.....	100
2.2.1.4. Gol.....	104
2.2.1.5. TAM Transportes Aéreos Marilense.....	109
2.2.1.6. Ocean Air.....	118
2.2.1.7. Azul Transportes Aéreos.....	119
2.3 Panorama Atual.....	120
Capítulo 3	
COMPETIÇÃO E REGULAÇÃO	
3.1 O problema da concentração e regulação no setor de aviação comercial brasileiro e a questão da competição como forma de garantir o melhor produto para o consumidor.....	128
Capítulo 4	
ANÁLISE DOS DADOS	
4.1 Fonte dos Dados.....	143
4.2 Período de Análise.....	143
4.3 Metodologia.....	143

Conclusão.....	150
Referências Bibliográficas.....	153

INTRODUÇÃO

Os meios de transporte são de fundamental importância em qualquer economia. A velocidade de deslocamento de mercadorias e informações determina o sucesso de um país e, conseqüentemente, influencia a história da humanidade e seu progresso. Com a globalização, mercados, cujo acesso era difícil ou inacessível, há alguns anos, tornaram-se grandes potenciais a serem explorados, em virtude das pessoas, mercadorias e bens comercializados em ritmo cada vez mais acelerado.

Todas essas atividades geram transformações que dependem da evolução do sistema de transportes que, dia a dia, estabelece a necessidade de mudanças.

Vinculada a essas transformações e mudanças encontra-se, também, o papel do Estado, suas competências, redimensionamentos e funções: o seu papel de facilitador do desenvolvimento econômico e não mais como o ser, cuja simples presença, estimula mudanças e acelera processos, mesmo sem uma ação direta.

A economia brasileira passou e passa por profundas mudanças nos últimos anos. As inovações tecnológicas e a crise fiscal do setor público possibilitaram que o setor privado participasse mais efetivamente nos segmentos, anteriormente de atuação, exclusiva, do Estado.

Com o estabelecimento de medidas de desregulamentação e desestatização, novas relações foram instauradas entre o setor público e o privado. Surgiu a necessidade do estabelecimento de novas regulações que fossem capazes de evitar o risco de transferências dos monopólios públicos em monopólios privados, possibilitando, assim, o princípio da livre concorrência e a proteção dos usuários dos serviços regulamentados.

Todavia, o simples fato de serviços públicos passarem para o setor privado, não garantem melhores prestações de serviços.

A instituição das agências reguladoras, cuja função primária é regular o funcionamento de alguns setores econômicos ou serviços públicos concedidos pelo Estado, foi um passo importante no fortalecimento do marco regulatório.

Nos últimos anos, o setor aéreo nacional passa por diversas crises, cujas responsabilidades, são atribuídas ao mercado de aviação civil e também à regulação do setor, abalado pelas oscilações mercadológicas e a problemas de governança corporativa das empresas aéreas brasileiras.

Este trabalho, busca analisar, brevemente, a evolução da regulação da aviação brasileira, fundamental para a compreensão das características desse mercado quanto a sua estrutura, sua lucratividade e de suas demandas, especificamente o transporte de passageiros. A indagação é se o processo da Reforma do Estado ocorrido a partir da década de 1990 colaborou para a ocorrência da competitividade no setor aéreo.

Em seu início, a aviação foi extremamente protegida e subsidiada. Após a II Guerra Mundial, ocorrida entre os anos de 1937 a 1945, houve um período de abertura de mercado e redução do controle estatal, proporcionando a expansão da oferta dos serviços e, conseqüentemente, a competição.

Como resposta ao excesso de oferta causada nesse período, foi instituído um marco regulatório que provocou um rígido controle de oferta, entrada no mercado e preços das passagens. Nesse período, início dos anos 60, foram introduzidas, também, as aeronaves a jato. Essa situação perdurou até o fim dos anos 80, com a fase tendente a um processo de liberalização, conhecido como desregulação.

Faz-se, pois, necessário, um estudo científico para que se conheça o funcionamento do mercado aéreo desregulamentado e sobre o seu real significado.

A política antitruste é uma importante forma de obtenção de estabilidade econômica em mercados oligopolísticos, como é caso do setor aéreo nacional. O que é conhecido como “controle de condutas”, preocupa-se em impedir o abuso do poder mercadológico que possa vir a acontecer por uma ou mais empresas.

Esta pesquisa busca estudar a competitividade das companhias aéreas nacionais, utilizando-se de modelos teóricos.

Objetivos:

A busca da análise da competitividade do setor aéreo brasileiro tem como objetivo desenvolver uma base de dados a partir de informações coletadas junto aos órgãos do setor aéreo brasileiro e relatórios institucionais das principais companhias aéreas estudadas nesta dissertação.

Hipótese:

A análise da evolução da regulação da aviação comercial, desde o seu início até o presente, constata que o setor aéreo sempre foi controlado por marcos regulatórios diferenciados durante a sua história no Brasil.

Esta dissertação está estruturada de forma a permitir uma evolução gradativa no entendimento e conclusão do assunto proposto.

No capítulo 1, através de um estudo com fundo histórico é abordada a Reforma do Estado iniciada na década de 1990, o Estado regulador, a criação das agências reguladoras e da Agência Nacional de Aviação Civil, a ANAC e seus desdobramentos

O capítulo 2 aborda o histórico da aviação mundial e brasileira, a história das principais companhias aéreas analisadas e o panorama atual do setor.

O capítulo 3 trata da competição e concorrência no setor aéreo, os conceitos de competitividade, buscando demonstrar, com base nos modelos de análise, como ela se desenvolve e quais os seus fatores determinantes.

O capítulo 4 apresenta de forma detalhada os procedimentos metodológicos adotados nesta dissertação, incluindo os detalhes da análise exploratória quantitativa e qualitativa, os critérios para a escolha da amostra e os procedimentos estatísticos utilizados para a análise crítica dos dados.

A dissertação é finalizada à luz das conclusões, verificando se os objetivos propostos para a pesquisa foram atingidos, procurando demonstrar a contribuição gerada pelo presente trabalho.

CAPÍTULO 1

A REFORMA DO ESTADO

1.1 A Reforma do Estado nos Anos 90

Os serviços públicos não são, necessariamente, privilégios do Estado, uma vez que existem prestadores de serviços que o auxiliam nessas atividades.

Nas últimas décadas vem ocorrendo, a transferência da administração dos serviços. Tal política faz parte do processo da reforma do Estado brasileiro.

Ressurgida na década de 70, a reforma do Estado determina o papel do Estado, diminuindo a prestação de serviços que pela máquina estatal era realizado e estimulando o Segundo e o Terceiro Setor na realização das atividades que exercia.

Nos anos de 1970, reiniciou-se uma série de discussões sobre a evolução política dos países periféricos em decorrência da crescente globalização, fazendo com que vários segmentos da sociedade participassem das discussões que se formavam em torno de temas como a distribuição de riquezas nesses países.

A globalização está instalada, delineando os novos rumos do capitalismo. De acordo com Singer¹ existem dois tipos de globalização: a positiva e a negativa cabendo ao Estado e a Sociedade optar por qual irá aderir “A “globalização negativa” provoca perdas substantivas para determinadas sociedades, uma vez que o Estado é capturado por interesses hegemônicos do capital internacional, ao passo que a “globalização positiva” conduz à internacionalização da economia com medidas protecionistas aos setores econômicos locais”. Desse modo, é preciso que as parcerias entre o Estado e a sociedade sejam realinhadas em suas bases para esse novo panorama político, econômico e social.

Carneiro Junior² diz que uma das principais questões atuais do capitalismo refere-se ao modo como as decisões relacionadas à distribuição da produção se processam, levando em consideração que as principais definições ocorrem no campo da política e não da economia

Assim, a organização do Estado e suas atribuições estão inseridas no mundo globalizado e compreender o que seja política no sistema econômico mundial de hoje é, pois, compreender o Estado nacional e compreender o Estado nacional no contexto desse sistema, é compreender a dinâmica fundamental de uma sociedade.

¹ Singer, 1997, pp.39-65,

² Carneiro Junior, 2002, pp. 18

O Estado, em sua excelência política, está acima dos poderes e de valores morais do cidadão, é o defensor dos direitos individuais e coletivos, transformando-o num terreno no qual ocorrem as grandes discussões políticas, organizacionais e ideológicas, sejam elas no próprio Estado, sejam na sociedade civil.

De acordo com Carneiro Junior, o Estado pode ser compreendido em caráter econômico ou ideológico em duas partes: as concepções liberais cuja primazia é a dimensão econômica. Em face da sociedade, o Estado é neutro, isto é, intervém o menos possível nas relações socioeconômicas e garante as liberdades individuais e de propriedade; e as concepções cuja dimensão político-ideológica centraliza a explicação da natureza do Estado e seu papel na relação com a sociedade.

Essas argumentações levam a um aumento das discussões sobre o papel da democracia na qual o Estado deixa de ser o gestor para se tornar o mediador das ações sociais, referendado pela Constituição Federal de 1988, que traz à tona o Estado mínimo. Diz Andrade³ que a democracia foi apresentada como pacto constitucional, no qual se normatiza o controle do poder público e definem-se regras mínimas para operação do sistema democrático.

O que vem comprometendo a democracia são os compromissos firmados e que não são sendo cumpridos devido a sua incapacidade de atender as demandas sociais, cada vez mais crescentes, principalmente numa sociedade dinâmica, moderna e complexa como a que vivemos. Segundo Bobbio⁴, o futuro da democracia ficou comprometida com algumas de suas promessas não realizadas expressas na persistência de grupos oligárquicos no poder, nos insuficientes espaços onde é exercida e na questão do controle público sobre as decisões governamentais, entre outras.

Os posicionamentos do Estado sempre foram intervencionistas, normatizador e incentivador da produção e das relações sociais, com o decorrer dos anos, ele passa a ter um caráter mais politizador, nas décadas de 50 e 60 passou a exercer um papel mais desenvolvimentista. Nos anos 70, curiosamente, o Estado passa a ter um papel de resistência ao desenvolvimento. Nessa época havia discussões mundiais sobre o modelo do Estado e a partir de 1980, começa-se a pensar num Estado com caráter mais liberal, no qual o cidadão é maior do que as instituições e com a economia mais voltada para a valorização da competição, graças a um mercado que se tornaria

³ Andrade, 1993, p. 16.

⁴Bobbio, 1997, p.31

mais amplo já que a comunidade é quem decide os rumos de sua vida. Inicia-se um movimento de definição do Estado mínimo. Em 1990, havia muitas críticas ao processo anterior. Evans⁵ nos diz que ao final dos anos oitenta, até antigos expoentes da ortodoxia, como o Banco Mundial, estavam, agora, dispostos a considerar a possibilidade de que os problemas de seus clientes podiam surgir não apenas de más políticas, mas de deficiências institucionais corrigíveis apenas no longo prazo. A resposta não está no desmantelamento do Estado, mas sim na sua reconstrução.

O capitalismo passava por uma crise gerada pelas dimensões internas do próprio Estado, pela globalização que ganhava novas forças, pela inflação cada dia mais alta, pelas demandas sociais mais complexas que se juntavam a outras necessidades que não haviam sido atendidas, pela crescente insatisfação da sociedade que se via cada vez mais mergulhada na desigualdade, principalmente em países periféricos. Era a hora de se discutir um novo modelo de Estado que o fizesse sair dessa crise de tamanha proporção.

Era preciso buscar formas institucionais que garantissem o processo decisório, a plena participação dos vários segmentos sociais e implementação de políticas governamentais que garantissem a governabilidade e respostas às demandas da sociedade apoio aos grupos sociais. De acordo com Diniz⁶, em sentido amplo, a capacidade governativa não mais seria avaliada em função apenas dos resultados das políticas governamentais, passando a significar a forma pela qual o governo exerce seu poder. Assim, a questão dos procedimentos e práticas governamentais na consecução de suas metas adquire relevância, incluindo como objeto de análise questões como o formato institucional do processo decisório, a articulação público privado na formulação das políticas ou ainda a abertura maior ou menor para a participação dos setores interessados ou de distintas esferas de poder.

O desafio era a maior participação da sociedade que esse novo Estado apresentava a um poder executivo intervencionista e burocrático, devido, principalmente, ao caráter tenso e complexo existente diante da heterogeneidade de interesses que há nessa relação tripartite (governo, burocracia e sociedade civil), sendo possível, no entanto, avaliar a capacidade democrática do Estado.

As principais preocupações do Estado são: justiça social, igualdade e a participação política da sociedade. Com início dos anos 80 essas questões tomam novo

⁵ Evans, 1992, p. 43

⁶ Diniz, e Azevedo, 1997, p.75.

impulso com a necessidade de se implantar políticas sociais que atendam as necessidades da população diante da ineficiência do Estado para atendê-las, seja por falta de recursos financeiros, inoperância ou desigualdade social. Era preciso que houvesse uma reforma capaz de reduzir o tamanho do Estado, os gastos públicos em áreas sociais e a redefinição do seu papel com relação a prestação de serviços, etc. Havia uma crescente necessidade de crescimento econômico e de políticas justas. Kliksberg⁷ é de opinião que “A questão fundamental não é o tamanho do Estado, e sim que ele cumpra suas funções históricas imprescindíveis e tenha a capacidade institucional de levá-las a cabo com eficiência. Entre elas, destaca-se claramente o tema da equidade e do desenvolvimento em geral, em que a ação estatal não pode ser substituída”.

Comparato⁸ sustenta que as reformas entre estado e sociedade civil ocorrem mediante a participação do cidadão da seguinte forma:

1. na distribuição pública de bens materiais e imateriais – acesso às informações;
2. na proteção dos interesses difusos ou transindividuais – meio ambiente, patrimônio artístico, por exemplo;
3. no controle do Poder público;
4. na administração da coisa pública; e
5. nas organizações de proteção de interesses transacionais.

Kliksberg afirma que a participação social assume importância para a efetivação das políticas públicas, exigindo melhor qualificação do gerenciamento desses programas e incorporando mecanismos de mercado.

A reforma do Estado vem sendo discutida em vários países, respeitando-se suas realidades econômicas, sociais e políticas. As discussões giram em torno da economia, da produção de bens e serviços sociais, aos custos, a falta de respostas concretas e satisfatórias às demandas oriundas do povo e do mercado.

Essas discussões vêm ocorrendo desde a década de 70, quando da crise capitalista ocorrida em virtude do monopólio do petróleo. Em virtude de um distanciamento que ocorria sobre formas de intervencionismo econômico, atividades governamentais e autocracias, houve uma retomada ao liberalismo clássico que passou a ser chamado de neoliberalismo por ressurgir como nova forma de política econômica,

⁷ Kliksberg, 200, p.10.

⁸ Comparato 1992, p.53.

com severas críticas a idéia do mercado como agente propulsor do desenvolvimento econômico e enfrentamento a pobreza. Ao mesmo tempo, a reforma que se fazia necessária com ações mais voltadas para os excluídos sociais. Nos anos seguintes foi possível deslumbrar que havia novas configurações nas lideranças mundiais com perfis neoliberais, como Margareth Thatcher na Inglaterra; Ronald Regan nos Estados Unidos.

Laurell⁹ diz que a solução da crise consiste em reconstituir o mercado, a competição e o individualismo, ou seja, eliminar o Estado intervencionista via privatização, menor participação nas atividades econômicas e redução das funções do bem-estar social. Há, aí, uma proposta de rearticulação entre o público-privado numa crítica ao Estado de Bem-Estar Social.

A reforma do Estado foi sendo implantada de acordo com a realidade dos países e organização política dos grupos sociais de cada país.

No final da década de 80, a América do Sul aderiu à globalização, porém foram exigidas políticas de ajustes econômicos, em virtude das constantes crises de ajustes fiscais que os países vinham vivenciando. Para tal, a reforma estatal se daria através da privatização de estatais e o rompimento de políticas públicas gerais, o que favoreceria o desenvolvimento econômico, através de capitais estrangeiros, conforme o Consenso de Washington, embasado na política neoliberal. No entanto, os efeitos não foram positivos, pois, houve um aumento da exclusão social.

Em 1990, através da promoção de políticas corretivas, iniciou-se a reconstrução da relação Estado e sociedade, na qual o primeiro deve estabelecer políticas sociais que dê oportunidade igual a todos e estímulos para a formação de parcerias com a sociedade civil. Essas medidas oportunizaram, ao Estado, a retomada do prumo pelo fortalecimento do controle do interesse público.

Bresser Pereira¹⁰ afirma que a reforma do Estado é uma questão gerencial, desconsiderando que a função do Estado é estimular e promover a ação de outros setores da sociedade para a realização de bens sociais, contrapondo-se ao Estado interventor. Essa nova forma de administração do Estado o torna mais ágil eficaz perante a economia mundial, uma vez que a reforma do Estado para torná-lo menor, mais voltado para as atividades que lhe são específicas, que envolvem poder de Estado, mas mais forte, com maior governabilidade e maior governança, com mais capacidade, portanto, de promover e financiar, ou seja, de fomentar a educação e da saúde, o

⁹ Laurell, 1995, p. 47.

¹⁰ Bresser Pereira, 1997; Sachs, I.; Wilhelm, J.; Pinheiro, P. S., 2001

desenvolvimento tecnológico e científico, e, assim, ao invés de simplesmente proteger suas economias nacionais, estimulá-las a serem competitivas internacionalmente.

Para Di Pietro¹¹ o que muda é principalmente a ideologia, é a forma de conceber o Estado e a Administração Pública. Não se quer mais o Estado prestador de serviços; quer-se o Estado que estimula, que ajuda, que subsidia a iniciativa privada; quer-se a democratização da Administração Pública pela participação dos cidadãos nos órgãos de deliberação e de consulta e pela colaboração entre o público e privado na realização das atividades administrativas do Estado; quer-se a diminuição do tamanho do Estado para que a atuação do particular ganhe espaço; quer-se a flexibilização dos rígidos modos de atuação da Administração Pública, para permitir maior eficiência; quer-se a parceria entre o público e o privado para substituir-se a Administração Pública dos atos unilaterais, a Administração Pública autoritária, verticalizada, hierarquizada.

Essa nova forma de atuação do Estado preocupa-se em assumir políticas gerenciais do setor privado enfocando a eficiência e eficácia, desburocratização, maior autonomia e competitividade, avaliação de resultados, necessárias a um mundo globalizado. Suas características podem ser constatadas em quatro modelos¹²:

- modelo 1 – caracteriza-se pela ênfase ao controle contábil-financeiro e à desregulamentação das relações de trabalho. Teve hegemonia na primeira metade da década de 80;
- modelo 2 (downsizing) – caracterizado pela política de redução de recursos humanos e dos postos hierárquicos das empresas; enfatiza a terceirização de unidades de serviços, estabelecendo contratos de gestão; é um modelo em franca expansão;
- modelo 3 – modelo de transição que sofre influência das escolas de administração de recursos humanos e enfatiza a cultura organizacional; e
- modelo 4 – conhecido por sua orientação para o serviço público. Aparece a partir da década de 90. Enfatiza o gerenciamento da qualidade total, a definição da missão da organização e a defesa da participação comunitária, visando à qualidade dos serviços oferecidos¹³.

Bresser Pereira¹⁴ defende que, o Estado do século vinte-e-um não será, certamente, o Estado Social-Burocrático, porque foi esse modelo de Estado que entrou em crise. Não será também o Estado Neoliberal sonhado pelos conservadores, porque

¹¹ Di Pietro, 1997, p. 63.

¹² Ferlie, E.; Asburner, L.; Fitzgerald, L.; Pettigrew, A., 1999, p. 81.

¹³ Carneiro Junior, p. 15.

¹⁴ Pereira, 1997, pp.58

não existe apoio político nem racionalidade econômica para a volta a um tipo de Estado que prevaleceu no século dezenove. A previsão é a de que o Estado do século vinte-e-um será um Estado Social-Liberal: social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalhos mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional.

No caso das políticas sociais, foi possível verificar diferenças funcionais entre prestação de serviços, financiamentos e gestão. Os atores sociais têm suas atividades realizadas por projetos com dimensões e especializações próprias, bem como seus mecanismos de produtividade.

A partir do final dos anos 80, vêm ocorrendo uma relação entre comunidade, Estado (Primeiro Setor) e mercado (Segundo Setor), trazendo mudanças voltadas para a lógica de mercado: flexibilidade, redução de custos, eficiência e eficácia aumentados em decorrência dos contratos realizados e controlados pelo Estado, através de parcerias com organizações não governamentais, o chamado Terceiro Setor e repasse de verbas públicas para os serviços prestados por estas.

O Terceiro Setor se caracteriza por ter caráter privado, sem fins lucrativos, mas com interesses no setor público. As organizações sociais que formam o Terceiro Setor são, atualmente, os principais agentes sociais que trafegam entre o Estado e o mercado, mediando as relações entre Estado e a Sociedade, em virtude do dinamismo que lhe são próprios. Pode ser dividido em dois grupos distintos: um formado pelas organizações beneficentes e outro voltados para serviços na assistência social e com atividades voltadas para o desenvolvimento social.

Desses dois perfis, para Thompson¹⁵ um é de percepção mais funcional e outro de caráter político-ideológico.

Nos últimos anos, vem ocorrendo diversas manifestações em prol da qualificação dessas instituições, através de movimentos políticos dos diversos segmentos a que estejam inseridas além de investimentos públicos. As discussões a esse respeito vêm acentuando um processo de institucionalização dessas organizações que

¹⁵ Thompson, 1997, p. 39.

elas correm o risco de se descaracterizarem e desvirtuar o seu desempenho para ações que são unicamente do Estado.

Para Piva¹⁶, o Estado é, por sua natureza, ineficiente no exercício de atividades diretamente produtivas e de serviços públicos, e não dispõe de recursos necessários para financiar os investimentos para tanto necessários.

O governo Fernando Henrique Cardoso estabelecendo a moeda e, conseqüentemente a economia, oportunizou a revisão do texto constitucional que favorecia a proposta da reforma. Esta privilegiava as organizações privadas, exposta como modernização técnico-administrativa e como interveniente para a crise brasileira. A diminuição de controle dos processos administrativos, a falta de regulamentação administrativa, os contratos firmados com setores privados para a realização de serviços sociais foram tópicos para a reforma que se estabelecia.

Bresser Pereira¹⁷ afirma que a crise do Estado brasileiro caracterizou-se, essencialmente, pela crise econômica, política, fiscal e da administração pública burocrática.

A linha diretora do plano¹⁸ de reforma do Estado brasileiro, através do Ministério da Administração Federal e reforma do Estado – MARE - apresentou as seguintes propostas: descentralização e desconcentração – o que significa a transferência de órgãos estatais para o setor público não-estatal e/ou para outras instâncias de governo; distinção dos órgãos estatais e não-estatais com funções de formular e/ou executar políticas públicas; implantação de mecanismos para avaliar e controlar os resultados, mediante "contrato de gestão"; desregulamentação das normas, rotinas e procedimentos atuais da burocracia estatal, particularmente das responsáveis por compra de materiais e de contratação de recursos humanos; adoção de nova política de recursos humanos.

De acordo com Bresser Pereira¹⁹, foram usadas duas estratégias: de um lado, o fortalecimento da burocracia no núcleo estratégico do Estado, dotando-o de maior capacidade de formulação de políticas e de controle e avaliação sobre a sua implementação. De outro, a reforma gerencial, voltada para a descentralização da prestação de serviços pelo Estado e para a aplicação de novas formas de gestão e de controle que possibilitem uma maior eficiência e qualidade de atendimento ao cidadão.

¹⁶ Piva, H, p. 8.

¹⁷ Bresser Pereira, 2001, p. 85

¹⁸ Brasil, MARE, 1998, p. 5.

¹⁹ Idem

A partir daí, a reforma do Estado, através das funções públicas e da sociedade, foi dividida da seguinte forma²⁰: núcleo estratégico – instância de definições e avaliações das políticas públicas, que compreende o poder executivo; setor de atividades exclusivas do Estado – no qual se exercem os poderes de Estado: regulação, fiscalização, arrecadação, polícia, judiciário, legislativo, entre outros; setor de serviços não-exclusivos do Estado – compreende atividades consideradas de relevância para toda a sociedade, como saúde e educação, atividades que exigem participação do Estado para que se mantenham, mas que não sejam necessariamente executadas pelo aparelho estatal; setor de produção de bens e serviços para o mercado – atividades de produção econômica propriamente dita, como siderurgia, telecomunicações, capital financeiro, entre outros, mas que prescindem da intervenção do Estado para executá-las e/ou financiá-las.

O plano diretor tinha como metas²¹: fortalecer o núcleo estratégico mediante a implementação de política de capacitação técnica e de plano de cargos para a burocracia desse núcleo; criar agências executivas e regulatórias para o setor de atividades exclusivas do Estado – órgãos com autonomia administrativa e regidos por contrato de gestão; tornar públicas as atividades não-exclusivas do Estado, mediante a criação das organizações sociais, também regidas por contrato de gestão; e privatizar o setor destinado às atividades da produção econômica.

Assim, essas decisões foram encaminhadas em forma de medidas provisórias precedidas por articulações sustentáveis politicamente para a implementação da reforma do Estado. Por fim, após longas negociações políticas, foi definida em 4 de junho de 1998, pela Emenda Constitucional nº. 19, tendo como principais itens²²:

1. Revisão das regras de estabilidade do servidor público;
2. Controle de gastos e equilíbrio das contas públicas;
3. Novos limites e critérios para a fixação da remuneração dos cargos públicos;
4. Desregulamentação das normas de admissão dos servidores públicos, extinguindo o regime jurídico único;
5. Profissionalização da função pública;

²⁰ Bresser Pereira, 2001, p.74.

²¹ BRASIL, MARE, 1998

²² BRASIL. MARE, 1998c

6. Desenvolvimento da gestão pública, no sentido de controle social dos órgãos públicos; estabelecimento e incorporação de instrumentos técnicos no gerenciamento desses órgãos, como eficiência, efetividade e qualidade na prestação de serviços. Nessa perspectiva gerencial assiste-se à transferência de serviços e bens públicos às instituições públicas não-estatais;

7. Ampliação da autonomia de gestão da administração indireta formulada por nova lei que alterasse o estatuto das atuais empresas públicas bem como das de economia mista; e

8. Alteração das leis que norteiam as novas normas de licitação para aquisição de materiais e equipamentos pelos órgãos públicos.

Para isso, Barros²³ pondera que combinar políticas universais a intervenções focalizadas para assegurar o acesso de segmentos excluídos a bens e serviços essenciais; articular as diversas intervenções setoriais, conferindo-lhes caráter de complementaridade e assegurando o tratamento simultâneo das múltiplas dimensões dos problemas; buscar formas de autonomia administrativa e mecanismos estimuladores da qualidade dos serviços prestados que pode significar inovações na gestão pública capazes de viabilizar o objetivo de equidade que responderia aos anseios da população.

Essas medidas tiveram como objetivo introduzir o Brasil no mundo globalizado, orientadas pelos países desenvolvidos, sob a supremacia dos Estados Unidos, o que provoca desconfiças em todo o processo.

Para Bresser Pereira²⁴ o delineamento do Estado se desenhava em três setores, havendo distinções entre privatização, terceirização e publicização. Para ele, privatização é um processo de transformar uma empresa estatal em privada. Publicização, de transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal. Terceirização é o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio. Nesta direção, as principais características da administração pública gerencial, que também vem sendo chamada de nova administração pública:

- a) orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;
- b) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos);

²³ Barros, 1996, p.12

²⁴ Bresser Pereira, MARE, 1997

- c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou corpos de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas;
- d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;
- e) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido;
- f) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;
- g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos de controle social direto, do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrada;
- h) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado.

O conceito explica que o Estado exerce forte presença, além de enunciar a competição administrada, porém, isso não ocorre em função de haver um financiamento global

Em seu artigo, André²⁵ contesta a capacidade do Estado em realizar controles, principalmente por objetivos, uma vez que contratos anteriormente firmados, como Fepasa, em São Paulo, Vale do Rio Doce, Petrobrás e Fundação das Pioneiras Sociais, não tiveram resultados definidos, razão pela qual as relações gerenciais não foram adiante, em virtude das eficiências e incompatibilidades de mecanismos gerenciais.

A queda do muro de Berlim, nos ex-países comunistas, e o fim dos regimes militares, na América do Sul, colocaram um ponto final ao modelo de Estado Provedor. Após a transição do regime militar, o Brasil adotou um modelo que remeteu o país a um modelo de Estado que se situa entre intervencionista e liberal: o chamado Estado Regulador.

²⁵ André, 1999, p.42-52.

Durante a década de 90 o Brasil promoveu a privatização, mas que realmente que dizer processo de desestatização, como forma de se adequar aos novos caminhos que o mundo começou a trilhar no fim dos anos 80.

Desestatização significa a retirada do Estado de alguns setores, deixando-se para a iniciativa privada atuar, subsidiariamente, na exploração de alguns serviços e atividades.

A privatização é um afastamento do Estado e pode ser desenvolvido de várias formas. Portanto, usar o termo "privatizar" para designar todo o processo, não seria o mais adequado.

O Brasil desenvolveu quatro formas distintas de desestatização que podem ser classificadas como: concessão, permissão, privatização e terceirização. Todas elas passam por uma quinta forma, mais abrangente, que se intitula desregulamentação. Vale ressaltar, que a atividade passada às mãos da iniciativa privada, continua sendo dever do Estado, que apenas transfere a sua execução para estas empresas. Portanto, em última instância, o serviço prestado continua sendo público, pois a iniciativa privada atua como uma mão longa do poder estatal.

Dentro deste contexto, foram sendo criadas agências, que regulam os setores desestatizados. Entre elas, podemos citar a ANEEL no setor de energia elétrica, a ANATEL nas telecomunicações, a ANP no de petróleo, a ANAC no setor de transportes aéreos, entre outras. O modelo de agência reguladora aplicada no Brasil é baseado no modelo norte-americano, quando as agências atingiram seu maior grau de poder naquele país. As agências reguladoras foram criadas de um modo muito cuidadoso, preservando sua independência em relação ao Poder Executivo, como forma de torná-las isenta de pressões políticas, contando com um alto grau autonomia, inclusive financeira, pois são dotadas de verbas próprias. Suas decisões são tomadas por um órgão colegiado. Seus diretores gerais tem mandato fixo, e além de serem indicados pelo Presidente da República, devem passar por uma sabatina perante o Senado Federal.

As mudanças realizadas pelo governo modificaram profundamente a estrutura de poder, pois este eixo se desloca dos Ministérios para as agências. Em

função deste processo, o papel do Estado no Brasil está sendo, aos poucos, modificado: de interventor para regulador.

Com estas modificações na estrutura do Estado, o Brasil está se aproximando dos modelos baseados na chamada terceira via, ou governança progressiva, pois como ocorreu nos setores onde foram criadas agências reguladoras, a execução foi concedida à iniciativa privada, porém, a titularidade do serviço, continuará a ser do setor público. Deste modo, o governo brasileiro tenta promover uma existência harmônica entre setores públicos e privados, na execução de serviços que, antes, eram providos pelo monopólio do Estado.

Apesar da revolução gerencial, é difícil avaliar seus resultados e, mais problemático ainda, é prescrever o que funciona melhor, em parte pelo pouco tempo de implementação das reformas, mas principalmente porque o mesmo entusiasmo com que a agenda tem sido assumida politicamente e implementada não tem sido acompanhado de equivalente esforço para desenhar sua operacionalização ou seu monitoramento e avaliação. Por outro lado, embora muitas das idéias que a tem fundamentado sejam bastante atraentes no papel, freqüentemente a implementação dos novos modelos levanta grandes problemas, muitas vezes inesperados pelos formuladores, tanto pela urgência e pragmatismo das reformas quanto pela colisão que provocam com as práticas em ato. As principais mudanças no enfoque reformador e as questões cruciais enfrentadas, são:

- Flexibilidade gerencial, promovida através de diferentes formas, mas centrada fundamentalmente na quebra dos monopólios estatais, na diminuição do quadro de funcionários públicos e na dispensa da força de trabalho "supérflua";
- Remoção das barreiras burocráticas (normas, procedimentos e estruturas do aparelho de Estado), numa perspectiva pragmática, privilegiando a idéia de "gerenciamento da qualidade total" em oposição à de "controle burocrático hierarquizado";
- Atendimento das demandas do consumidor (cidadão/cliente), em oposição às conveniências dos burocratas e políticos;
- Introdução de mecanismos de competição de mercado como "verdadeiros" incentivos para atingir maior eficiência e construir uma gerência mais competente;

- Terceirização e investimentos em novas tecnologias de informação, tornando as organizações mais leves;
- Foco na mudança de procedimentos e nos processos e não da estrutura organizacional.

Os novos modelos de reforma em diferentes países têm esses elementos integrados, concebidos de maneira profundamente pragmática e constituiu o, então, chamado novo gerenciamento público. A importação de idéias de diferentes países tem sido estimulada, mas é um equívoco pensar que as diferentes perspectivas constituem um menu de opções equivalentes, pois, na essência, são diferentes estratégias de mudança que estão voltadas para as especificidades de cada realidade nacional. De qualquer forma, o foco no gerencialismo é confirmado e, apesar do consenso sobre a necessidade de maior flexibilidade gerencial e diferentes enfoques tenham sido promovidos para introduzi-la, reiteraram-se as premissas listadas acima e dedicou-se substantiva energia à definição dos instrumentos adequados para implementá-lo.

A principal questão residiu na avaliação de resultados como guia para as decisões políticas. Uma vez que os serviços devem estar voltados para o consumidor (que por sua vez deve ter suficiente informação para fazer escolhas conscientes em relação aos custos), a avaliação de desempenho passa a ser o fundamento sobre o qual as reformas são construídas, constituindo seu núcleo central.

Em vários países, desde meados dos anos 80, houve investimentos no desenvolvimento de métodos e medidas de resultados e de desempenho dos gerentes e serviços, na perspectiva de avaliar o atendimento da demanda do consumidor.

De uma maneira geral, a avaliação do desempenho trabalha sobre uma série de etapas:

- a) a missão institucional (ou da agência), que é em parte uma elaboração legal, transformada em lei, e em parte cultural, histórica e política, pautada pelas normas que definem a instituição e que estruturam comportamentos;
- b) as metas, que derivam da forma como as leis que estabelecem a missão são interpretadas e como as normas se traduzem em ações concretas;

- c) os objetivos, isto é, como passar do geral da legislação para as pautas que modelam a ação institucional;
- d) os indicadores de medida de cumprimento dos objetivos (*outputs*), isto é as atividades e o volume de serviços produzidos *vis a vis* os recursos investidos;
- e) os indicadores de resultados, isto é, a avaliação da efetividade dos programas.

A avaliação de desempenho busca julgar quão eficientemente uma agência traduz seus fatores de produção (neste caso, particularmente o emprego no serviço público) em saídas e qual a efetividade desses produtos para atingir as metas dos programas governamentais ou seja, seus resultados.

Kettl²⁶ pergunta se o que deve ser medidos são os produtos (*outputs*) ou resultados (*outcomes*). A avaliação do desempenho caminha inexoravelmente para o segundo, pois inclui muitos fatores que não estão sob o controle dessas agências, o que aponta para a avaliação do que as agências podem controlar, isto é, seus produtos. Em assim sendo, a avaliação de desempenho deve se processar nos dois níveis (produtos e resultados), que embora interconectados, proporcionam diferentes respostas a diferentes questões, envolvem os gerentes de diferentes maneiras e criam diferentes incentivos para o comportamento. Em suma, a complexidade que envolve a criação de um sistema de avaliação de desempenho é substancial e devido às dificuldades inerentes às sofisticadas avaliações de resultados, a avaliação da satisfação do consumidor tem funcionado como mandatário de avaliação de desempenho.

A segunda parte da questão - focalizar os serviços no consumidor - que é o elemento crucial na transformação gerencial orientada para o mercado. A lógica subjacente é a de quebrar o monopólio estatal, que reprime a livre-escolha do cidadão. De maneira geral, defende-se que não é a privatização, por si mesma, que introduz a eficiência, mas sim a competição pelos consumidores, que fornece os incentivos adequados aos prestadores para funcionarem melhor, sejam eles públicos ou privados

²⁶ Kettl Donald, 1996. 16-17

Almeida²⁷ nos diz que, assim, a dedução é a de que o consumidor seja claramente identificado. Na realidade constatam-se pelo menos quatro enfoques diferentes para o consumidor nas propostas de reforma que pressupõem diferentes perspectivas de formulação de políticas e de gerenciamento e encobrem diferentes conflitos, presentes em cada estratégia.

1) Consumidor visto como quem recebe os serviços aponta para a questão da responsabilização, isto é, no nível macro, para o dever do Estado, a prestação de contas ao cidadão.

2) Consumidor visto como o administrador dos parceiros na provisão de serviços, tal como na proposta de separação entre financiamento e provisão de serviços, onde o consumidor é o gerente, a autoridade ou agência que compra o serviço em nome do cliente, superando as assimetrias de informação, etc. Esta estratégia busca maior eficiência e efetividade nas ações, articulando os parceiros públicos e privados na distribuição de serviços à população.

3) Consumidor visto como o contribuinte, que racionalmente deseja pagar menos e receber mais, cobrando do Estado eliminar o desperdício e operar com maior eficiência. O paradoxo que emerge é que como usuário de serviços o consumidor sempre acha que recebe pouco e como pagador de impostos que paga muito. Paralelamente, a pressão para a eficiência, centrada no stress fiscal e na contenção, incita cortes orçamentários, que cria situações de difícil administração.

4) Consumidor como lideranças eleitas, que atuam como supervisores do desempenho governamental e dos decisores políticos, respaldados pelos votos do eleitorado. Obviamente aponta para a questão da democracia e das relações entre representantes eleitos, burocratas e cidadãos. A contradição está posta na definição das formas de incorporar a participação social.

Em síntese, a despeito do grande entusiasmo pela avaliação de desempenho e pela satisfação do consumidor, essa perspectiva cria tensões, pois ao mesmo tempo em que estreita as relações entre os burocratas, os políticos, os decisores políticos e os cidadãos, pode subordinar as relações legais, políticas e normativas às exigências do

²⁷ Almeida, 1999, p. 25

consumidor que, independente da concepção em que se baseie, nem sempre significa melhores resultados. De qualquer forma, os autores alertam para a complexidade das relações inerentes a essas mudanças e, principalmente, para as dificuldades operacionais que suscitam.

As experiências práticas e os resultados científicos mostram que:

- As concepções de governança pública são pautadas por um enfoque pluralista, uma vez que o reconhecimento de que vários partidos possuem igual direito ao exercício do poder político segundo procedimentos eleitorais claramente definidos. É uma das mais importantes características da democracia moderna. Embora, na prática, a maioria das parcerias entre agentes corporativos seja comandada pelo arranjo tripartite, constituindo, por assim dizer, um negócio mais ou menos fechado, esse arranjo em princípio encontra-se aberto para outros participantes;
- As alianças e redes sociais podem ser entendidas como um novo modelo político, que se situa entre os extremos da regulação político-administrativa autônoma e da auto-regulação pura de mercado. Todavia, nessas novas relações políticas, os interesses da sociedade civil ainda estão claramente sub-representados;
- Nessas estruturas de governança pública, as relações de trabalho repousam sobre *consenso e cooperação*. O processo de criação de consenso é penoso e frágil, porque, ao contrário da negociação, não repousa sobre um equilíbrio de forças, mas sobre armas de luta iguais (mesmo para atores politicamente desiguais);
- As alianças locais e as redes sociais podem ser entendidas como um negócio de troca. Vale o princípio da reciprocidade, subentendendo-se que cada parceiro, no curso de uma compensação de interesses, pode almejar um ganho pela cooperação.
- O acordo é um dos principais pressupostos para uma cooperação entre aliados. A governança pública deve ser aprovada e aceita tanto pelos novos atores participantes quanto pelas respectivas organizações (por exemplo, a administração, os sindicatos de empregados e os sindicatos patronais). Somente dessa forma se consegue alcançar o poder necessário (empoderamento ou *empowerment*) para realizar as atividades e os objetivos das alianças. As alianças sobrevivem principalmente mediante a confiança mútua entre os parceiros. Ninguém deve sentir-se explorado ou enganado. Uma cultura de confiança não se cria por si só; ela resulta de longos anos de desenvolvimento de confiança e de um processo de aprendizagem entre os participantes;

- As alianças precisam de condução ou coordenação. Deve-se trabalhar de forma permanente o processo de discussão, comunicação e troca entre os atores. Para isso não existe receita certa. É indispensável que os participantes tenham disposição para um auto comprometimento, no sentido de se manterem fiéis às decisões tomadas em bloco;
- As relações de cooperação estão sujeitas a um controle do bom desempenho, isto é, a uma avaliação. Essa é uma condição para que as falhas sejam detectadas e corrigidas em tempo hábil. Mas é, principalmente, pela avaliação que se pode conhecer, não somente os resultados planejados por meio das políticas de aliança e cooperação, como também seus efeitos colaterais não planejados. Entre eles se incluem, sobretudo, os efeitos produzidos pelas alianças municipais e pelas redes sociais sobre a democracia.

A colaboração mútua, independente dos interesses dos atores e modos de ação, acaba envolvendo – os nas ações governamentais.

De acordo com Kissler e Heidemann²⁸ dizem que as redes sociais, além de proteger os seus integrantes, através da cooperação entre eles. Entre os pressupostos da cooperação está o fato de que, na esfera municipal, não se lida com atores homogêneos. O ator político está sujeito a uma divisão interna entre uma maioria que exerce poder político e uma minoria opositora. A gestão é caracterizada, verticalmente, por grupos que se diferenciam por níveis hierárquicos e, horizontalmente, por grupos com interesses homogêneos. Para esses dois atores importa que seu estatuto interno seja aplicável, pois isso é decisivo para que as relações de cooperação com outros entes municipais e regionais tenham chance de sucesso. O êxito da governança pública depende da habilidade estratégica dos atores participantes e da resposta à pergunta: até que ponto pode-se garantir, em relação a uma perspectiva de longo prazo, um estado de cooperação entre atores racionais (como, por exemplo, a administração municipal, a administração do trabalho, os sindicatos, as empresas, associações de assistência social, igrejas, iniciativas comunitárias etc.), que têm interesses próprios e racionalidades de ação específicas? A habilidade estratégica depende do quanto se pode dar conta do problema da racionalidade, o que envolve uma dimensão material (objetiva), uma social e uma temporal. Quanto à dimensão social, pergunta-se que estímulos de cooperação animam atores com diferentes interesses. Que condições os levam a renunciar voluntariamente à autonomia decisória? A resposta, apesar dos

²⁸ Kissler, Heidemann,, 2006, p.87.

distintos interesses e racionalidades de ação, poderia residir em valores compartilhados. Mas é mais provável que os diferentes atores cooperem em função das expectativas de ganho, bem como da pressão por cooperação que advém da complexidade dos problemas. Em vista disso, cresce o entendimento de que cada um dos atores, isoladamente, sentir-se-ia impotente diante do problema, e somente o trabalho em conjunto dar-lhe-ia a chance de resolvê-lo com sucesso.

No sistema alemão de relações de trabalho, observa-se um estilo político favorável à cooperação, que, por sua vez, é favorecida pelo fato de que os atores participantes, em geral, se confrontam em diferentes arenas, como ocorre, por exemplo, na reforma administrativa municipal, na política de tarifas etc. Verifica-se que a cooperação, por um lado, produz ação e, por outro, desenvolve a confiança necessária, na medida em que reduz a incerteza, gerada pelas diferenças de interesses, sobre o comportamento dos outros atores. Por isso, os pactos municipais em prol do trabalho e as estratégias políticas conjuntas sobre mercado de trabalho e emprego fortalecem arranjos institucionais entre os atores, o que permite trazer estabilidade às relações entre eles e, com isso, romper a estrutura circular do desenvolvimento de confiança. O desenvolvimento da confiança é circular porque a confiança é não apenas o resultado desejado da cooperação, mas também seu pressuposto.

A capacidade estratégica decorrente do desenvolvimento de confiança pode, também, ser ilustrada com uma analogia. As redes de atores são feitas de fios e nós. Assim, os fios representam as expectativas, objetivos e demandas em relação à atuação dos atores, e os nós representam os próprios atores e suas ações conjuntas. Juntos, eles constituem a estrutura de uma rede. A rede tem a função de reunir atores com interesses parcialmente diferenciados e parcialmente conflitantes, viabilizando seu trabalho conjunto. Os atores estão presos à rede, ou seja, não podem agir de acordo com seus interesses particulares tanto quanto talvez gostariam. Devem sujeitar-se aos processos de negociação, aceitar os resultados negociados e ajustar-se uns aos outros. Ao compreendermos por que isso ocorre, saberemos por que e de que forma surgem as redes sociais e as alianças e o que assegura sua sobrevivência.

Diante do exposto, vislumbra-se uma perspectiva de resposta na qual as redes protegem os atores. Isso quer dizer que elas possibilitam aos atores a resolução de problemas que representariam uma carga excessiva para um ator isolado, único. Em

outras palavras: quem trabalha sozinho sucumbe. As redes evitam a queda; possibilitam a solução dos problemas, acima de tudo, pela ação conjunta. Sua estabilidade resulta da pressão por cooperação e do bom êxito da cooperação.

O que assegura a continuidade dessas redes e a estabilidade da governança pública é o equilíbrio entre a delimitação e a viabilização das ações através da flexibilidade da rede política. Além de mais abrangentes, proporcionam uma multiplicidade de opções e novas formas de ação cooperativa, proporcionando, assim, aberturas para coalizões regionais, ampliação estratégica aos integrantes das redes em âmbito regional e municipal.

Para Kissler e Heidemann²⁹, a capacidade da governança pública para resolver problemas é limitada por cinco fatores:

1) Fusão das estruturas de governança e dos ciclos político-parlamentares. O ator político é eleito para um determinado período e sua legitimidade para atuar na governança pública circunscreve-se a esse prazo. Os problemas a serem solucionados, no entanto, vão além do período do mandato. Por isso, torna-se necessário um amplo consenso entre a maioria parlamentar e a oposição, para assegurar a continuidade dos trabalhos da rede social e da aliança e para manter unidos os atores participantes ao longo dos diversos períodos legislativos.

2) Dessa forma, fica claro que a capacidade dos atores para construir alianças é limitada. As redes sociais e as alianças, em vista de sua dinâmica e funcionamento próprios, pressupõem que todos os parceiros se envolvam em processos de aprendizagem. Nos arranjos de governança pública existe um código de conduta entre os parceiros, que é diferente do preconizado pelos modelos hierárquicos. Os parceiros das redes sociais e alianças, por serem recrutados entre os atores corporativos (como nos arranjos tripartites), serão parceiros em decorrência de sua função na organização a que pertencem. Eles não apenas representam sua organização (por exemplo, o sindicato), mas também precisam mobilizar e convencer os membros dela para o trabalho a ser realizado em cooperação com terceiros. A governança pública não pode ser imposta. Ela se origina de um processo de troca que oscila entre o topo e a base em toda a organização. Por isso, supomos que a nova cultura, propiciada por um reformulado código de conduta dos atores da governança, não se aplica tão-somente à estrutura da governança como tal, mas deve impregnar as próprias organizações participantes. Desse

²⁹ Idem

modo, os parceiros, liderando uma coalizão em rede ou uma aliança, irão construir efetivamente as bases para o desenvolvimento de uma confiança mútua.

3) A governança pública pressupõe regras de jogo e institucionalização. As duas coisas ainda estão pouco caracterizadas no contexto alemão. Isso transparece no exemplo das alianças municipais de trabalho. Elas se situam entre os extremos da "regulamentação e desregulamentação". Uma forte regulamentação (por exemplo, por meio de contratos) restringe a capacidade de inovação. Em contrapartida, uma aliança fracamente regulamentada (talvez com objetivos estratégicos precários) pode levar a uma incomunicabilidade entre os parceiros, ou estar sendo fortemente conduzida por simples pessoas, e não por atores investidos em papéis. Quando as pessoas saem, a aliança naufraga. Por isso, sem regras de jogo, o sucesso da governança pública se torna antes "obra do acaso" de pessoas engajadas, mas sem papéis vinculantes. As regras do jogo devem ser negociadas entre os atores; e, quando modeladas em conjunto, elas também podem fortalecer o auto comprometimento.

4) Quanto à organização do processo e do controle sobre os resultados, a prática da governança pública até agora tem apresentado sérias deficiências. A organização do processo deveria ser tão descentralizada quanto possível e brindar os atores participantes com autonomia. Além disso, uma coordenação central deveria garantir a troca de informações e a comunicação no processo de governança e, ao mesmo tempo, assegurar ampla transparência sobre as providências e atividades locais desenvolvidas. Essa seria atribuição de uma gestão estratégica. Mas é justamente isso o que ainda falta aos municípios e às regiões. Os controles sobre resultados e as avaliações certamente têm soado, nas últimas décadas, ao lado da modernização administrativa, como a "cantilena da modernização" nas prefeituras alemãs, mas de maneira alguma retratam a práxis da reforma. A reavaliação constante das metas, dos recursos empregados e dos procedimentos é imprescindível. Dependem disso a gestão dos processos de governança pública e seu desenvolvimento subsequente e, sobretudo, a legitimação de atuação dos atores em relação a sua própria organização.

5) A pergunta que trata dos reflexos sobre a democracia local é uma das que ainda estão em aberto e não foi respondida até agora pela práxis da governança pública. Da união dos parceiros locais poderia resultar uma impulsão positiva para o fortalecimento da democracia. As chances de democratização das redes e alianças comunitárias residem na inclusão dos grupos-alvo como também dos parceiros do terceiro setor e das forças da sociedade civil; em outras palavras, dependem de uma sociedade reativada,

mobilizada. Por isso, a governança pública, o Estado ativador e a sociedade civil são, freqüentemente, mencionados juntos nos debates acadêmicos. A governança pública poderia, assim, representar o terceiro pilar da democracia comunitária, ao lado da democracia representativa (praticada na Alemanha pela eleição dos membros das câmaras de vereadores) e da democracia direta (pela vontade e decisão dos cidadãos). Seu fundamento é a cooperação por meio de alianças e redes políticas.

1.2 O Estado Regulador

Muitos classificam o Estado regulador como Estado desenvolvimentista ou planejador. No sistema capitalista, essa forma de Estado aparece em países periféricos quando surge a necessidade de industrialização. Geralmente, esses países não conseguem, por falta da industrialização, o desenvolvimento econômico por falta de uma poupança interna e independente de capital externo³⁰. Para tal, é preciso analisar a intervenção do Estado no setor produtivo de bens e serviços na condução do desenvolvimento econômico, visto que a característica principal do Estado planejador no Brasil passa pela ordem política, independente de técnicas administrativas, mas com foco nos exercícios de poder decisório institucionais, principalmente com a criação de uma nova burocracia estatal, incluindo-se as estatais.

Cabe ressaltar que, de acordo com Matos³¹, a ação regulatória do Estado pode ser considerada como um conjunto de técnicas administrativas de intervenção sobre a economia. Ao definir o conteúdo da regulação, a Administração pode escolher diferentes técnicas para gerar efeitos sobre a economia. Cada técnica tem uma lógica própria que está relacionada ao tipo de estrutura ou relação econômica a ser regulada e aos objetivos da regulação, considerando os efeitos almejados (política industrial, correção de "falhas de mercado", estímulo ao desenvolvimento regional, estímulo à concorrência, etc.). Tendo em vista que a escolha de tais técnicas é feita pela

³⁰ Furtado, 1965, pp. 175-85

³¹ Mattos, 2006, p.76

Administração (e não livremente pelos agentes no mercado) e que constituem formas de intervenção (externas) sobre a dinâmica (interna) de funcionamento da economia, preferi adotar genericamente a expressão "regulação" para caracterizar qualquer forma de intervenção do Estado sobre a economia. Nesse sentido, formas de planejamento econômico ou formas de correção de "falhas de mercado", por exemplo, podem ser consideradas técnicas administrativas distintas de regulação da economia.

Em *Dialética do Desenvolvimento*, Celso Furtado³² diz que se continua a falar de planejamento econômico como se tratasse de um problema de opção entre técnicas elaboradas por hábeis economistas, quando o planejamento pressupõe a formulação de política e uma atitude com respeito ao grau de racionalidade que se deseja alcançar em política econômica. Ora, não cabe pensar em política senão em termos de fatores que condicionam o exercício do poder, o que exige superar os modelos analíticos e abordar a atividade humana concreta dentro de uma realidade histórica.

O processo de industrialização no Brasil foi impulsionado no governo Getúlio Vargas³³ no qual foram adotados: mecanismos protecionistas dos setores da economia brasileira; forma-se uma nova burocracia estatal para regular a economia brasileira e criam-se empresas estatais para impulsionar o desenvolvimento industrial. Com as estatais, surgem diversos órgãos federais de planejamento e coordenação econômica, autarquias para regulação dos setores da economia e das estatais que direcionam os investimentos necessários à industrialização do país.

O principal aspecto do processo de industrialização brasileiro, ocorrido nos anos 1930, foi a coordenação dos investimentos no setor produtivo estatal. Foi necessário que se adotasse novas técnicas administrativas de regulação econômica que iam além das técnicas administrativas fiscais e monetárias. Tais técnicas criavam e acumulavam capital produtivo, de intermediação e centralização do capital financeiro, concomitantes a coordenação de investimentos através das empresas estatais e privadas. A partir desse fato, o setor produtivo privado desenvolveu-se entrelaçado ao setor produtivo estatal.

³² Furtado, 1964, pp. 77-78

³³ Período de 1930 a 1945.

Dessa forma, o desenvolvimento da economia brasileira aconteceu de forma centrada e embasada no modo que o Estado planejou o desenvolvimento econômico, por meio das estatais e da união do capital privado e estatal.

Esse tipo de política industrial dependia das tomadas de decisões ou do exercício de poder da burocracia estatal, o que significa dizer que os órgãos e empresas estatais atuaram no plano político, especificamente na forma das tomadas de decisões no que se refere à articulação entre o capital privado e o estatal para os investimentos no setor produtivo.

De acordo com Oliveira³⁴, o pensamento autoritário nacionalista era a tônica da formação e institucionalização do Estado regulador brasileiro, pois a centralização no Estado refletiu no modelo econômico as relações de poder e dominação que vigiam no governo de Getúlio Vargas. O modelo de Estado adotado revelou essa concepção autoritária de Estado forte, internalizando a oligarquia, através da centralização e revelando, assim, um relacionamento patrimonialista, conforme descreveu Raymundo Faoro³⁵.

Ensina Furtado³⁶ que o processo político em um país subdesenvolvido com as características indicadas tende a apresentar-se sob a forma de uma permanente luta pelo poder, entre os grupos que compõem a classe dominante, em razão da extraordinária importância que tem o controle da máquina estatal. Inexistindo um processo endógeno no sistema, capaz de provocar a formação da consciência de classe da massa trabalhadora industrial, este grupo permanece tão disponível quanto os assalariados de classe média para serem trabalhados por ideologias da classe dominante, a serviço de suas facções internas em luta.

Diferentemente dos casos europeu e norte-americano, cuja passagem do Estado liberal para o regulador deu-se através de uma ampla disputa dos grupos sociais para a formação de burocracia estatal muito particular, no caso brasileiro, não houve qualquer disputa social. Houve sim uma luta pelo poder que se restringiu a grupos dominantes com acesso ao poder político e controle da máquina estatal.

³⁴ Oliveira, 2003, pp. 59-82.

³⁵ Faoro, 1958, p. 267.

³⁶ Furtado, 1964, p. 83

Tanto a expansão do processo de criação das estatais quanto a formação da burocracia estatal brasileira ficaram subordinadas aos tecnocratas do capitalismo local e internacional e se intensificaram com a chegada do militarismo aliado aos tecnoburocratas³⁷.

Mattos³⁸ diz que o Estado planejador no Brasil não se teria constituído por meio de nacionalizações, permitindo a substituição negociada de uma burguesia industrial nacional pelo Estado. Ele observa que, no contexto da industrialização européia, diferentemente do caso brasileiro, houve uma disputa política entre grupos sociais, incluindo aí a classe trabalhadora organizada em sindicatos de expressiva representação política. E mais: na Europa, a democracia representativa foi assumida como o melhor sistema político para o desenvolvimento econômico associado ao crescimento da intervenção do Estado na economia. No Brasil, país que adotou uma matriz de desenvolvimento dependente do capital multinacional, a associação entre democracia e acumulação capitalista não teria condições de se sustentar.

É possível constatar esse raciocínio empírico pelo fato de o Estado regulador nacional ter se desenvolvido através de regimes autoritários, principalmente pelo regime militar³⁹, no qual houve o enfraquecimento do Congresso Nacional e a perda dos direitos políticos. Além disso, o poder político ficou centralizado na figura do Presidente da República, tornando-o o chefe da administração direta e formulador das políticas públicas que seriam executadas pela administração indireta e por empresas estatais.

A centralização imposta pela ditadura militar solidificou a dependência econômica e a exclusão social, pois, as políticas públicas sempre beneficiaram os tecnoburocratas, as elites e as multinacionais em detrimento das classes que não tinham acesso ao poder, ou seja, os excluídos.

Além disso, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, juntamente com a sociedade civil, também foram impedidos de uma maior participação, conforme diz Mattos⁴⁰. Para o autor, o Poder Judiciário sofreu também limitações na sua capacidade

³⁷ Martins, 1972, pp. 119-46

³⁸ Mattos, 2006, p. 88

³⁹ 1964-1985

⁴⁰ Mattos, 2004, pp. 169-95.

de controle da ação regulatória do Estado. Tais limitações decorreram das características políticas da centralização no Executivo e, principalmente, dos reflexos desse fenômeno na forma de operacionalização da dogmática jurídica, conforme procurei discutir em artigo que trata do conceito de discricionariedade administrativa no direito brasileiro.

Um efeito claro dessa centralização — para além da limitação dos canais de circulação de poder político e de participação mais ampla no processo decisório de grupos na "sociedade civil" — é a pouca importância que o Poder Legislativo desempenhou nesse modelo.

A centralização do governo militar foi amplamente analisado, na década de 1970, pelos cientistas sociais brasileiros, no que tange a organização da burocracia estatal, o processo de industrialização e o desenvolvimento econômico nacional, na busca de um modelo jurídico-institucional de Estado regulador autoritário.

Fernando Henrique Cardoso⁴¹ criou o conceito de anéis burocráticos ao criticar o modelo jurídico-institucional ao analisar a organização política e o papel do Estado na industrialização enquanto Estado desenvolvimentista. Para o autor, no caso brasileiro, desde os primórdios da ação planejadora, no Governo de Eurico Gaspar Dutra⁴² e, especialmente, no segundo governo de Vargas, o plano surgiu como o resultado de um diagnóstico de carências formulado por técnicos, guiados por valores de fortalecimento nacional, mas num quadro de apatia da sociedade civil e, especialmente, dos políticos profissionais.

A consequência da criação do Estado regulador foi a constituição de uma nova burocracia e de funcionários públicos tecnoburocratas, constituindo-se uma nova classe que já havia sido mobilizada na primeira gestão do governo Vargas, amparado por políticas populistas que mobilizaram o povo por conta dos resultados econômicos que o Estado regulador gerou.

Desse modo, todos os governos vindouros se apoiaram politicamente nos resultados econômicos e que garantissem a pouca representatividade da sociedade civil.

⁴¹ Cardoso, 1973, p. 94

⁴² Período de 1946 a 1951.

Para Cardoso, o Estado regulador não é de interesse da sociedade civil e sim de uma administração clientelista nos diversos níveis de organização de poder. Essa argumentação é corroborada por Raymundo Faoro⁴³ que afirma que o Estado autoritário e centralizador que se formou, permaneceu com características de patrimonialismo como característica da formação da burocracia estatal e os seus resquícios estariam institucionalizados.

Para Cardoso⁴⁴, o fortalecimento da nova burocracia estatal planejadora, as alianças entre interesses políticos e econômicos se organizaram de forma mais sofisticada. E essa sofisticação teria ocorrido essencialmente porque se formaram no interior da burocracia estatal ilhas de racionalidade que permitiram justificar políticas públicas em nome de critérios "meramente" técnicos. Entretanto, como essas ilhas de racionalidade se formaram dentro de uma estrutura administrativa tradicional, caracterizada pelo clientelismo político, elas acabaram por não servir ao interesse público, mas aos interesses privados que se organizaram no interior do Estado e foram catalisados a partir do próprio Estado.

Nessa perspectiva, o planejamento econômico, enquanto técnica administrativa de intervenção do Estado na economia — sem afastar ou discutir aqui a sua importância no plano técnico-econômico —, teria tido no Brasil funções políticas importantes na organização de interesses políticos e econômicos das classes dirigentes. No entanto, essa organização foi interna ao próprio Estado, estando ausente na formação da burocracia brasileira a representação de partidos de classe, de sindicatos e de associações não-governamentais.

A análise que Cardoso faz desse fenômeno dos anéis burocráticos altera-se quando entra em foco o regime político pós 1964⁴⁵. Nesse momento, teria ocorrido uma quebra do populismo como instrumento de mobilização e sustentação política a partir do Estado e, ao mesmo tempo, surge um novo sistema no qual as decisões políticas passaram a ser tomadas pelas Forças Armadas enquanto corporação (uma burocracia de base técnica)⁴⁶. Após Castelo Branco, com a perda de função dos partidos políticos e o enfraquecimento do Legislativo, o sistema de "anéis burocráticos"

⁴³ Faoro, op. cit., pp. 261-71

⁴⁴ Cardoso, 1973, pp. 99-100

⁴⁵ Início da ditadura no Brasil, prolongada até 1985.

⁴⁶ Idem, pp. 101 - 102

apresenta grau maior de sofisticação; as relações políticas centralizam-se ainda mais no interior do Estado e na figura dos funcionários públicos tecnocratas.

Conforme escreve Cardoso, as qualidades requeridas para fazer parte de um anel não surgem da existência de solidariedades ou da possibilidade de busca de recursos políticos comuns entre camadas ou frações de classe mais amplas, mas da definição, nos quadros dados pelo regime, de um interesse específico que pode unir, momentaneamente ou, em todo caso, não permanentemente, um círculo de interessados na solução de um problema: uma política energética ou rodoviária, o encaminhamento de uma sucessão estadual, a defesa de uma política tarifária etc. O que os distingue de um lobby é que são mais abrangentes ou seja, não se resumem ao interesse econômico e mais heterogêneos em sua composição (incluem funcionários, empresários, militares, etc.) e, especialmente, que para ter vigência no contexto político-institucional brasileiro, necessitam estar centralizados ao redor do detentor de algum cargo⁴⁷.

A diferença central entre a organização dos anéis burocráticos no Estado regulador de orientação populista e nesse Estado regulador autoritário está numa dissolução ainda maior de qualquer tipo de legitimação das políticas públicas a partir da sociedade civil. Se no período anterior já não havia no Brasil uma força legitimadora essencialmente democrática, visto que as políticas populistas induziam o apoio popular a partir do Estado, no regime político pós 64, especialmente de 1968 em diante, teria havido a exclusão da "representatividade em geral, e a popular em especial, como fonte legitimadora do Estado"⁴⁸.

O regime pós 64 representou a montagem de um modelo de desenvolvimento industrial ainda mais dependente do capital multinacional. Assim, novas forças privadas, beneficiárias diretas do regime — os setores industriais exportadores, os setores contratistas de obras, os setores extrativo-exportadores, o grande capital multinacional e o capital financeiro mobilizado para sustentar a nova etapa da acumulação e do crescimento econômico⁴⁹ —, irão se articular aos funcionários do Estado (civis e militares) para garantir seus interesses. Ou seja, as relações clientelistas que, antes, por meio dos partidos políticos, ainda tinham alguma

⁴⁷ Cardoso, 1975, p. 208

⁴⁸ Idem, p. 213

⁴⁹ Idem, p. 207

força no Legislativo, agora se darão diretamente no interior dos ministérios e das autarquias a eles subordinadas, sob a tutela da Presidência da República no exercício de uma espécie de função moderadora⁵⁰.

Cardoso mostra que a conseqüência do fenômeno do Estado regulador, o crescimento da burocracia estatal teria sido também incorporado como forma de garantia do exercício de poder político autoritário pelas classes dirigentes e por aquelas a elas associadas por meio dos "anéis burocráticos". O autoritarismo no Brasil legitimado seja por políticas populistas, seja por altos índices de crescimento econômico, teria sido incorporado na base de funcionamento do sistema político.

O problema, para Cardoso, deixa de ser apenas sociocultural e passa a ser sistêmico e que pode ser descrito a partir da forma pela qual as instituições político-jurídicas são organizadas e operadas pelas classes que estão no poder. Cardoso procurou analisar como o sistema político se organizou no Brasil em torno e a partir da burocracia estatal, sofisticando-se e se transformando ao longo do tempo conforme mudavam os grupos no poder. Ele vai além das análises culturalistas que procuravam identificar as raízes socioculturais do exercício do poder: a chefia autocrática e paternalista, a figura do homem cordial (aquele que não distingue o público do privado e, portanto, não respeitando a "coisa" pública) ou a imagem da cultura patrimonialista lusitana, etc. O elemento central de sua análise esteve no modo de articulação de determinados segmentos da sociedade civil, incluindo também aí a representação de interesses do capital multinacional e financeiro, a partir da burocracia estatal.

A burocracia teria sido constituída centrada no próprio Estado e nas forças que se articularam em seu interior; um Estado que se modernizou ao longo do tempo, adotando sofisticadas técnicas administrativas de regulação da economia. Esse seria um modelo de Estado regulador, organizado na forma de uma burocracia pouco permeável às demandas da sociedade civil. Trata-se, essencialmente, de um Estado autoritário, pois apenas os grupos de interesse que dão suporte ao grupo político no poder têm acesso aos canais de comunicação com os burocratas formuladores das políticas públicas. É dessa maneira que tais grupos garantem seus interesses. Assim, a idéia de anéis burocráticos demonstra que não foi a partir do embate na esfera pública

⁵⁰ Idem, p. 207

entre forças políticas distintas e variadas da sociedade civil que se deu a formação de uma burocracia concebida para regular as esferas da vida social.

A legitimidade das políticas públicas concretizadas a partir da ação regulatória do Estado é o grande problema. Simbolicamente, o exercício do poder político tem de se traduzir na forma de políticas em benefício da sociedade. Seja o governo eleito democraticamente ou não, o aspecto central do exercício do poder está na questão de como legitimar o conteúdo das políticas definidas em nome do interesse público.

A legitimidade, no Brasil, dos governos populistas ou dos governos ditatoriais foi sempre buscada na forma de políticas que tentaram organizar parte dos setores da sociedade civil sem representação no Estado. No populismo, a política trabalhista de Vargas; no regime militar, as propagandas do Brasil Grande e do Brasil Potência ⁵¹.

Portanto, a legitimidade, nunca foi associada a justificativas racionais e públicas do conteúdo das políticas adotadas e nem disposta a partir da representação de interesses dos vários setores da sociedade civil. As políticas representaram principalmente os interesses dos que estavam inseridos na estrutura de relações de poder dos "anéis burocráticos".

Deve-se entender que o Estado regulador se institucionalizou de tal maneira no Brasil que conduziu à prevalência de um tecnocratismo, por meio do qual assumimos que "questões técnicas" não implicam questões políticas. Historicamente, em nossos regimes políticos autoritários, essa separação entre técnica e política foi utilizada de modo a justificar no interior da burocracia estatal interesses políticos que, diante da realidade dos "anéis burocráticos", sempre estiveram muito distantes de um ideal de "interesse público" ou de bem comum. Nesse sentido, deve-se ter a noção de que o poder discricionário materializou-se na forma de poder arbitrário.

É inevitável que haja uma associação direta entre o pensamento autoritário brasileiro da primeira metade do século XX e a constituição do modelo de

⁵¹ Faria, 1985, p. 9

Estado regulador. Para Oliveira⁵², Celso Furtado teria mantido um diálogo velado com os expoentes do pensamento autoritário brasileiro, procurando reinterpretar em bases democráticas a formação do Estado nacional desenvolvimentista brasileiro.

Para o autor, o pensamento autoritário brasileiro teve em sua base uma determinada interpretação do Brasil, que influenciaria as análises sobre o papel do Estado regulador e, principalmente, a constituição de um modelo jurídico-institucional de organização da burocracia estatal. As posições teóricas autoritárias da Velha República, que projetaram suas influências sobre o Estado Novo de Vargas, estão em tensão com as inclinações teóricas de Celso Furtado no que diz respeito à formação de uma burocracia estatal voltada para a organização da ordem econômica.

Furtado teria respondido aos clássicos do pensamento autoritário de duas formas. A primeira, por meio de seu trabalho intelectual, e opinioso dos juristas conservadores que deram suporte ao modelo do Estado Novo. Ao mesmo tempo, ao propor uma análise do papel do Estado na economia distante das análises culturalistas que marcaram a antropologia e a sociologia da formação da sociedade brasileira.

De acordo com Furtado, as decisões de um país exportador de produtos primários são, necessariamente, reflexas. O grau de autonomia é limitado, pois os grupos que controlam a economia mundial dos produtos primários sobrepõem os seus interesses aos de cada país exportador considerado isoladamente. É natural, em tais casos, que os grupos de decisão em cada país exportador atuem em sincronia com o comando internacional. Os centros de decisão que se apóiam nas indústrias ligadas ao mercado interno gozam, por definição, de elevado grau de autonomia. Na medida em que estes grupos passaram a predominar no Brasil, firmou-se a mentalidade desenvolvimentista, que possibilitou a formulação de uma primeira política sistemática de industrialização. Para desenvolver-se é necessário individualizar-se concomitantemente. Em outras palavras, a individualização não é simples consequência do desenvolvimento. É fato autônomo. A sincronia entre os verdadeiros interesses do desenvolvimento e as decisões tem como pré-requisito a superação da economia reflexa, isto é, exige a individualização do sistema econômico. Essa ideologia transformou a conquista dos centros de decisão em objetivo fundamental. E, como o principal centro

⁵² Oliveira, ed. cit., pp. 64-65

de decisão é o Estado, atribui a este o papel básico da consecução do desenvolvimento. Assim, para evitar o controle direto ou indireto de grupos estrangeiros na industrialização do petróleo, ao Estado foi cometida responsabilidade industrial neste setor. A criação de bancos oficiais de desenvolvimento permitiu canalizar para as indústrias uma parcela adicional de recursos, sem os quais não teria sido possível a necessária concentração de capitais nos setores básicos.

O Estado não é compreendido como a síntese do interesse nacional e sim como uma arena de circulação de poder político nos quais grupos de interesse se articulam na definição do conteúdo da regulação de mercados.

Furtado defende que o que deve ser perseguido pelo Estado é o interesse nacional e propõe a institucionalização de políticas desenvolvimentistas a partir da sociedade civil.

Esse pensamento de Furtado indica para uma forma de justificação racional do conteúdo das políticas e legitimação por meio do incremento da participação de grupos de interesse ligados à indústria representativa do mercado interno capazes de canalizar forças econômicas ao desenvolvimento. Nesse sentido, não se faz uma mera defesa ideológica de um ideário nacionalista. A análise é sistêmica e as possibilidades de reforma passam por uma compreensão do funcionamento da burocracia estatal e dos seus canais de circulação de poder político.

Para Furtado⁵³, as reformas surgem não como uma opção racional, e sim como o abandono de certas posições pelos grupos que controlam o sistema de poder, ou como uma modificação da relação de forças dos grupos que disputam o controle do sistema de poder. Uma vez introduzidas, as reformas podem modificar fundamentalmente o comportamento das variáveis econômicas, sendo necessário redefinir toda a estrutura do modelo. Ainda assim, a técnica de modelos pode ser utilizada para demonstrar a incompatibilidade entre objetivos de uma suposta política de desenvolvimento, pondo a descoberto a necessidade de reformas estruturais, e para estabelecer a amplitude dessas reformas, caso hajam sido definidos os objetivos a alcançar. Dessa forma, supera-se o domínio da política econômica convencional para abordar o das estratégias, visando transformar as estruturas.

⁵³ Furtado, 2000, p. 281

O pensamento autoritário, segundo Furtado e Oliveira, foi a criação das bases institucionais da Operação Nordeste e da SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - inserida na teoria do subdesenvolvimento ou a Teoria Cepalina que explica o atraso da América Latina periférica, em relação aos países desenvolvidos (centrais), e busca formas de superá-lo.

Para Oliveira⁵⁴, Furtado teria percebido a necessidade de um novo pacto federativo, que descentralizaria o fluxo de investimentos do eixo Sul-Sudeste, na tentativa de industrialização do Nordeste. Ele teria oferecido, ainda, uma interpretação do Brasil ao perceber que a forma de organização das forças políticas no interior da burocracia estatal caracterizaria um modelo centralizado de reprodução do poder político no eixo Sul-Sudeste e, conseqüentemente, de concentração do capital nos atores representativos da burguesia nacional do Sul-Sudeste articulada com os interesses do capital multinacional.

Para Furtado, o papel do Estado, identificando os problemas institucionais na forma de organização da burocracia estatal, poderia representar um enfraquecimento do poder central. Descentralizar a forma de atuação do Estado na organização da economia brasileira, em articulação com os estados da Federação, seria aceitável para o pensamento autoritário, desde que sem autonomia. Furtado teria pensado formas de autonomia decisória e de democratização dos canais de circulação de poder político para que representantes de outros setores da sociedade brasileira pudessem participar de redes de organização da economia em níveis locais e regionais.

A constituição de um novo marco jurídico-institucional para uma redefinição da forma de atuação do Estado, principalmente em na sua relação com a sociedade civil, no planejamento do desenvolvimento econômico brasileiro teria sido impedido pelo aprofundamento do pensamento autoritário no regime militar de 1964-1985.

O novo Estado regulador representou a descentralização do Poder Executivo. Concomitantemente, tentaram criar mecanismos de participação de

⁵⁴ Oliveira Francisco, ed. cit., pp. 80-81

diferentes setores da sociedade civil no controle de formulação da regulação da economia nacional⁵⁵.

Desse modo, a reforma do Estado, ocorrida na década de 90, teria sido um movimento político de mudança da burocracia estatal, encabeçada por um movimento de intelectuais, a partir da eleição de Fernando Henrique Cardoso para Presidência da República.

A criação centralizada das agências reguladoras independentes marcou a redefinição de circulação do poder político para a formulação de políticas públicas em setores estratégicos como energia elétrica, gás e petróleo, água e saneamento, telecomunicações, saúde, etc.

Assim, criou-se, então, um novo meio de circulação de poder político que redesenhou as relações internas do Poder Executivo na regulação setorial e Legislativo, antes restrita aos gabinetes ministeriais, conselhos, gabinete presidencial e Congresso, através da adoção de critérios técnicos e procedimentos jurídicos editadas pelas agências com os principais interessados⁵⁶, capaz de corrigir erros sistêmicos do modelo autoritário vigente desde Vargas e como tentativa de concretização da imagem do pensamento intelectual construída por Cardoso.

É preciso ressaltar a importância do Poder Legislativo nesse período, especificamente após o início do primeiro mandato do Governo Lula.

Após a posse do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, o Partido dos Trabalhadores chegou ao poder direcionando as ações governamentais num misto de continuidade e ruptura com o governo de Fernando Henrique Cardoso. Ao mesmo tempo em que manteve a política macroeconômica focada na estabilidade dos preços, acelerou estratégias referentes ao papel do Estado no fomento ao desenvolvimento e, conseqüentemente, retomou os canais de comunicação entre o Estado e os agentes privados.

Essa retomada vinha sendo elaborada desde o segundo mandato de Fernando, porém, com Luis Inácio Lula da Silva, tornou-se prioridade, cujo maior exemplo foi a criação do CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

⁵⁵ Cardoso, Fernando Henrique, 1998, p. 10

⁵⁶ Mattos, Paulo Todescan Lessa, 2004, pp. 313-43

Esse novo governo inicialmente indicou interesse em reverter o padrão liberalizante que vigia no governo anterior, principalmente no tratamento dado ao transporte aéreo. Em meados de 2003, através do CONAC – Conselho Nacional de Aviação Civil – o Ministério da Defesa apresentou uma série de resoluções com o propósito de retomar um modelo regulatório mais rígido sobre as empresas de aviação, definindo iniciativas concernentes à modernização da infraestrutura aeroportuária, de apoio ao voo e medidas desburocratizantes. Outras medidas de cunho mais restritivo seriam tomadas por iniciativa do próprio DAC – Departamento de Aviação Civil - que editaria duas portarias a 243/GC5 de 13/3/2003 e a 731/GC5 de 11/8/2003, visando a adequação de oferta de transporte aéreo, feita pelas empresas aéreas, à evolução da demanda e impedir uma competição danosa e irracional, com práticas predatórias de conseqüências indesejáveis sobre todas as empresas.

Uma de suas resoluções preconizava que caberia ao mercado a função principal de adequar a indução de oferta e demanda. No mesmo documento, havia a previsão, em caráter excepcional e em casos de abusos, de regulação da oferta em segmento específico do mercado e o monitoramento das tarifas, fundamentadas no Código Brasileiro de Aeronáutica de 1986⁵⁷.

Outras ações tomadas pelo Poder Executivo havia, ainda, a proposta de fusão das duas maiores empresas operantes no mercado à época: a Varig – Viação Aérea Rio Grandense S. A. – e a TAM – Táxi Aéreo Marília. A Varig, à época passava por uma séria crise e estava prestes a decretar falência, estando envolta em um conturbado processo judicial.

Como primeiro passo para a fusão, foi criado um acordo de compartilhamento de vôos (*code share*) com o financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES e apoio do Ministério da Defesa. Entretanto, os dirigentes da Varig não demonstraram satisfação em abrir mão do controle da empresa. De outro lado, a TAM não se interessava em perder tempo aguardando a recuperação judicial da Varig, prestes a ter sua falência decretada definitivamente. Tanto uma empresa quanto a outra acabaram por dificultar a fusão. Somente em 2004 a fusão conseguiu superar as dificuldades e acompanhar a retomada do crescimento econômico no Brasil quando os indicadores do setor apresentaram uma tendência de melhora. Simultaneamente, autoridades do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE e da Secretaria

⁵⁷ As resoluções do CONAC, assim como o documento do Ministério da Defesa encaminhando-as, estão disponíveis em <http://www.aeronautas.org.br/conjunt/conac.html> (consultado em 01/10/2008).

de Direito Econômico que haviam aceitado a medida, em caráter provisório e emergencial, mostraram-se contrários ao processo perante a gravidade da crise⁵⁸.

As tradicionais empresas de aviação iniciaram a década de 2000 com grandes dificuldades, no entanto, em 2001, a GOL Transportes Aéreos, iniciou seus vôos em janeiro de 2001 como a primeira companhia aérea brasileira do século 21, chamando a atenção dos analistas e dos meios de comunicação. A companhia, estrategicamente, entrou no mercado de transporte aéreo doméstico oferecendo tarifas mais baratas com serviços de bordo mais simplificados, conhecido mundialmente como *low coast, low fare* ou baixo custo, baixa tarifa. A GOL foi a primeira companhia criada após a liberalização do transporte aéreo brasileiro com capacidade de desafiar as empresas tradicionais, alcançando, em curto espaço de tempo, um vertiginoso crescimento. Antes da mencionada empresa aérea, haviam sido criadas empresas que se propunham a oferecer tarifas mais baratas, inicialmente a partir do segmento de vôos fretados, depois passando para vôos regulares. A maior parte delas voou com dois ou três aviões de fabricação antiga. Dentre elas, estiveram as empresas de aviação Via Brasil, Nacional e *Fly*, criadas em meados dos anos 1990, encerrando suas operações entre 2000 e 2001, no auge da crise do setor.

No governo Lula, a princípio, foram adotadas, pelas autoridades aeronáuticas, restrições as estratégias da GOL. A DAC, por exemplo, adotou medidas consideradas como retrocesso, arbitrárias e de “rerregulação” pelos especialistas do setor ao vetar uma promoção da empresa na qual os vôos eram oferecidos a cinquenta reais, além de limitar a criação de novas rotas.

Um ciclo ascendente no setor, especialmente no mercado doméstico, inicia-se a partir de 2004. Em 2003, os níveis de participação no mercado que estava em torno de 6% passam a 11,9% em 2004 e em 2005 salta para 19,5%. Nos anos seguintes estabiliza-se na média de 12%⁵⁹. No segmento internacional, no período entre 2001 e 2007 surgem fases de diminuição e de aumento da demanda, chegando a 8,1% em 2005 para cair a -30,2% em 2006, ano de paralisação das atividades da Varig. Nessa nova fase, houve o posicionamento da GOL e da TAM no mercado como as duas principais empresas aéreas. A VASP – Viação Aérea São Paulo paralisou suas atividades em 4 de setembro de 2008, em sentença proferida pelo juiz da 1ª Vara de Falências e Recuperações Judiciais de São Paulo, onde tramitava a Recuperação Judicial, decretou a

⁵⁸ Andrade, 2007, pp. 60

⁵⁹ Dados da ANAC disponíveis no site www.snea.com.br/estatisticas, acessado em 01/10/2008

falência da companhia. A Varig só não paralisou graças a uma nova Lei das Falências de nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005 o que possibilitou que os investidores do grupo norte americano Matlin Paterson, comprassem a marca Varig, sendo vendida posteriormente para a GOL⁶⁰, relatada pela imprensa como a mais ousada aposta da adquirente⁶¹.

A explicação para o dinamismo do transporte aéreo a partir de 2004 pode ser dada pela retomada do crescimento da economia. Outra explicação é dada pela busca de um melhor aproveitamento das frotas, ocasionando mudanças estratégicas das companhias aéreas⁶². Seguindo um modelo mais enxuto, a TAM abandonou um padrão mais sofisticado que vinha sendo adotado desde 1990, a Gol passou a utilizar um serviço de bordo mais simples em aeronaves maiores, porém com espaços reduzidos entre as poltronas. Tanto a Gol quanto a TAM concentraram suas atividades no aeroporto de Congonhas, em São Paulo, a partir dele passaram a voar para outros municípios e aumentaram o aproveitamento de seus vôos. Como parte da estratégia de redução de custos e otimização das receitas, as empresas brasileiras deram prioridade ao modelo de designação centros de operações de vôos comerciais, desenvolvido pelas empresas norte-americanas após a desregulamentação naquele país. No entanto, ao contrário daquela experiência, em que as empresas se concentraram em diferentes aeroportos de grande porte, no Brasil, as duas empresas se concentraram num mesmo aeroporto, de dimensões limitadas e sem possibilidade de expansão, gerando uma sobrecarga que seria decisiva na evolução para o episódio do “apagão aéreo”. Brasília se tornou um segundo *hub*⁶³ importante, tendo sido um dos poucos aeroportos brasileiros a receber uma obra de ampliação de infraestrutura, com a construção de uma segunda pista, inaugurada em 2005. Seguindo esse modelo, a TAM já estava consolidada em Congonhas, enquanto a Gol abriu seu espaço após as falências das empresas Transbrasil e da Vasp.

O principal marco do mercado de transporte aéreo é o Código Brasileiro de Aeronáutica⁶⁴ que acabou desatualizado diante de tantas mudanças. Apesar de inúmeras portarias ocorridas durante os anos, o setor ganha um novo dinamismo quando as empresas encontram novos caminhos de crescimento, superando suas dificuldades.

⁶⁰ Em 9 de abril de 2007.

⁶¹ “Gol compra a Varig com ações e dinheiro”, *Valor Econômico*, 29/3/2007

⁶² Monteiro, p.19

⁶³ Designação dada a aeroportos que são os principais centros de operações de vôos comerciais

⁶⁴ Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986

No ano de 2000, a ANAC começa a ser criada, no entanto, apenas em março de 2006 passa a existir efetivamente sob intensas críticas, em virtude a inexperiência da maioria de seus dirigentes, indicados pelo Poder Executivo. Tais críticas se dirigiram especialmente ao presidente do órgão, Milton Zuanazzi, especialista do setor de turismo que teria sido indicado por Dilma Rousseff, Ministra das Minas e Energias, á época e à diretora Denise Abreu, advogada sem histórico no setor, que teria sido indicada por José Dirceu, Ministro Chefe da Casa Civil. Os outros diretores foram o ex-deputado Leur Lomanto, que havia sido relator do Projeto de Lei de criação da ANAC que tramitou no Congresso em 2001, o economista Josef Barat e o coronel-aviador Jorge Veloso, o único com experiência no transporte aéreo.

A falta de uma legislação que contemplasse o dinamismo do setor, a deficiência da infraestrutura, o crescimento das operações, a falta de investimentos nos aeroportos e no controle do espaço aéreo, denunciadas durante muitos anos tanto por parte das empresas quanto por parte dos colaboradores do setor, ocasionaram uma nova crise, evidenciada pelo acidente ocorrido em setembro de 2006 com o Boeing 737-800, da Gol, no qual não houve sobreviventes dentre os 154 passageiros.

A falta de coordenação entre os militares, responsáveis pelo espaço aéreo, a Infraero (Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária), responsável pelos aeroportos e a ANAC, atingiu seu ápice com a criação de duas CPIs – Comissões Parlamentares de Inquéritos, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. A falta de coordenação entre as instâncias do Poder Público ligadas ao transporte aéreo – ANAC, Infraero e o DECEA - Departamento de Controle do Espaço Aéreo –, assim como a falta de comunicação entre estes e as empresas, foi reiteradamente mencionada nos debates travados ao longo dos depoimentos à CPI do Apagão Aéreo na Câmara dos Deputados e em entrevistas à imprensa. O Diretor-Geral do DECEA, Brigadeiro Ramon Borges Cardoso, por exemplo, afirma em entrevista concedida à Aeromagazine⁶⁵:

“Houve um problema de falta de coordenação. Cada órgão fazia seu planejamento de maneira isolada e não tinha ninguém para coordenar. A falta de coordenação fez com que fossem aprovados determinados vôos que o DECEA, na parte de controle de tráfego aéreo, e a Infraero, na de infraestrutura aeroportuária, não tinham capacidade de suportar”

⁶⁵ Aeromagazine, n. 165, fevereiro de 2008, p. 37

Após longas filas de espera nos aeroportos devido a atrasos de vôos sucessivos, declarações desencontradas das autoridades, diversos protestos providos dos funcionários ligados ao setor, o governo se viu obrigado a fazer uma reestrutura nos órgãos ligados a aeronáutica. O estopim foi um novo acidente aéreo em julho de 2007, no qual o Airbus A320, vôo JJ 3054 da TAM, chocou-se num prédio da própria empresa, em frente ao aeroporto de Congonhas, vitimando os 199 passageiros. Como consequência, no segundo semestre de 2007 foram anunciadas medidas de restrição das operações em Congonhas, além de terem sido destituídos dos cargos toda a direção da ANAC, o presidente da Infraero e o Ministro da Defesa. Nesse período, ocorreram diversas acusações entre o Poder público e as companhias aéreas, dificuldades de negociações e medidas unilaterais, dificultando o encontro de soluções⁶⁶. Enquanto o governo ameaçava multar as companhias aéreas pelos atrasos e demonstravam interesse em aumentar o controle das empresas⁶⁷, estas responsabilizavam o governo pelo chamado “apagão aéreo”, recorrendo, inclusive, junto ao Poder Judiciário pelo ressarcimento pelas perdas que ocorreram durante a crise⁶⁸.

Assim, ficou clara a falta de sintonia e o conflito existente entre o Estado e o setor de transporte aéreo durante a esta primeira década do segundo milênio no desenrolar dos acontecimentos, apesar das intenções iniciais do governo Lula de promover uma nova dinâmica nas relações entre as empresas do setor aéreo e o Poder Público.

Independente dos resultados positivos advindos com as reformas, a unilateralidade da desregulamentação do mercado, sem qualquer tipo de compensação no que se refere a investimentos de reestruturação do próprio Poder Público, demonstrou ser profundamente prejudicial para a conquista do mercado em médio prazo. O modelo que tem norteado as principais companhias aéreas, a recuperação da economia e a expansão do número de vôos, oportunizou que se chegasse muito rapidamente ao limites estruturais de apoio ao vôo, Os poucos investimentos realizados foram insuficientes, apesar dos sucessivos alertas das empresas, dos militares, dos responsáveis pelo controle do espaço aéreo e dos sindicatos trabalhistas.

Deste modo, a literatura sobre o transporte aéreo brasileiro, vem indicando a necessidade de um desenvolvimento maior na questão da flexibilização e

⁶⁶ Monteiro, pp. 20

⁶⁷ “Empresas vetam novas rotas”, *Jornal do Brasil*, 9/7/2007

⁶⁸ “Aéreas cobram prejuízo da União”, *O Estado de São Paulo*, 21/3/2007 e “Empresas querem ressarcimento”, *Correio Braziliense*, 5/7/2007

liberalização das regras do setor aéreo, como melhor opção de enfrentamento aos desafios revelados pelo “apagão aéreo”⁶⁹

Há, ainda, a probabilidade de que sejam realizadas revisões de liberalização e flexibilização nas regras setoriais e de infraestrutura, sendo possível a privatização ou descentralização da gestão dos aeroportos⁷⁰ resultando em lucros para a sociedade brasileira, usuária dos serviços aéreos

De qualquer modo, independente de o mercado de transporte aéreo estar mais flexibilizado ou liberalizado, há a necessidade de um Estado fortalecido e capaz de acompanhar o dinamismo do setor. Se o fortalecimento que se faça necessário envolver uma maior capacitação técnica, será preciso também que o Estado esteja capacitado para lidar, politicamente, com a complexidade de interesses em jogo.

Faz-se necessários investimentos em estratégias que considerem a qualidade dos atores estatais e empresariais, bem como a qualidade institucional, responsáveis pelo planejamento a longo prazo, sua coordenação e fortalecimento da infraestrutura da qual dependem os agentes econômicos privados.

Em 2003, ao assumir o seu mandato, o Presidente Luis Inácio Lula da Silva⁷¹, deparou-se com mudanças legislativa e constitucional que davam suporte às reformas do mandato anterior.

Em seu primeiro mandato, o governo Lula buscou contestar o modelo burocrático das agências reguladoras independentes, criado pelo governo Fernando Henrique Cardoso, no que tange as competências das agências na negociação das condições de reajuste tarifário de serviços públicos (definidas nos contratos de concessão).

Em fevereiro de 2003, o jornal Folha de São Paulo⁷², publicou uma reportagem na qual, o Presidente declara: "O Brasil foi terceirizado. As agências mandam no país. [...] As decisões que afetam a população não passam pelo governo".

⁶⁹ Salgado e Guimarães, 2003, pp. 1-16; Oliveira, 2005, 2006, pp. 59-82

⁷⁰ *idem*

⁷¹ Período de 2002 a 2010.

⁷² "Lula critica agências e diz que fará mudanças". *Folha de São Paulo*, 20/02/2003, pp. A1 e A4, edição São Paulo

Como resultado dessa declaração, após uma série de discussões sobre o modelo de agências reguladoras adotado no país e sua relação com a administração direta, foram dois anteprojetos de lei do Poder Executivo que se transformaram em projeto de lei e submetidos ao Poder Legislativo, além de um decreto presidencial, de janeiro de 2004, que demitiu o então, presidente da ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações - o Senhor Luis Guilherme Schymura, indicando em seu lugar, um conselheiro de confiança do governo Lula. Tal ato colocou em dúvida a autonomia de decisão das agências reguladoras.

O projeto de lei já citado, na prática, tem como principal particularidade a criação de um mecanismo de subordinação das decisões das agências reguladoras ao presidente da República, na forma de contratos de gestão, não apresentando nenhum outro modelo institucional para as ações estatais no desenvolvimento de setores econômicos.

O governo Lula buscou através da Lei n.º 11.080, de 30 de dezembro de 2004, criar bases para a articulação de um novo desenvolvimento de políticas industriais: a Agência Brasileira de Desenvolvimento Indústria – ABDI. Esta foi criada no meio de uma série de debates internos com o intuito de iniciar novas pesquisas sobre o tema. Presidido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, o IPEA, aparentando ser um novo modelo jurídico-institucional para o desenvolvimento econômico.

Sobre o tema, Mattos⁷³ diz que na disputa pelas interpretações do Brasil, o modelo de novo Estado regulador oferecido por Fernando Henrique Cardoso, como uma alternativa ao pensamento autoritário, parece ter vencido. Não apenas porque o grupo de intelectuais que se organizou em torno das eleições de Fernando Henrique se apoiou numa interpretação do Brasil alternativo ao pensamento autoritário. Mas essencialmente porque esse grupo conseguiu articular um modelo jurídico-institucional para dar forma legal a um novo Estado regulador, efetivamente institucionalizado com as reformas legislativas e constitucionais dos anos 1990, sem fazer qualquer juízo sobre as qualidades ou problemas de tal modelo. Por outro lado, Furtado teria tentado cunhar um modelo democrático de Estado planejador. Mas esse novo modelo, não chegou a se constituir, tendo sido interrompido pela ditadura militar de 1964-1985, que aprofundou

⁷³ Mattos, Paulo Mattos, ed. cit.

o modelo autoritário. O governo Lula parece também não ter conseguido oferecer qualquer novo debate sobre o funcionamento e a organização da burocracia estatal para a regulação e o desenvolvimento planejado de setores da economia brasileira.

Os questionamentos sobre a necessidade de regulamentação e controle dos setores públicos iniciaram-se na década de 1970 e foram muito criticadas, das quais duas críticas se destacaram.

De acordo com Giambiagi⁷⁴, a primeira dizia que uma situação ineficiente não era causada pelo monopólio natural (na qual uma única firma provê o mercado a um menor custo), uma vez que, mesmo sob esse, surgiriam mecanismos que levariam a uma competição. Nesse caso, utilizando-se da teoria dos mercados contestáveis⁷⁵, haveria pressões concorrenciais que impossibilitariam as práticas monopolistas, principalmente com possíveis entradas de outros produtores que não permitiriam as típicas práticas dos monopólios, através da prevenção de preços elevados. Deste modo, a desregulamentação não seria capaz de ser mais eficiente para proporcionar mais bem estar já que, com a entrada de novos produtores, geraria melhores resultados que a desregulamentação.

Por outro lado, é preciso salientar que os setores de infra-estrutura tem como característica os custos irrecuperáveis ou seja, um fluxo de receitas a longo prazo que não são totalmente reutilizáveis para outros fins. Essa é uma característica dos mercados incontestáveis e não garante que a entrada de novos competidores venha a ameaçar os monopólios.

A segunda crítica feita à época era no sentido de que a regulamentação dos setores públicos não levaria, absolutamente, a uma maior eficiência do que com a intervenção, devido às influências (como as regras de fixação tarifária e restrição à entrada de novos produtos), que as concessionárias poderiam exercer sobre as agências reguladoras. Nesse sentido, há mecanismos preventivos, como a estruturação de mecanismos regulatórios que impeçam que as concessionárias capturem as agências reguladoras. No entanto, não há como dizer que a intervenção do Estado seria mais ou

⁷⁴ Giambiagi, Fábio e Ana Alem, (2008) pp. 408-409.

⁷⁵ A teoria dos mercados contestáveis tem por objetivo ampliar o conceito de concorrência pura e perfeita: esta teoria pode ser considerada como uma extensão mais realista do processo da mão invisível, ou seja, da *eficiência do mercado*, no qual não existe lucro-extra, pela intensificação da *pressão do mercado*, pela entrada de novas firmas atraídas por este lucro-extra e pelo desaparecimento deste. Os preços são iguais aos custos marginais e o equilíbrio é do tipo Pareto equilíbrio, ou seja, equilíbrio eficiente.

menos eficiente do que com a desregulamentação. A desregulamentação total é impossível, pois é irrealizável um mercado nas mãos, unicamente, dos monopólios sem nenhuma limitação.

Paralelamente, a inovação da tecnologia e, mais recentemente, a tecnologia digital (pedágios eletrônicos, pagamentos eletrônicos), vem reduzindo as escalas e custos mínimos ótimos de produção. Isso pode provocar o aumento da concorrência mercadológica, pois, tal situação eliminaria o monopólio natural. De qualquer forma, mesmo havendo algum tipo de concorrência, não é razoável imaginar a desregulamentação total porque não seria permitido pelo próprio Estado a devido ao interesse público e também porque não seria atingida a concorrência perfeita. Cabe explicar que a concorrência perfeita corresponde a uma situação limite em que nenhuma empresa e nenhum consumidor têm poder suficiente para influenciar o preço de mercado, necessitando, para tal a existência de um grande número de empresas produzindo o mesmo produto ou bem; a existência de um grande número de consumidores com a mesma informação disponível sobre a oferta existente no mercado; a existência de homogeneidade nos produtos ou serviços oferecidos no mercado e a inexistência de barreiras à entrada ou à saída de empresas no mercado.

A terceirização da prestação dos serviços públicos necessita de um sistema que regule a ações do agente prestador e é o foco da regulamentação estatal.

Giambiagi⁷⁶ salienta que, para melhor entender esse processo, é preciso diferenciar o poder concedente e o poder regulador que, embora haja diferença, ambos podem atuar conjuntamente de acordo com as circunstâncias.

O poder concedente, em geral, é o governo, o responsável pela prestação dos serviços de utilidade pública, além do planejamento, dimensionamento, gerenciamento e tomada de decisão das melhores políticas de atendimento. A partir do momento em que decide pelo sistema de concessões de serviços a terceiros, seja pelo regime monopolista ou oligopolista, dá-se prosseguimento ao processo de concessão. Em seguida, o poder concedente executa a concessão e faz cumprir as condições contratuais de concessão. Nessa tarefa, os ministérios setoriais desempenham um papel importante, pois, visam a maior eficiência na prestação de serviços.

O poder regulador é, também, um poder do Estado, porém, não é o responsável direto pela prestação de serviços. Sua obrigação é cuidar para que as

⁷⁶ Giambiagi, Fábio e Ana Alem, (2008) pp. 404

normas e regras estabelecidas, setorialmente, sejam cumpridas e a prestação de serviços, a um preço justo, sejam executadas e garantidas a qualidade dos serviços.

O poder regulador tem como principais funções:

- a) A defesa e interpretação das regras , sugerir novas regras facilitadoras das relações e resolução de conflitos, inclusive com o poder concedente;
- b) Definição operacional de conceitos fundamentais que devem ser incluídos nos contratos de concessão: coeficientes de produtividade a ser repassado para o consumidor, diferenciação tarifária por faixa de consumidores, etc;
- c) Investigação e denúncia de atividades anticompetitivas ou abuso do monopólio concedido.

Os principais objetivos da regulação são:

- a) O bem estar do consumidor;
- b) Melhoria da eficiência alocativa - nesse quesito é que se realiza o maior volume de transações econômicas com geração de renda agregada;
- c) Melhoria da eficiência distributiva – é a capacidade de redução, seja pela concorrência, seja pela regulação, da apropriação de excedentes econômicos por parte do produtor;
- d) Melhoria da eficiência produtiva – de acordo com a estrutura do mercado, é a utilização da planta instalada com o máximo rendimento e menor custo;
- e) Melhoria da eficiência da indústria;
- f) A universalização e a qualidade de serviços – devem ser prestados a um preço justo;
- g) Interligação entre os diversos provedores (interpolaridade da rede pública);
- h) A segurança e proteção ambiental;
- i) O estabelecimento de regras de concorrência, definindo-se os mercados a serem abertos, a quantidade de concorrentes e garantia de uma competição justa;
- j) A determinação e mecanismos de controle da estrutura tarifária dos segmentos regulamentados;

Os instrumentos regulatórios, ou seja, mecanismos administrativos que, teoricamente podem tornar a regulação mais eficiente são as tarifas, as quantidades, as restrições às entradas e saídas e os padrões de desempenho.

Os contratos de concessão e marcos reguladores devem ser estruturados de modo que sirvam de atrativos e estímulo a novos investimentos do setor privado de

prestação ordenação na prestação de serviços públicos, garantindo, assim, serviços adequados aos usuários. A eficiência do sistema regulatório necessita:

- a) Estabilidade e definição de uma política tarifária;
- b) Absoluta transparência nos marcos reguladores, definindo-se os detalhes das relações entre os vários atores de cada setor, direitos e obrigações;
- c) Mecanismos ágeis e eficientes na resolução de divergências e embates que possam ocorrer entre o poder concedente e as concessionárias;
- d) Garantias contra riscos econômicos e políticos;
- e) Criação de um órgão regulador setorial, constituído de imparcialidade, autonomia e especialidade.

Os requisitos essenciais ao sistema regulador são a independência da agência reguladora e os instrumentais incentivadores da eficiência produtiva e alocativa. No que tange a independência das agências reguladoras, trata-se da capacidade de buscar o atendimento dos direitos e interesses dos usuários, independente de qualquer prejuízo que as agências possam ter no que diz respeito a maximização dos lucros, em sistemas monopolistas, a concentração de empresas mais rentáveis do mercado ou a maximização de receitas fiscais.

A regulação brasileira está condicionada e relacionada ao contrato de concessão. Trata-se de um instrumento que determina o valor e o prazo da concessão, regras de fixação de tarifas, condições de financiamento, direitos e obrigações durante a vigência do contrato e o final do contrato. Seu objetivo, incondicional, é o bem estar do consumidor e que os investidores tenham garantia de um atrativo retorno.

Giambiagi⁷⁷ explica que no Brasil, desde o princípio da atuação dos novos órgãos reguladores, a preocupação pautou-se na estruturação eficiente do sistema, estipulando regras estáveis e transparentes para diminuir (especialmente no que se refere à fixação e reajustes de tarifas) as incertezas e dúvidas de potenciais investidores. Para garantir e viabilizar uma bem sucedida reforma do setor de infraestrutura, no período de pós-privatização, tentou-se criar um ambiente favorável a investimentos. As providências tomadas foram: a remoção de restrições à entrada de novas organizações no mercado e o acesso dessa às redes de transmissão e de transportes; fixação de tarifas para incentivo às inovações econômicas de custo e inovações tecnológicas; uma regulação eficiente para o aumento da competitividade e da eficiência no setor de

⁷⁷ Idem, pp. 497

infraestrutura. Um eficiente sistema regulatório permite que a sociedade usufrua da eficiência produtiva, sem que tenha que arcar com a fixação tarifária em níveis superiores ao custo médio mínimo.

O ano de 1995 foi marcado pelo início de diversas e importantes mudanças constitucionais e a uma abrangente reestruturação dos setores que formam a infraestrutura, dentre as quais: houve a eliminação de monopólios, a separação de algumas atividades e a aprovação de leis para regimento dos setores.

Concomitantemente, nascem as agências reguladoras, ou seja, organismos governamentais para regulamentar cada uma das atividades específicas e, muitas vezes decidindo conflitos entre as concessionárias e os usuários.

Durante décadas, a responsabilidade pela prestação dos serviços públicos no Brasil, era do Estado. A estatização demonstrou que tanto as concessionárias quanto os órgãos fiscalizadores, ambos relacionados ao poder estatal (um ministério, por exemplo) apresentava resultados ineficientes nos seus instrumentos de controle, pois, essa ligação não traria a resolução de conflitos que pudessem ocorrer. Ao mesmo tempo, as empresas acabavam recebendo recursos financeiros altíssimos e ampliação de suas equipes e os órgãos reguladores do poder concedente não recebiam os mesmos recursos financeiros e materiais, além de não terem ampliação em suas equipes. Como exemplo⁷⁸, é possível citar o caso do setor de energia elétrica, foram mantidos os recursos técnicos e financeiros que já dispunha; a Eletrobrás praticamente não existia frente ao Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), um tipo de órgão regulador do setor, responsável, oficialmente, pela gestão dos recursos hídricos de competência federal e estadual que fiscaliza e autoriza a utilização das águas e aproveitamento de energia.

Desse modo, o controle da concessionária no que diz respeito à regulamentação, fiscalização e controle, ficou limitado pela perda do seu dimensionamento, pois esses mecanismos estavam implícitos nas normas de serviços de utilidade pública e também no regime de concessões.

Com a estatização, a ineficiência do regime de concessões crescia e, ao mesmo tempo, os instrumentais de controle perdiam forças, ante a definição, monopolista, de regras que obrigavam as empresas a buscarem maior eficiência produtiva, a defesa do usuário. Tanto a gestão quanto a defesa do usuário ficaram sob a

⁷⁸ *idem*, pp.412

responsabilidade do Estado, sem que as empresas que, de fato, seriam responsáveis, fossem pressionadas sobre a gestão.

A privatização e a concessão de prestação de serviços públicos ao setor privado revelaram, novamente, a necessidade de elaboração de um mecanismo regulador eficiente.

Para que os órgãos reguladores setoriais atuem em seus respectivos mercados alguns aspectos devem ser destacados:

1. A autonomia econômico-administrativa e a independência dos seus dirigentes – devido a um histórico intervencionista do Estado brasileiro, uma das preocupações é a possível interferência estatal, por questões políticas ou técnicas. Para solucionar essa possibilidade, se faz necessário um contrato que estabeleça o grau de interferência estatal e a garantia de autonomia e independência dos agentes da agência reguladora. Simultaneamente, essas agências devem ser ativas, capazes de conceder incentivos, serem maleáveis na interpretação da legislação e que sugiram alternativas para que haja adaptações e mudanças tecnológicas, no mercado, aprendizagem, etc. Além disso, as agências reguladoras devem ser capazes e neutras na resolução de conflitos que possam ocorrer entre os envolvidos, principalmente no que tange a garantia de continuidade de regras fundamentais como o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.
2. A assimetria de informações – faz-se necessário que haja uma equipe permanente de técnicos para que a rotina de regulação seja cumulativa e não haja rotatividade de técnicos a cada intervenção política ou afastamento de dirigentes, interferências governamentais ou da indústria reguladora. A solução é a adoção de fixação de mandatos longos, escalonados e que não sejam coincidentes com os períodos eleitorais para os agentes, dirigentes e conselheiros das agências reguladoras.
3. A descentralização da fiscalização – é preciso mecanismos que possibilitem uma eficiente fiscalização da prestação de serviços descentralizada, tendo em vista a dispersão geográfica, mesmo que a estrutura de produção seja dependente das infra estruturas e redes de caráter nacional.
4. A coordenação das agências reguladoras e demais instituições – é preciso que esteja esclarecido que as agências reguladoras possuem uma inserção político-institucional. Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário tem suas instituições com funções reguladoras e fiscalizatórias. É possível citar como exemplo o Conselho Administrativo de Defesa Econômico (CADE), a Secretaria de Direito Econômico (SDE) que atuam na defesa da concorrência e da punição ao abuso do poder econômico;

os serviços de Proteção ao Consumidor (PROCON) e Defesa do Consumidor (DECON) que atuam na legislação de defesa do consumidor; órgãos de proteção ambiental em seus vários níveis, etc. Determinar o espaço de ação das agências reguladoras é de elevada importância uma vez que uma agência não tem autoridade para fiscalizar ou sancionar de agências de outros órgãos. Para que haja uma cooperação entre os agentes reguladores, deveriam ser criados mecanismos para a troca de informações, tornando mais eficientes os atos governamentais de cada setor.

As principais agências reguladoras brasileiras são:

- a) A Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL – responsável pela regulação do mercado elétrico, licitação de concessões e celebração dos contratos de concessão. É responsável, ainda, por representar os interesses do Estado, arbitra as divergências entre os agentes do mercado setorial e destes com o Estado, determina a fixação das tarifas em contratos de concessão/permissão e atuam em casos específicos de agências reguladoras que autorizem reajustes ou revisões.
- b) A Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL – responde pela celebração e gerenciamento dos contratos de concessão, além de exercer o poder concedente. Tem função de planejamento, fiscalização e normatização dos serviços próprios de telecomunicações. As concessionárias, sujeitas a regulamentação, objetivam evitar reajustes abusivos de preços, preços predatórios que impeçam a entrada de novos concorrentes no mercado; controle, prevenção e punição às infrações contra a ordem econômica, de competência do CADE.
- c) A Agência Nacional do Petróleo – ANP – tem como funções principais delimitar os blocos para concessão de atividades de exploração, desenvolvimento e produção; estabelecer critérios para o cálculo de tarifas de transporte por condutos, instruir processos com o objetivo de declaração de utilidade pública para fins desapropriatórios e instituição de servidão administrativa das áreas necessárias a exploração, construção de refinarias, dutos e terminais.

QUADRO 1

Agência Nacional de Energia Elétrica – ANAEEEL

Características

- *Autarquia – regime especial*
- *Criação: Lei nº 9.427 de 16/12/1996*
- *Vinculação: Ministério das Minas e Energias*
- *Fonte de receita: taxa de fiscalização sobre serviços de energia elétrica*

Funções

- *Implementar as políticas e diretrizes do governo federal para a exploração e o aproveitamento dos potenciais hidráulicos.*
- *Executar, gerenciar e fiscalizar os contratos de concessão.*
- *Dirimir as divergências entre concessionárias, permissionárias, autorizadas, produtos independentes e auto produtores, bem como entre esses agentes e seus consumidores.*

Prazo das Concessões

- *Prazo: 30 a 35 anos*
- *Tarifas: fixadas no contrato de concessões (a ANAEEEL é responsável pela revisão ou reajustes das tarifas, nas condições do respectivo contrato)*

QUADRO 2

Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL

Características

- *Autarquia – regime especial*
- *Criação: Lei nº 9.472 de 16/07/1997 (Lei Geral das Telecomunicações)*
- *Vinculação: Ministério das Comunicações*
- *Fonte de receita: Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL)*

Funções

- *Implantar a política nacional de telecomunicações.*
- *Controlar o sistema tarifário do regime político.*
- *Executar, gerenciar e fiscalizar os contratos de concessão*
- *Garantir a interconexão das redes*
- *Prevenir contra práticas anticompetitivas.*

Prazo das Concessões

- *Prazo: 15 a 20 anos*
- *Tarifas: fixadas no contrato de concessões (a ANATEL é responsável pela revisão ou reajustes das tarifas, nas condições do respectivo contrato)*

QUADRO 3

Agência Nacional do Petróleo – ANP

Características

- *Autarquia – regime especial*
- *Criação: Lei nº 9.478 de 06/08/1997*
- *Vinculação: Ministério das Minas e Energias*
- *Fonte de receita: taxa de fiscalização sobre serviços de energia elétrica*

Funções

- *Exercer a regulação e a fiscalização das atividades da indústria do petróleo e da distribuição e revenda de álcool combustível.*
- *Elaborar editais e promover as licitações para as referidas concessões.*
- *Celebrar os respectivos contratos e fiscalizar seu cumprimento.*
- *Estabelecer critérios para cálculo das tarifas de transporte de condutos.*
- *Fiscalizar o adequado funcionamento do sistema Nacional de Estoques de Combustíveis..*

Prazo das Concessões

- *Prazo: depende das características de cada contrato. pode chegar a 30 anos (prorrogáveis)*
- *Tarifas: estabelecidas pela ANP na forma de preços mínimos para fins de royalties, conforme portaria nº 155 de 21/10/1998.*

1.3 As Agências Reguladoras

Em virtude dos resultados da CONAC – Conselho Nacional de Aviação Civil - já comentadas anteriormente, a aviação civil brasileira viveu uma forte intervenção estatal. Em nome do interesse público, foram estimuladas, pelo governo brasileiro, fusões e um regime de competição controlada. Tal intervenção regulou intensivamente a escolha das linhas aéreas e a fixação de valores.

Em 1960, o Governo desenvolveu, às empresas aéreas, a concessão de benefícios nas rotas de baixo e médio potencial de tráfego e que apresentavam viabilidade econômica pequena, com aeronaves antigas como o Catalina e o DC-3. Esses subsídios concedidos eram conhecidos como RIN – Rede de Integração Nacional.

Economicamente, o objetivo era o de incentivar as rotas regionais, com a permanência do modal de transporte aéreo para pequenas e médias localidades, ainda com o espírito de integração e em razão da deficiência da malha de transporte

rodoviário existente à época. As linhas com médio potencial chegaram a transportar até 20.000 passageiros ao ano e as de baixo potencial até 5.000 passageiros por ano.

Tais incentivos, subsídios e suplementações tinham diversas justificativas: técnica, econômica, política ou ideológica, de acordo com os interesses do Estado.

No final dos anos 60, o Governo estabeleceu outros padrões e modelos para o setor aéreo. Desse modo, a RIN funcionou fortemente no início dos anos 60, perdendo sua consistência em 1968 e sendo praticamente abandonado em 1968, pelos cortes orçamentários.

Na década de 60, após a falência de algumas empresas aéreas, fusões ocorridas e a intervenção estatal, o segmento aéreo adaptou-se em torno de seis empresas, sendo elas:

- VARIG – realizava operações domésticas e para a América do Norte;
- VASP – operava de modo doméstico e exclusivo;
- CRUZEIRO DO SUL - operando domesticamente e com rotas para América do Sul e Central; a empresa foi adquirida pela Fundação Ruben Berta em 1975 e absorvida pela Varig em 1992,
- PANAIR - operando domesticamente e rotas para Europa e Oriente Médio; encerrou forçosamente suas atividades em 1965
- SADIA - operando domesticamente de forma exclusiva; em 1972 tornou-se Transbrasil;
- PARAENSE - também operando domesticamente; falida em 1970.

Mesmo com o desenvolvimento da aviação regional dos anos 70, tal configuração permaneceu inalterada durante muitos anos.

Esse período de competição controlada durou até os anos 80. Em função dos diversos planos econômicos ocorridos no Brasil nessa década, houve uma potencialização de uma política de regulação com política de estabilização ativa e política industrial.

A regulação passou por diversas mudanças ao longo dos anos. Para melhor entendimento, elas serão analisadas pelos períodos em que ocorreram.

Em meados dos anos 70, o segmento aéreo brasileiro era formado pela Vasp, Transbrasil, Varig e Cruzeiro do Sul, as duas últimas, pertenciam ao mesmo grupo empresarial.

As aeronaves mais modernas, com capacidade para cem assentos contribuíram que houvesse profundas mudanças no setor aéreo e em suas rotas, pois, as empresas priorizavam as economicamente viáveis. As cidades economicamente mais significativas garantiam a rentabilidade às companhias aéreas. Isso significa dizer que houve uma queda de 92 cidades atendidas pela aviação comercial. Foi criada, então, a SITAR – Sistemas Integrados de Transporte Aéreo Regional⁷⁹, para incentivar a aviação regional.

Retorna, nessa fase, em forma de suplementação tarifária, os subsídios, fixados em 3% sobre os valores dos bilhetes aéreos domésticos: as linhas domésticas, através de arrecadação suplementar, subsidiavam as rotas regionais, incentivando as conexões com o interior.

Desenvolveu-se, a partir daí, dois núcleos de operação regulatória, o nacional e o regional. Regionalmente, foi incentivada a constituição de companhias com administração simples, com aviões adequados às pistas pequenas, com custos indiretos reduzidos e que tivessem ofertas que atendessem a demanda. Concomitantemente, não houve qualquer incentivo a concorrência entre as atividades nacionais e regionais, tendo sido vedada a participação de uma mesma empresa nessas duas operações. No entanto, estimulou-se a cooperação entre as transportadoras regionais e nacionais, de forma a estabelecer uma rede tronco-alimentadora (das cidades interioranas para os grandes centros e vice-versa). E, completando tal estrutura regulatória, definiu-se a impossibilidade de qualquer empresa regional se tornar uma empresa aérea nacional. Foi definida, ainda, que as empresas regionais tivessem caráter nacional.

Nem todos os objetivos da SITAR conseguiram ser atingidos pela impossibilidade de se regular, regionalmente, todas as estratégias das empresas aéreas. Estas foram se adaptando às características das regiões a que atendiam na busca de cidades mais rentáveis, mercados e maximização dos lucros.

⁷⁹ Decreto n. 76.590, de 11 de novembro de 1975

No que se refere às linhas tronco, apenas a Rio-Sul conseguiu que seu plano de linhas fosse interligado ao do grupo Varig- Cruzeiro do Sul. Cabe ressaltar que as empresas Varig e Cruzeiro do Sul eram distintas, porém, a primeira detinha, praticamente, a totalidade das ações da Rio-Sul, violando, desse modo, a participação nos dois mercados, mesmo que indiretamente, já que, neste caso, o subsídio não foi externo ou estatal, mas estratégia interna do grupo empresarial.

As empresas regionais optaram por poucos destinos, usando aviões maiores e que as interligassem na rede tronco, embasadas na lógica da economia que prevê a máxima rentabilidade possível. As comerciais, por sua vez, precisavam se tornar mais atraentes e competitivas. Para isso, necessitavam de uma maior frequência de vôos, devido as suas aeronaves maiores, adequadas à demanda e suas rotas. Assim, a pulverização do atendimento não foi atendida, solidificando a centralização estrutural do transporte aéreo nos grandes centros.

O antagonismo havido entre o controle e a lógica econômica setorial não permitiu que a regulação atingisse seus objetivos, no entanto, a oferta de serviços aéreos, dividido por regiões, teve um aumento de 3% no período de 1977 a 1992⁸⁰.

De acordo com Marques de Oliveira⁸¹, o período compreendido entre 1973 a 1986 e conhecido como de regulação com a política industrial, pois representou a primeira e última tentativa do governo de estruturar, planejar e fomentar de maneira sistemática e global, o desenvolvimento do setor, bem como de estabelecer políticas para a aviação regional.

No período da desregulação, ocorrido entre 1986-1992, havia grave problema inflacionário no país, fazendo com que o Estado renunciasse a política industrial. Foram instauradas novas políticas econômicas para combate à inflação que abalaram fortemente transporte aéreo. A desvalorização cambial, cuja meta era o aumento da rentabilidade para as atividades ligadas a exportação, a interferência nos valores controlados das passagens aéreas, eram formas de controle inflacionário e faziam parte das medidas ortodoxas adotadas pelos planos econômicos.

⁸⁰ BNDES, 2001, p 2.

⁸¹ Marques de Oliveira, NECTAR, Documento de Trabalho n. 7, p. 6.

Esse período, denominado de regulação como Política de Estabilização Ativa, caracterizou-se, conforme Marques de Oliveira, pelo desgaste das políticas industriais e forte intervenção nas políticas de reajustes tarifários, levando a preços reais artificialmente baixos que causaram prejuízos ainda hoje contestados judicialmente pelas operadoras aéreas.

Segundo Novais e Silva⁸², apenas três empresas, a Transbrasil, a Varig e a Vasp moveram ações indenizatórias contra a União por perdas decorrentes dos planos econômicos. A Transbrasil obteve vitória, já com trânsito em julgado, no RE 183.180-4-DF, julgado pelo Supremo Tribunal Federal em 17.06.1997 (R\$ 725 milhões é o valor da indenização). O pleito da Varig está no Superior Tribunal de Justiça, com vitória para a empresa em fase de Embargos à Divergência no REsp 628.806-DF, publicado em 18.05.2006. A Vasp obteve vitória no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, na AP n. 1997.01.00.028532-7/DF, julgado de 09.06.1999. A ementa deste último julgado é esclarecedora, permitindo amplo debate econômico sobre a ação estatal: "Demonstrada a quebra do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão aéreo, por força do congelamento imposto à concessionária em decorrência de planos econômicos governamentais, impõe-se à concedente o dever de indenizar os prejuízos comprovados em perícia regularmente processada, uma vez que violou o direito da outra parte contratante, assegurado em cláusula expressa de respectiva avença.

Nos anos 90, iniciou um conjunto de medidas chamado de Política de Flexibilização do Transporte Aéreo que desregulamentaria a economia brasileira, através do Programa Federal de Desregulamentação, criado pelo Decreto n. 99.179. Esse conjunto de medidas passou por três rodadas liberalizadoras⁸³.

Em 1991, as empresas aéreas almejavam a ampliação dos serviços que prestavam tanto nas áreas que já atuavam, como em linhas com tráfego de maior densidade. Esses anseios contribuíram para a flexibilização no setor aéreo, no cerne das propostas liberais.

Nesse mesmo ano foi realizada a V CONAC, apresentando uma inclinação liberalizante que se apresentava em outros países. Durante a reunião, foram

⁸² Novais e Silva, Leandro, 2006, p. 2

⁸³ Oliveira, A. V. M., 2003, p.1

criados comitês para avaliar o setor, com claras recomendações de flexibilização, como a criação de novas empresas como a Pantanal, a Rico, a Meta, a Tavaj, entre outras; a extinção de delimitação geográfica e a possível competição entre as empresas com âmbito regional e nacional. Tantas transformações culminaram, no ano seguinte, com a extinção da SITAR.

Com a Portaria n. 686/GM5, de 15 de setembro de 1992, as empresas que antes eram divididas em 5 regionais e 4 nacionais, passaram a operar de acordo com a amplitude das linhas. Segundo Novais e Silva⁸⁴ se uma empresa operasse, segundo os termos da mencionada Portaria, doze Estados da Federação e oito Capitais, era classificada como nacional. Aquelas empresas que compreendessem, de forma preponderante, linhas de âmbito regional, sem limites de Estado, eram designadas como regionais..

A Portaria, citada anteriormente, criou também linhas aéreas estabelecendo, sem escalas, conexão entre os principais aeroportos como o Congonhas, o Santos Dumont, o Pampulha, e o Presidente Juscelino Kubitschek, localizados em São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Brasília, respectivamente. Com exceção da ponte-aérea Rio - São Paulo que foi explorada por empresas de âmbito nacional, especificamente pela Transbrasil, Vasp e Varig, as demais linhas deveriam ser operadas por companhias aéreas de âmbito regional.

Devido à falta de clareza da Portaria e resquícios da antiga intervenção regulatória, a nova regulação propiciou que empresas regionais solidificadas no mercado se transformaram em concorrentes nacionais como ocorreu com a TAM que, originalmente era uma empresa regional se consolidou como linha especial e rentável, conquistando novos mercados, e a Rio – Sul (que foi incorporada ao grupo Varig, posteriormente).

A desregulação não era muito ampla visto que a suplementação tarifária continuou. O adicional tarifário de 3% que incidia sobre os bilhetes aéreos passou a incidir somente para as linhas aéreas nacionais e especiais, caracterizando o subsídio cruzado, ou seja, as linhas aéreas custeavam parte das linhas regionais. Apenas algumas linhas regionais recebiam o subsídio, especialmente as especiais. De acordo com o DAC

⁸⁴ Novais e Silva, Leandro, 2006, p.2

– Departamento de Aviação Civil, essas linhas especiais eram aquelas que atendiam ao interesse público ou aquelas que tinham aeronaves com até 30 lugares, consideradas pioneiras.

A suplementação tarifária reformulada proporcionou ainda que, em 1995, o número de cidades do interior atendidas aumentasse. Em 1999, porém, a crise cambial perturbou o recolhimento do adicional tarifário pelas empresas nacionais, abalando a expansão regional. Houve casos, Transbrasil, Vasp e Varig foram exemplos disso, em que foram movidas ações judiciais já que a suplementação, em muitos casos, era privada e acabava sobrecarregando os usuários que pagavam, nas linhas nacionais, os subsídios das linhas regionais. Além disso, essa regulação também prejudicava, na majoração das tarifas, a competitividade das linhas nacionais, principalmente em tempos de crise como a ocorrida no início do século XXI. A Transbrasil chegou a paralisar suas atividades em 2001, porém, quase todas as companhias venceram nas ações movidas pela suspensão da cobrança de suplementação. A crise das companhias aéreas afetou profundamente a aviação regional, estabelecendo um novo desafio para a sua ampliação.

Marques de Oliveira⁸⁵ diz que o período de desregulação é definido em três fases: a primeira foi a liberalização com política de estabilização inativa (1992-1997), baseada em rodadas de negociação com a flexibilização geográfica, de linhas a operar e de tarifas. Outra medida adotada foi a introdução de preços de referência com novas bandas tarifárias, que agora variavam de -50% a +32% do valor principal (antes era de -25% e +10% da tarifa de referência), sem dúvida uma inovação diante do sistema de preços controlados do período de forte regulação. A competição em preços era agora vista como ‘saúdável’ para a indústria e passou a ser encorajada; nesse sentido, as bandas tarifárias eram concebidas como instrumentos temporários para intensificar a rivalidade de preços. Contudo, os preços ainda eram de certa forma, indexados, dado que as tarifas de referência eram, por definição, controladas e sujeitas às políticas de reajustes periódicos.

A segunda fase foi a liberalização com restrição de política de estabilização (1998-2001), período ambíguo, em que houve o aprofundamento quanto

⁸⁵ Marques de Oliveira, (*NECTAR*), Documento de Trabalho n. 7, p. 9.

às últimas restrições tarifárias, além do fim da exclusividade das empresas regionais operarem as linhas aéreas especiais⁸⁶, o que deu ensejo aos fenômenos como a "guerra de preços" e a "corridas por frequência", competição que não se via desde a década de 1960, mas também de retorno do controle tarifário, por ocasião da crise cambial e do choque nos custos; e, por fim, o período da quase desregulamentação (2001-2002), resultante de acordo do Ministério da Fazenda e do DAC com a remoção dos últimos mecanismos de regulação econômica⁸⁷, flexibilizando os processos de entrada de novas empresas e de pedidos de novas linhas aéreas, frequência de vôos e aviões, período que culminou com a entrada da Gol, em janeiro de 2001.

No ano de 2003, o DAC – Departamento de Aviação Civil - através das Portarias n. 243/CG5, de 13 de março de 2003, e a de n. 731/GC5, de 11 de agosto de 2003, passou a ter função de caráter mais moderador. Segundo Novais e Silva⁸⁸, o propósito era adequar a oferta de transporte aéreo, feitas pelas empresas aéreas, à evolução da demanda, com a finalidade de impedir uma competição danosa e irracional, com práticas predatórias de conseqüências indesejáveis sobre todas as empresas.

Marques de Oliveira⁸⁹ define essa fase de rerregulação como uma fase onde pedidos de importação de novas aeronaves, novas linhas e mesmo de entrada de novas companhias aéreas, voltaram a exigir estudos de viabilidade econômica prévia, configurando-se uma situação semelhante ao do período regulatório típico; a grande diferença, nesse caso, foi que não houve interferência na precificação das companhias aéreas, ou seja, não houve re-regulação tarifária.

Em 2005, a DAC foi substituída pela ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil, criada pela Lei n. 11.182, de 27 de setembro de 2005. À época, a Varig vivia uma grande crise e o período era de cautela. A criação da ANAC constituiria a liberdade de funcionamento do setor e não como a volta da regulação, fato que acabou não se confirmando devido a ações governamentais que se apresentaram. Tal regulação deveria orientar para o livre acesso para as operadoras no transporte aéreo, a livre modalidade para operar em determinadas aéreas (respeitada as condições de prestação

⁸⁶ Portarias n. 986 e n. 988/DGAC, de 18 de dezembro de 1997, e Portaria 05/GM5, de 9 de janeiro de 1998

⁸⁷ Portarias n. 672/DGAC, de 16 de abril de 2001, e n. 1.213/DGAC, de 16 de agosto de 2001

⁸⁸ Novais e Silva, Leandro, Tópicos sobre a evolução da aviação comercial no Brasil: a história entre o direito e a economia

⁸⁹ Marques de Oliveira, Alessandro Vinícius. (*NECTAR*), Documento de Trabalho n. 7, p. 11.

de serviço), eficiência econômica e legalidade nas concessões em definição de licitações.

Uma das causas da crise financeira do setor aéreo foi a desvalorização do real frente ao dólar, ocasionando um repentino aumento nos custos fixos das empresas aéreas que chegaram a 45% das despesas totais (são quase todos em dólar). Tal crise causou prejuízos altamente significativos para a Varig que era a maior companhia operante no país e também o final das operações da Transbrasil, em 2001.

Outro fator que contribuiu, de forma impactante no desempenho das companhias brasileiras, foi o atentado ocorrido ao *World Trader Center*, em Nova York e ao Pentágono, em Washington DC.

Desde os anos 90, no entanto, o setor aéreo cresceu linearmente. A redução de custos e do aumento nas escalas de operação incrementou as atividades aéreas no seu todo.

Na tabela abaixo, é possível averiguar um aumento do número de passageiros transportados entre as grandes cidades de São Paulo, Brasília, Belém, Salvador, etc. É possível averiguar uma projeção modal aeroviária entre 2000 e 2025, como por exemplo, a relação ente a área territorial medida por km² e o número de passageiros por km² transportados, além de se poder comparar o aumento havido no período de 1996 a 2.000.

Neste ponto, é de se esperar que países com maior superfície apresentem um transporte aéreo mais robusto. No entanto, o Brasil com uma superfície de 8.547.402 km² apresentava, em 1998, uma atividade (49.291 10⁶ pass-km) em vôos nacionais e internacionais inferior ao da Holanda (57.576 10⁶ pass-km), cuja superfície é de 33.939 km². Se a comparação for com os EUA, cuja superfície é de 9.809.155 km², este número chega a ser 20 vezes maior do que o do Brasil (em 1998) (GEIPOT, 2001).

Este fato mostra, por um lado, que existe um grande potencial de crescimento no mercado doméstico, em virtude da necessidade de maior integração entre as regiões, e, por outro, que a atividade aérea está em grande parte ligada ao desempenho econômico. Sendo assim, o crescimento econômico projetado para anos seguintes⁹⁰ desencadeariam um forte processo de expansão neste modal.

⁹⁰ O crescimento projetado no MAED, entre 2005 a 2025, corresponde a uma média de 4% ao ano

Outro fator, que reforça o anterior, diz respeito ao perfil de usuários. Nos países desenvolvidos como nos EUA e no Canadá, as viagens aéreas têm como principal motivo o lazer (86%). Já nos países em desenvolvimento, a maior parte das viagens tem atividades profissionais como motivação e grande parte delas são custeadas por pessoas jurídicas. No Brasil, de acordo com informações da TAM, este percentual é de aproximadamente 79%. Espera-se, portanto, que o aumento do PIB per capita, nos próximos anos considerados no modelo, seja mais um estímulo à expansão da atividade aeroviária de passageiros como resultado do aumento das viagens para lazer. O impacto no aumento pode ser ainda maior caso haja uma maior distribuição de renda. Observa-se que quanto maior a concentração de renda, menor tende a ser o número de viagens aéreas (SIMÕES, 2003).

Estes fatores, dentre outros, em menor grau (como o preço das tarifas, a diversificação da oferta de serviços e a frequência de vôos) indicam a perspectiva de expansão do setor aéreo que é considerado na projeção de distribuição intermodal, não deixando de ter em conta os parâmetros internacionais

De forma paralela à legislação e regulamentações, foram criadas normas e critérios ordenadores de cada um dos setores objeto de concessão de serviços públicos ao empresário privado. Em 1999 surgiu o Brasília a. 36 n 141 jan/mar 1999 145. Trata-se de organismos que foram estabelecidos pelo Poder Público com o intuito de normatizar, a aplicar as normas legais, regulamentares e contratuais da atividade sob sua tutela, outorgar e rescindir os contratos de concessão, bem como fiscalizar os serviços concedidos, além de funcionar, em muitos casos, como instância decisória dos conflitos entre as empresas concessionárias e os usuários.

Tabela 1 - Número de passageiros transportados, vôos nacionais, entre as principais cidades (1996-2000).

Origem	Destino	1996	2000	Crescimento
Aracaju	Salvador	35.696	70.141	96%
	São Paulo	7.984	12.766	60%
Belém	Fortaleza	23.386	33.929	45%
	São Paulo	26.054	56.949	119%
	Brasília	87.462	153.738	76%
Belo Horizonte	Salvador	35.149	58.472	66%
	Cuiabá	29.224	64.610	121%
Brasília	Fortaleza	70.789	106.870	51%
	Goiânia	44.575	124.789	180%
	São Paulo	261.298	659.871	153%
	Florianópolis	22.192	44.749	102%
Cuiabá	Porto Alegre	60.772	167.172	175%
	São Paulo	215.521	728.752	238%
	Florianópolis	22.192	44.749	102%
Florianópolis	Belém	22.936	33.461	175%
	Brasília	67.893	110.650	63%
Fortaleza	Recife	70.978	102.701	45%

Fonte: DAC, 2002.

Juridicamente, foram criadas agências reguladoras independentes.

A Agência Nacional de Energia Elétrica – a ANAEL⁹¹ foi criada com configuração de autarquia especial, exercendo as atribuições previstas para o poder concedente⁹², além de outras próprias às implementações de políticas federais para o setor elétrico.

A Agência Nacional de Telecomunicações – a ANATEL⁹³ é um órgão regulador do segmento, integrante da administração pública federal indireta, subordinado ao Ministério das Comunicações com unidades regionais.

Cabe salientar que as agências reguladoras, constituídas como autarquias da administração indireta, no caso da ANATEL, é caracterizada pela independência

⁹¹ Lei nº. 9.427, de 26/12/96

⁹² Arts. 29 e 30 da Lei nº. 8.987/95

⁹³ Lei nº. 9.472, de 16 de julho de 1997

administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e autonomia financeira⁹⁴.

Em 1997, foi criada a Agência Nacional do Petróleo - ANP⁹⁵, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, é uma autarquia especial para atuar como órgão regulador da indústria petrolífera e como órgão fiscalizador de atividades que desenvolvessem nesse segmento econômico.

Wald e Moraes⁹⁶ instruem que no setor de gás natural, tendo em vista que o monopólio de distribuição de gás canalizado pertence aos Estados, por força do art. 25, §2º, da Constituição Federal, a entidade reguladora deve ser criada em nível dos Estados, para exercer as competências inerentes a tal atividade, sendo que, no tocante às demais atividades, de atribuição da ANP, poderão ser firmados convênios entre a agência reguladora federal e a agência reguladora estadual, para o exercício, por esta, das funções inseridas na sua órbita de atuação.

As agências reguladoras devem atender a duas exigências fundamentais: a independência e eficiência produtiva e alocativa.

Diz Wald e Moraes⁹⁷ que a respeito desses requisitos, a independência da agência reguladora (definida como a capacidade de buscar prioritariamente o atendimento dos direitos e interesses do usuário e a eficiência da indústria, em detrimento de outros objetivos conflitantes, tais como a maximização do lucro, em sistemas monopolistas, a concentração de empresas em setores mais rentáveis do mercado, ou a maximização das receitas fiscais) e a escolha de instrumentos que incentivem a eficiência produtiva e alocativa.

Nos Estados Unidos da América, as agências reguladoras federais e estaduais, são, em geral, dirigidas por cinco ou mais membros, indicados pelo Presidente da República para cumprir mandatos fixos, escalonados e não coincidentes com o mandato presidencial. São, portanto, independentes.

Na Inglaterra, são agências autônomas setoriais que regulam os serviços públicos privatizados. Na Europa são reguladas por ministérios setoriais, assim como no Japão.

⁹⁴ §2º do art. 8º da Lei nº. 9.472/97

⁹⁵ Lei nº. 9.478, de 6 de agosto de 1997

⁹⁶ Wald, Arnoldo e Moraes, Luiza Rangel de, *Agências Reguladoras*, *Revista de Informação Legislativa*

⁹⁷ Wald, Arnoldo e Moraes, Luiza Rangel de, *Agências Reguladoras*, *Revista de Informação Legislativa*

As agências reguladoras têm quatro características: a independência de objetivos, a independência de instrumentos, a independência financeira e a independência decisória.

A independência decisória consiste na capacidade da agência de resistir às pressões de grupos de interesse no curto prazo. Procedimentos para a nomeação e demissão de dirigentes, associados com a fixação de mandatos longos, escalonados e não coincidentes com o ciclo eleitoral são arranjos que procuram isolar a direção a agência de interferências indesejáveis tanto por parte do governo quanto da indústria regulada. A independência de objetivos compreende a escolha de objetivos que não conflitem com a busca prioritária do bem-estar do consumidor. Uma agência com um número pequeno de objetivos bem definidos e não conflitantes tende a ser mais eficiente que outra com objetivos numerosos, imprecisos e conflitantes. A independência de instrumentos é a capacidade da agência escolher os instrumentos de regulação – tarifas, por exemplo – de modo a alcançar os seus objetivos da forma mais eficiente possível. Finalmente, a independência financeira refere-se à disponibilidade de recursos materiais e humanos suficientes para a execução das atividades de regulação⁹⁸.

Normalmente, os órgãos colegiados se encarregam da direção e administração dos entes regulatórios, tendo, os seus membros, funções específicas. Os órgãos são denominados de diretoria.

Com relação às pessoas físicas que atuam em cargos de diretoria são submetidas a um regime de incompatibilidades para o exercício de função pública e às normas de cada entidade e ao segmento que está a seu cargo, além de especialização técnica, comprovação de experiência técnica.

A independência funcional se deve para que esteja assegurado o desempenho autônomo dos ocupantes dos cargos de influências políticas na gestão dos órgãos que garantam estabilidade e inamovibilidade dos dirigentes, da metodologia para escolha e destituição dos mesmos. A lei que instituiu a Agência Nacional de Energia Elétrica, a ANEEL, por exemplo, reza que os diretores são indicados e nomeados pelo Presidente da República, após a aprovação do Senado Federal e o mandato é de quatro anos.

⁹⁸ BNDES, A Regulação da Infra estrutura: A Experiência Recente no Brasil, outubro/1996.

Além disso, é preciso que haja autonomia financeira, com geração de recursos próprios, através da exigibilidade de taxa regulatória ou fiscalizatória, prevista na lei que cria o ente regulador.

No que tange a exoneração dos dirigentes das reguladoras, essa ocorrerá apenas no caso de prática de ato de improbidade administrativa, a condenação penal transitada em julgado e o descumprimento injustificado do contrato de gestão, devidamente apurados.

Conforme Gordillo⁹⁹, a proteção aos usuários não pode ser absoluta, tendo em vista que não assume hierarquia superior a outros objetivos da política legislativa. Os entes regulatórios não se limitam a exercer a tutela e a representação dos usuários, mas têm de cumprir todos os demais fins instituídos na lei de sua criação. Sua função básica consiste em buscar a conjugação dos interesses em jogo e contribuir, desse modo, para que se alcance a harmonia social, mediante procedimentos inovadores, como o das audiências públicas.

É preciso definir se a independência se dá ao nível legal ou real¹⁰⁰, uma vez que a independência legal, conferida pela lei de sua criação, e a independência real, que depende de outros fatores, além das disposições legislativas, como, por exemplo, o relacionamento entre a agência, o governo e a indústria regulada, a qualidade de seu corpo técnico, a disponibilidade de recursos para o seu funcionamento e até mesmo as personalidades de seus diretores.

À época em que estava sendo estudado o modelo da agência reguladora de eletricidade, a recomendação era que, para ser desempenhada com eficácia, as agências deveriam atender a alguns requisitos básicos:

- a) o regulador deve deter legitimidade político-administrativa no desempenho da regulação dos serviços, que, no Brasil, passa pela ativação do canal de comunicação com o Conselho dos Consumidores, criado pela Lei nº. 8.631, de 4 de março de 1993;
- b) deve ter uma clara e assegurada autonomia na condução do processo decisório sobre tarifas;
- c) sua direção deve ser estável, protegida contra pressões naturais da própria indústria de energia elétrica; e

⁹⁹ Gordillo Augustin A., 1994, p. 38.

¹⁰⁰ BNDES, Regulação da Infra estrutura: A Experiência Recente no Brasil, (outubro/1996).

d) sempre que possível, o processo regulatório deve ser desempenhado descentralizadamente, em articulação com esferas governamentais mais próximas do mercado para o qual estão sendo prestados os serviços.

A independência das agências reguladoras sempre esteve comprometida. Segundo Wald e Moraes¹⁰¹ pode ser verificado, de início, que a independência de instrumentos da primeira – ANEEL – parece estar comprometida, na medida em que fica estipulado que, nos três primeiros anos de sua existência, as tarifas terão os reajustes e revisões definidos pelo Ministério ao qual se vincula. Quanto à independência decisória, a ANEEL é dotada de características de nomeação de dirigentes que garantem essa independência. Será dirigida por um diretor geral e quatro diretores, em regime de colegiado, devendo, um deles, assumir o papel de ouvidor e zelar pela qualidade do serviço público de energia elétrica, apurando e solucionando as reclamações dos usuários. Os diretores serão nomeados pelo Presidente da República, dependendo de aprovação prévia do Senado Federal, para cumprir mandatos não-coincidentes de quatro anos. Foi estabelecido na lei, também, que o processo decisório que implicar afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, mediante iniciativa de projeto de lei ou por via administrativa, será precedido de audiência pública.

A Lei nº. 9.427/96 art. 3º, caput, c/c incisos VII, X e XI do art. 29 da Lei nº. 8.987/95 previu que, na independência dos objetivos, a ANEEL detinha atribuições que transpareciam independência como as que estão relacionadas ao zelo pela boa qualidade do serviço, recebendo, apurando e solucionando queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, até trinta dias, das providências tomadas; o estímulo ao aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio ambiente e conservação da energia; o incentivo à competitividade e o estímulo à formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço.

Com a política energética, a ANEEL atua como apoio técnico ao Conselho Nacional de Política Energética, órgão vinculado à Presidência da República e ao Ministério das Minas e Energia. Sua atribuição é propor e definir as políticas e promover o aproveitamento dos recursos setoriais do Brasil.¹⁰² A ANEEL subordina-se ao cumprimento de contratos de gestão, um instrumento de controle e de atuação

¹⁰¹ Wald, Arnoldo e Moraes, Luiza Rangel de, *Agências Reguladoras*, *Revista de Informação Legislativa*

¹⁰² Lei nº. 9.478, de 6/8/97, arts. 1º e 2º.

administrativa, acordados entre o Poder Executivo e a sua diretoria, de acordo com o art. 7º da Lei nº. 9.427/96.

Com relação à independência financeira, o art. 12, §1º, da Lei nº. 9.427/96, dotou a ANEEL de receita própria, obtida através de taxas de fiscalização, correspondente a 0,5% dos benefícios anuais dos fiscalizados.

A ANATEL, por sua vez, possui independência administrativa, financeira e funcional, uma vez que não deve subordinação hierárquica, têm mandato fixo, estabilidade dos dirigentes e autonomia financeira. Em assim sendo e em consonância com a Lei nº. 9.472/97 possui atuação independente do órgão regulador. No entanto, algumas atribuições específicas do serviço de telecomunicações seriam exercidas através de decreto de acordo com o art. 18 da lei acima.

O decreto nº. 2.338, de 7/10/97 regulamentou a estrutura da ANATEL no que diz respeito a sua organização, instalação, gestão financeira e seus agentes, definindo sua competência, a composição de seus órgãos superiores –, conselho diretor e conselho consultivo, a sua estrutura organizacional e os princípios que regeriam o exercício de suas atividades

A lei que criou a ANATEL permitiu ao Poder Executivo a realização de despesas e investimentos, seu remanejamento, transferências e utilização dos saldos orçamentários e todos os trâmites financeiros e administrativos do Ministério das Comunicações, incluindo-se o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações, o FISTEL. À ANATEL foram transferidos também os acervos técnicos e patrimoniais, as obrigações e direitos do Ministério das Comunicações a este atribuídas.

A lei criadora da ANATEL dispõe que a agência está sujeita a processos licitatórios para a contratação de obras e serviços de engenharia civil. Para outras contratações é possível a utilização de procedimentos de consulta e pregão desde que os contratos sejam satisfatórios à agência¹⁰³.

A parte organizacional, prevista em sua lei de criação, instrui que a agência teria uma diretoria composta por um conselho consultivo, uma procuradoria, uma corregedoria, uma ouvidoria e uma biblioteca.

A ANP¹⁰⁴, legalmente, tem independência de decisão de seus dirigentes e na conservação dos seus mandatos. Utiliza-se de um regime de colegiado composto por

¹⁰³ Art. 54 da Lei nº. 9.472/97.

¹⁰⁴ Art. 11 da Lei nº. 9.478/97.

um diretor geral e mais quatro diretores, com mandato de quatro anos reconduzíveis e são nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal.

Para a nomeação dessas pessoas, foi estabelecido um regime de incompatibilidades que enumera situações impeditivas do exercício dos referidos cargos de direção e que teve por objetivo salvaguardar os atributos de independência decisória e funcional³⁶.

Dentro do mesmo regime, os membros do colegiado, quando terminados os respectivos mandatos ou exonerados, ficarão impedidos de exercer cargos ou de prestar qualquer tipo de serviço a empresas públicas ou privadas integrantes da indústria do petróleo ou relacionadas com a sua distribuição, ou a órgãos da Administração Direta ou Indireta, ou a ela vinculada, sob pena de vir a ser considerada a violação a esses impedimentos como prática de advocacia administrativa³⁷.

A ANP tem poderes para resolver pendências entre agentes econômicos, entre estes e consumidores e usuários de bens e serviços da indústria do petróleo. A apreciação dessas questões pela Diretoria da ANP far-se-á em sessões deliberativas que serão públicas. Por outro lado, a agência observará, obrigatoriamente, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade que devem nortear todo e qualquer ato administrativo que emita, devendo observar as normas procedimentais estabelecidas no seu regimento interno³⁸.

A independência de objetivos da ANP pode ser evidenciada a partir da sua responsabilidade pela implementação da política nacional de petróleo e gás natural, contida na política energética nacional, as quais devem visar à preservação dos interesses nacionais, à promoção do desenvolvimento e ampliação do mercado de trabalho, à valorização dos recursos energéticos, à proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta de produtos, à proteção do meio ambiente e conservação de energia, a garantir o fornecimento de derivados do petróleo em todo o território nacional, como preconiza o art. 177 da Constituição Federal, à incrementação da utilização do gás natural, à busca de soluções para o adequado suprimento de energia elétrica nas diversas regiões do País, à utilização de fontes alternativas de energia, à promoção da livre concorrência, ao incremento de investimentos na produção de energia e, finalmente, à ampliação da competitividade das empresas nacionais no mercado internacional³⁹.

Cabe à ANP o atendimento às necessidades de suprimento e abastecimento nacionais de combustíveis, antes desempenhadas pelo Departamento Nacional de Combustíveis, a delimitação de blocos onde serão exercidas as atividades de exploração, o desenvolvimento e a produção de petróleo e seus derivados, a outorga de autorizações e concessões e, ainda, os demais encargos regulatórios que lhe foram atribuídos pela Lei40.

Em nível de independência de instrumentos, a ANP detém a capacidade legal de outorgar autorizações e concessões para a execução de serviços especializados do setor.

1.4. A ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil

A ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil foi a última agência reguladora a ser criada. Nascida com a Lei Federal nº. 11.182, de 27 de Setembro de 2005; foi efetivamente implantada pelo Decreto Federal nº. 5.731, de 20 de Março de 2006. Após a aprovação do Senado Federal, o Presidente da República indicou uma diretoria colegiada para a ANAC.

No Brasil, existem doze agências reguladoras: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL); Agência Nacional de Petróleo (ANP); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVS); Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); Agência Nacional de Águas (ANA); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ); Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE); Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e Agência Nacional de Cinema (ANCINE) e, finalmente, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

O surgimento dessas entidades se liga, intimamente, ao fenômeno do neoliberalismo, o qual teve suas raízes no Governo Collor e se consolidou ao longo dos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique (1995/2003).

A única e última agência criada pelo Governo Lula foi a ANAC.

Projeto de Lei 3846/2000; apresentado em 29/11/2000, em regime de "prioridade", tinha origem na Mensagem 1795/2000. Durante um ano, a proposta legislativa do Executivo sofreu centenas de emendas no Congresso, desfigurando-se o projeto original; por consequência, o Executivo retirou seu Projeto de Lei do Legislativo em 2001. Em Abril de 2002, o PL 3846/2000 retomou sua tramitação na Câmara, sem que se chegasse a um consenso sobre como deveria ser o marco regulatório da aviação civil.

Com a eleição para a Presidência da República de Luis Inácio Lula da Silva, em 2003, a criação da ANAC ficou paralisada. A ideologia política anti neoliberalismo do Partido dos Trabalhadores era contrária às agências reguladoras. Porém, entidades internacionais (como os Estados Unidos e a Organização da Aviação Civil Internacional - OACI) exerciam pressão sobre o Governo brasileiro a criação de uma agência reguladora do setor aéreo nacional, sob pena de as empresas aéreas brasileiras, inclusive, a indústria nacional de avião (EMBRAER), sofrerem graves restrições que custariam de 06 a 08 bilhões de dólares americanos ao ano para o Brasil.

A OACI exigia que o Brasil organizasse a aviação civil de forma mais clara, adequando-se aos padrões técnicos internacionais uniformizados para facilitar processos operacionais entre as Nações integrantes daquela Organização, por exemplo, na certificação de serviços e produtos aeronáuticos. O Brasil tem estado fora dos mais comezinhos padrões internacionais na maioria dos segmentos estruturais de sua organização de aviação civil, por exemplo, não deixando claro quem é a autoridade aeronáutica, qual o seu conceito, poderes civis, competência jurídica e representatividade; não tendo uma autoridade de aviação civil específica e com atribuições claras; misturando assuntos de aviação civil com aviação militar etc. Parte desses problemas começou a ser resolvido através da Lei Complementar de nº. 97, de 09 de Junho de 1999, que, entre outras disposições, esclareceu que "autoridade aeronáutica" é o "comandante da aeronáutica"¹⁰⁵, o que se imaginava era que, com a aprovação da Lei da ANAC, outra parte substancial das incongruências da infraestrutura de transporte aéreo brasileiro seria solucionada.

¹⁰⁵ Art. 18, § único

Assim, a aprovação do Projeto de Lei nº. 3846/2000, que foi convertido na Lei Federal nº. 11.182/2005, não foi fruto da vontade política nacional, mas da pressão internacional. A falta de consensualidade trouxe aquela lei ao mundo jurídico com defeitos congênitos, aos quais o Senador Delcídio Amaral (PT/MS), em seu relatório acerca da aprovação "urgente" do Projeto pelo Congresso, fez expressa menção às anomalias técnicas, reconhecendo a existência de "graves impropriedades" no diploma legal que se ofertava ao setor aéreo.

A ANAC, padecendo daquela oligofrenia jurídica (do grego: olígos=pouco; phrên → phrenós = inteligência), a qual o Senador aludiu em seu relatório, a ANAC ainda se deparou com a "paternidade indesejada" do Poder Executivo.

Assim, a ANAC vagueia no setor aéreo. Sua trajetória decadente e descontrolada só se compara à desorientação espacial que precede aos violentos acidentes *Controlled Flight into Terrain*. O problema não tem sido apenas de falta de capacidade técnica de seus recursos humanos, mas de verdadeira insuficiência de credibilidade no meio aeronáutico, uma vez que o seu corpo diretor não tinha o necessário conhecimento técnico exigido.

O primeiro sinal de que a ANAC não estava preparada para ordenar a aviação civil não foi dado quando seu diretor presidente afirmou que iria abrir o transporte doméstico à concorrência das empresas estrangeiras; tampouco, o fato de que, desde o princípio, ficou claro que a Agência Nacional de Aviação Civil sofria interferência direta do Poder Executivo por intermédio da Ministra Dilma Rousseff, o que levou o Congresso a requisitar informações sobre a relação de subordinação da agência ao Governo (O Globo - 12/07/2006). Na verdade, foi mesmo durante o processo de recuperação judicial da VARIG que a ANAC demonstrou o seu despreparo técnico, jurídico, político, econômico. Os especialistas dos setores envolvidos no problema muito a criticaram na inoportuna disputa que a ANAC quis tirar com a 8ª Vara Empresarial do Rio de Janeiro, com editais para sorteio de "slots" no Aeroporto de Congonhas, em São Paulo.

Além disso, a ANAC passou por uma fase muito ruim com uma série de acidentes aéreos. Nas comemorações do Centenário do Primeiro Vôo de Santos-

Dumont, o clima festivo da nação se enlutou em 29 de Setembro de 2006, diante do terrível acidente decorrente da colisão entre o Boeing 737-800 (vôo 1907), operado pela empresa GOL, e o jato executivo *Legacy*, operado pela *ExcelAire Service (New York)*, no qual morreram 154 brasileiros na Serra do Cachimbo (MT). Deixou-se sem reflexão pública o maior fator contribuinte do acidente, consistente em haver os pilotos da aeronave norte-americana, simplesmente, "desligado" o transponder ou transpondedor (abreviação de *Transmitter-responder*) que é um dispositivo de comunicação eletrônico, cujo objetivo é receber, amplificar e retransmitir um sinal em uma frequência diferente, porque não estavam acostumados com a suíte de aviônicos da aeronave. O erro "proativo" daqueles pilotos cedeu seu maior percentual de contribuição para o acidente para o fator contribuinte menor "pró-passivo" dos controladores de tráfego aéreo.

Em seguida, sobreveio uma reação denominada de "apagão aéreo" como consequência de um mix de um conjunto de incoerências que vicejam na velha e viciada infra-estrutura do transporte aéreo civil: a ambiguidade política, falta de autoridade técnica e científica, pouquíssimo investimento em capacitação de recursos humanos e materiais, desvio de finalidade na administração de fundos e dotações orçamentárias etc. Enfim, a crise aguda que se instalou no serviço aeroportuário, e aturdiu o País, expôs o Brasil ao conceito de "África subsaariana", obscurecendo de vez o brilho do Centenário de Santos-Dumont.

Nesse contexto caótico, perambulava a ANAC, aparentemente, "perdida", sem saber se situar dentro do que é responsabilidade sua de autoridade de aviação civil, ou o que é responsabilidade da autoridade aeronáutica. E nessas horas de crise, quando surgem os especialistas "de plantão", suspira-se pela volta do Departamento de Aviação Civil (DAC), induzindo o público a pensar que o desacerto é da instituição ANAC, quando, na verdade, o erro está no despreparo do elemento humano que a dirige.

Como desdobramento da crise institucional da aviação civil nacional, foram criadas no Congresso Nacional, duas conflitantes Comissões Parlamentares de Inquérito para analisá-la. No setor aeronáutico atuam três autoridades com idéias e perspectivas diferentes: a ANAC (autoridade de aviação civil), o DECEA (ligada à autoridade aeronáutica, ou seja, Comandante da Aeronáutica) e a INFRAERO (empresa pública politicamente manipulada pelo Governo Federal).

De qualquer maneira, todos sabem que as CPI nunca tiveram como alvo encontrar uma solução técnica para os problemas da infra-estrutura do transporte aéreo do Brasil, mas se debaterem na investigação de atos de improbidade administrativa em contratações realizadas pela INFRAERO.

Assim, quando a deficiência do transporte público regular de passageiros ainda investigava as causas do primeiro acidente aéreo, uma nova desventura aérea se sobrepõe à de 29 de Setembro, quando o *Airbus A-320*, operado pela TAM, entra voando no prédio da própria empresa, após uma tentativa de pouso mal sucedida na pista 35 do principal aeroporto de Congonhas em São Paulo na noite de 17 de Julho de 2007.

Atualmente, o transporte aéreo nacional está apequenado, uma vez que, embora indesejáveis, erros e acidentes acontecem; mas, decisões incoerentes sobre acidentes significam mais acidentes.

Como reação ao despreparo técnico da ANAC, setores no Congresso Nacional estudam a hipótese de determinar ao Ministério da Defesa a instauração de processo contra os diretores da ANAC. Acontece que os diretores da ANAC somente perderão o mandato em virtude de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado, ou de pena demissória decorrente de processo administrativo disciplinar¹⁰⁶. É importante não se perder de vista que nenhuma boa intenção poderá justificar um fim ilegal consistente em se desconsiderarem as garantias legais dos diretores das agências reguladoras. Um precedente irresponsavelmente aberto no caso da ANAC poderá servir de "paradigma" a ser aplicada em outras agências, como a ANP, a Aneel ou a ANATEL, para satisfazer propósitos políticos escusos. É sabido que parte do prestígio que o Brasil adquiriu nos últimos anos se deve à estabilidade técnica que os marcos regulatórios trouxeram aos mais variados segmentos de infra-estrutura nacional.

Outro efeito direto do acidente da TAM em Congonhas, e que afeta a organização institucional da aviação civil, é o ressurgimento do CONAC - Conselho de Aviação Civil.

¹⁰⁶ Lei nº. 11.182/05, art. 14

O CONAC foi criado pela Lei Federal nº. 10.683, de 28 de Maio de 2003, como um órgão específico do Ministério da Defesa, a qual dispõe que:

"ao Conselho de Aviação Civil, presidido pelo Ministro de Estado da Defesa e composto na forma estabelecida em regulamento pelo Poder Executivo, compete propor a política relativa ao setor de aviação civil, observado o disposto na Lei Complementar no 97, de 6 de setembro de 1999".

A Lei nº. 11.182/05, que criou a ANAC, também disciplinou o CONAC, estabelecendo que

"A ANAC, no exercício de suas competências, deverá observar e implementar orientações, diretrizes e políticas estabelecidas pelo Conselho de Aviação Civil – CONAC, especialmente no que se refere a: I – a representação do Brasil em convenções, acordos, tratados e atos de transporte aéreo internacional com outros países ou organizações internacionais de aviação civil; II – o estabelecimento do modelo de concessão de infra-estrutura aeroportuária, a ser submetido ao Presidente da República; III – a outorga de serviços aéreos; IV – a suplementação de recursos para aeroportos de interesse estratégico, econômico ou turístico; e V – a aplicabilidade do instituto da concessão ou da permissão na exploração comercial de serviços aéreos".

O Decreto nº. 3.564, de 17 de Agosto de 2000, estabelece o Regulamento do CONAC, que é um conclave de Ministros: Ministro de Estado da Defesa; o Ministro de Estado das Relações Exteriores; o Ministro de Estado da Fazenda; o Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; o Ministro de Estado do Turismo; o Chefe da Casa Civil da Presidência da República; e o Comandante da Aeronáutica (Decreto nº. 5.419/05).

O CONAC teve intensa atividade normativa no ano de sua criação, 2003, quando produziu quase vinte resoluções dispendo sobre diversos aspectos da aviação civil: Regulação, Econômica, Ligações Essenciais, Mercado Internacional, Fundos da Aviação, Aquisição de Passagens e Transporte de Carga, Indústria Aeronáutica, Tributação, Aduana, Aviação Agrícola, Infra-Estrutura Aeroportuária, Infra-Estrutura Aeroportuária - Exportação de Serviços, Segurança da Aviação Civil

contra Atos Ilícitos, Combustíveis de Aviação, Recursos Humanos e Diretrizes Políticas de Aviação Civil.

Sucedem que o CONAC, que é um órgão de assessoramento do Presidente da República, ao assumir a ordenação da aviação que, a princípio, cabe à ANAC, por mais que sejam seus dirigentes despreparados.

Estabelecer o CONAC, através de resolução, a organização do tráfego aéreo em Congonhas é uma medida impertinente, uma vez que, legalmente, cabe ao CONAC. O Poder Executivo pode tomar atitudes tecnicamente erradas, por exemplo, tentando "fortalecer" o CONAC com a inclusão do Ministro da Justiça no conclave, o que não seria razoável.

Nesse contexto, soa contrário à ordem e ao equilíbrio das instituições empregar-se a Polícia Federal - cujo chefe superior é o próprio citado Ministro da Justiça - para "fiscalizar as empresas aéreas" através de operações-padrões em aeroportos de grande importância internacional, como o de Guarulhos e o de Brasília, sob o escólio de que "as medidas tomadas pela ANAC em defesa do consumidor são insuficientes e há necessidade de uma maior eficácia.

Capítulo 2

A AVIAÇÃO COMERCIAL

2.1. Histórico no Mundo

A história da aviação inicia-se com o sonho dos antigos gregos e egípcios que tinham como deuses, figuras aladas. No século XV, foi construído, por Leonardo da Vinci, um modelo de avião em forma de pássaro. No século XIX, alguns experimentos foram tentados com aparelhos mais pesados que o ar, assim chamados para que não fossem confundidos com balões com gás e, portanto, mais leves que o ar.

Diferentemente dos balões, os aviões necessitavam de uma forma mecânica para propulsão para que se mantivesse sustentado na atmosfera. Em 23 de outubro de 1906, em Paris, o brasileiro Santos Dumont, demonstrou, para várias testemunhas, que era possível o voo de um objeto mais pesado que o ar, através do 14 Bis. Esse fato tornou-se um marco na história da aviação.

De 1907 a 1910, o *Demoiselle*, monoplane de Santos Dumont, realizou diversos vôos. Falecido em 1932, Santos Dumont foi o brasileiro que mais se destacou na história mundial da aviação.

A aviação tomou um impulso muito grande com a I Guerra Mundial¹⁰⁷, pois os aviões foram considerados uma arma com grande poder ofensivo, tendo esse conceito consolidado nas décadas de 1920 e 1930.

Antes ainda a I Guerra Mundial, a meta de aeronautas e engenheiros era cruzar o Oceano Atlântico sem escalas.

No ano de 1919, foi oferecido pelo nova-iorquino Raymond Orteig, um prêmio de US\$ 25.000,00 para quem fizesse a viagem de Nova Iorque a Paris, sem escalas.

Muitos aviadores franceses e americanos tentaram o feito, porém, em 20 de maio de 1927, Charles Lindbergh, pilotando o avião “*The Spirit of Saint Louis*”, atingiu a sonhada meta, num vôo com duração de 33 horas e 31 minutos. Pelo feito, Lindbergh recebeu o Prêmio Orteig, além dos 25 mil dólares prometidos.

Em junho de 1928, Amélia Earhart, a primeira mulher a atravessar o Atlântico, em companhia do piloto Wilmer Stultz e do co-piloto/mecânico Louis Gordon, realizaram a mesma travessia. Em 1932, a aviadora realizou essa mesma travessia sozinha.

¹⁰⁷ Agosto de 1914 a 11 de Novembro de 1918.

Em 1931, foi realizado o sonho e meta de muitos aeronautas e engenheiros da época que era a de cruzar o Oceano Atântico sem escalas. Através de Wiley Post e Harold Gatty, no monoplano “*Winnie Mae*”, foi realizada a primeira viagem ao redor do mundo, na qual foram percorridas 15.474 milhas em oito dias e dezesseis horas.

Em 1933, Wiley Post realizou essa viagem só, desenvolvida em sete dias e dezenove horas. Em 1938, Hughes realizou, a bordo de um bimotor, a mesma viagem, em três dias e dezenove horas.

Após a II Guerra Mundial, com aviões cada vez mais velozes e maiores, o transporte comercial foi iniciado em larga escala.

Em 1952, a BOAC, empresa inglesa de aviação comercial, impulsionou a aviação como meio de transporte. Em 1959, a *Sud Aviation*, fábrica francesa de aviação, lançou, oficialmente, o modelo *SE 210 Caravelle*, cujos primeiros experimentos datam de 1955, foi considerado um sucesso de vendas.

Em 1960, os Estados Unidos lançaram os jatos *Boeing 702* e *707* e, em 1962, o *Douglas DC – 8* e o *Convair 880*. Logo em seguida, surgiram os aviões turbo hélice que além de mais potentes, eram também mais econômicos. Com tantos adventos, as grandes construtoras mundiais (União Soviética, Estados Unidos, França e Inglaterra) iniciaram estudos para a construção de aviões maiores e com capacidade para centenas de passageiros. Surgiram, então, os supersônicos cuja velocidade era de duas a três vezes maiores que o som. Os principais foram o Concorde, de fabricação franco britânica e o *Tupolev*, de fabricação russa.

Com capacidade para transportar até 400 passageiros, no final da década de 60 e princípio da década de 70, surgiram os americanos *Boeing 747*, o *Lockheed Tristar L-1011*, o *Douglas DC-10*. Em 1987, surgiram o *Airbus*, de fabricação européia, os *Boeing 767* e *777*, de fabricação americana.

A primeira linha comercial com os jatos supersônicos *Concorde* e *Tupolev 144* foi inaugurada em janeiro de 1976. Essa linha, efetuada pela companhia francesa de aviação *Air France* fazia o percurso Rio de Janeiro – Paris com escala, para reabastecimento, em Dacar, com duração inferior a sete horas.

Esses vôos acabaram sendo suspensos em função dos altos custos com manutenção, combustíveis e pelos baixos volumes de carga e passageiros transportados. Colaboraram ainda para a suspensão dos vôos dos supersônicos, a poluição sonora e problemas ecológicos, tendo, inclusive, sido proibido o pouso desses aviões em

aeroporos importantes como Nova Iorque e Dacar que eram rota do vôo Rio de Janeiro-Paris.

A americana *Boeing* e a européia *Airbus* dominam o mercado dos grandes jatos no mundo. No início do século XXI, a *Lockheed* produz aviões militares, a Boeing incorporou a Douglas, além de ingressarem com papel importante nesse mercado, a canadense Bombardier e a brasileira Embraer. Os jatos executivos também tem um caráter significativo nesse segmento mercadológico sendo que os maiores, na ordem, são Estados Unidos, Brasil, França, Canadá, Alemanha, Inglaterra, Japão e México.

2.2. Histórico no Brasil

A evolução da Política de Transporte Aéreo no Brasil passou por três fases.

O Departamento de Aviação Civil, à época subordinado ao Ministério de Viação e Obras Públicas, foi criado pelo Presidente Getúlio Vargas, em 22 de abril de 1932. Desde a criação da Inspeção Federal de Viação Marítima e Fluvial, em 5 de janeiro de 1920, a aviação civil era uma preocupação do governo, pois havia atribuições crescentes e acumulativas no que diz respeito à indústria aeronáutica e também à navegação.

Na década de 30, influenciada pelos pensadores e pioneiros dos movimentos intelectuais e políticos, defendia-se a idéia da criação da Força Aérea unificada e independente.

Em 20 de janeiro de 1941, o Presidente Getúlio Vargas criou, também, o Ministério da Aeronáutica, concretizando a unificação da Aviação Naval e Aviação Militar e o Departamento de Aviação Civil com todo o acervo humano e material dos órgãos extintos.

A Política do Transporte Aéreo, nessas fases distintas, sempre teve como tônica a soberania e a preservação do mercado brasileiro.

Em 1927, com o intuito de atender ao usuário e a integração territorial brasileiros, foi autorizada, de forma deficiente, que duas empresas internacionais fizessem cabotagem: a alemã *Condor Syndikat* e a francesa *Aéropostale*. Esse ato, até os

dias atuais, foi a única autorização concedida para exploração de cabotagem à empresas estrangeiras.

A VARIG – Viação Aérea Riograndense, oficializa-se como empresa aérea em 7 de maio de 1927, obtendo autorização para operacionalização em 10 de junho do mesmo ano.

No mesmo ano, em 1 de dezembro, o Sindicato Condor nacionaliza-se e, utilizando equipamentos do antigo *Condor Syndikat*, inicia suas operações em 15 de julho do ano seguinte. Em fins da década de 30, altera o seu nome para Serviços Aéreos Condor. Em 1943, o mundo vivia a II Guerra Mundial e, por restrições governamentais e pelo fato de seu nome original ser alemão, passa a ser conhecida como Serviços Aéreos Cruzeiro do Sul.

Em meados dos anos 20, a VARIG e o Sindicato Condor se organizam e obtém concessão para explorar o território com suas linhas aéreas.

Em 1930, a *PANAIR* do Brasil surge como subsidiária da *Pan American*. Na década de 40, com capital nacional, foi pioneira na integração doméstica tendo rotas regionais e internacionais. Isso proporcionou-lhe uma estrutura consolidada em toda a América do Sul, além de possuir a *Celma* e a *Tasa*.

Após a Revolução de 1932, 72 empresários paulistas se uniram e fundaram a VASP, cuja autorização de funcionamento foi concedida em 31 de março de 1934.

Durante a década de 60 apareceram mais de 20 empresas aéreas, cujas rotas foram concentradas no litoral.

Dentre as mais importantes, destacaram-se a NAB – Navegação Aérea Brasileira; em 1942; a Aerovias Brasil; em 1943, a LAP – Linhas Aéreas Paulistas; em 1944, a VASD – Viação Aérea Santos Dumont; em 1945, a LAB – Linhas Aéreas Brasileiras; em 1946, a Viação Aérea Gaúcha e a Real Transportes Aéreos; em 1947, a TABA – Transportes Aéreos Bandeirantes, a Transportes Aéreos Nacional e o LÓIDE Aéreo Nacional; em 1952, a Paraense Transportes Aéreos e, em 1954, a Sadia, precursora da Transbrasil. Das citadas, as mais expressivas foram a NACIONAL, a REAL e a LÓIDE.

O mercado aéreo da época foi insuficiente para a demanda, tornando, assim, antieconômico seus vôos, inviabilizando o grande número de empresas, enfraquecendo-as. Muitas delas se viram obrigadas a se fundirem, outras faliram ou

foram absorvidas por outras organizações aéreas. Como consequência, foram reduzidos os níveis de segurança e de regularidade do serviço de Transporte Aéreo.

Nessa década, o excesso de concorrência, a baixa rentabilidade do setor, a necessidade de renovação de frotas que ainda eram do período do pós guerra e, conseqüente necessidade de investimentos, a falta de regularidade dos serviços, devido à dificuldade e indisponibilidade de manutenção da frota, a retirada de benefício do uso do dólar para as importações que as companhias aéreas tinham, devido a alterações da política econômica havidas no país, fizeram com que a aviação comercial brasileira alcançasse uma das mais graves crises econômicas.

As empresas aéreas, numa tentativa de sobrevivência e para escaparem da crise, juntaram-se ao Governo, para estudarem as mudanças na política existente para assegurar a continuidade dos serviços, mesmo que isso significasse a redução do número de empresas e um maior controle governamental sobre as mesmas.

Das reuniões realizadas, três delas ocorreram na década de 60. As denominadas Conferências Nacionais de Aviação Comercial – CONAC - aconteceram em 1961, 1963 e 1968.

O resultado das recomendações, conclusões e deliberações ocorridas nessas reuniões, encaminharam a uma política que estimulou a fusão de empresas para a redução do número de empresas aéreas a duas na exploração do transporte internacional e três no transporte doméstico.

Iniciava-se, pois, a intervenção governamental nas decisões administrativas, ou seja, a competição controlada. Essa pesada intervenção consistia na escolha de linhas, estabelecimento do valor das passagens, reequipamento da frota, etc.

A política governamental no setor da aviação civil prolongou-se até a década de 80. Nesse período, no Brasil, já operavam no país os jatos da aviação civil e os aviões turbo hélices.

A nova política intervencionista junto com a introdução de aeronaves de maior porte e mais modernas, obrigaram as empresas a mudar as suas linhas, operacionalizando apenas as cidades mais significativas economicamente e que suportassem tais aeronaves. Os municípios de menor porte do interior cujas pistas não eram pavimentadas e que eram servidas pelas antigas aeronaves, passaram a não mais terem esse serviço. Em 1975, apenas 92 cidades dispunham dos serviços aéreos que antes serviam a 335 municípios.

Para sanar essa dificuldade e atender as cidades do interior, o Ministério da Aeronáutica, através do Decreto nº. 76.590, de 11 de novembro de 1975, criou uma nova empresa aérea, a empresa regional.

A competição controlada, imposta pelo Governo, entretanto, ocasionou que apenas poucas empresas fossem criadas. Cada uma delas deveria operar em uma determinada região, das cinco regiões do território nacional.

Em 1976 foram criadas as seguintes empresas e atendimentos:

- **Nordeste** – Estados do Nordeste, parte do Maranhão, Espírito Santo e grande parte de Minas Gerais;
- **Rio-Sul** – Estados do Sul e Rio de Janeiro, parte do Espírito Santo e faixa litorânea de São Paulo;
- **TABA** - Estados da Amazônia e partes oeste do Pará e norte do Mato Grosso do Norte;
- **TAM** – Mato Grosso do Sul, partes do Mato Grosso do Norte e São Paulo e
- **VOTEC** - Estados de Tocantins e Goiás, Distrito Federal, partes do Pará, Minas Gerais e Mato Grosso do Norte.

Além da regionalização, o novo sistema de transporte aéreo tinha como objetivo, possibilitar a utilização do avião Bandeirante, que tinha grande aceitação de uso na aviação regional internacional e havia sido lançado em 1972 pela EMBRAER – Empresa Brasileira de Aeronáutica.

Os anos 80 foram marcados por grandes transformações mundiais e foi se instalando uma nova ordem social, econômica e política, principalmente após a queda do muro de Berlim, em 1989, que destruiu a antiga União Soviética.

Tais mudanças foram marcadas pelo pensamento liberal que encaminhou os governos a permitirem que a economia de seus países fosse conduzida pelas forças mercadológicas, numa redução de controle até então existente.

No Brasil não foi diferente. Mudanças foram, também, introduzidas, movidas pelo mesmo pensamento e, gradativamente, passou a abandonar o regime de indexação da economia e de fixação de preços.

Em 1986, realizou-se a IV CONAC, porém, não houve grandes modificações à política que vigia.

Em 1989, o Ministério da Aeronáutica, através da DAC – Departamento de Aviação Civil – optou por uma política de flexibilização tarifária. Os preços das passagens aéreas, até então fixadas, passaram a ter uma faixa de variação de preços em torno de um valor fixado pelo DAC.

Deu-se, deste modo, início à terceira fase da política para o Transporte Aéreo.

Com o intuito de melhor adequar essa política com a do Governo, o Ministério da Aeronáutica realizou, em 1991, a V CONAC, na qual, todos os segmentos da indústria de Transporte Aéreo participaram. O objetivo era que a política liberal do governo e as políticas de transporte aéreo se sintonizassem.

Após a conferência e embasado nos seus resultados, o Ministério da Aeronáutica estabeleceu diretrizes orientadoras de ação ao seu órgão regulador -o DAC - para uma redução progressiva da regulamentação vigente.

Em consequência dessa nova política e das diretrizes dela decorrentes:

- foi implementado o sistema de liberação monitorada das tarifas aéreas domésticas;
- foi aberto o mercado doméstico para a entrada de novas empresas, tanto de transporte regular, quanto de transporte não regular, incluindo regionais e cargueiras;
- foi suprimida a delimitação de áreas para exploração do transporte regional e a exclusividade desfrutada, dentro das mesmas, por algumas empresas;
- flexibilizaram-se os parâmetros para a concessão de linhas;
- foram designadas novas empresas nacionais para explorar o Transporte Aéreo internacional;
- foi admitida a criação e o licenciamento de um novo tipo de empresas, destinadas à exploração do Transporte Aéreo não-regular de cargas e passageiros, na modalidade de “charter”, e
- foi aumentada a oferta ao usuário, que passou de 22.560.000 assentos/km, em 1991, para cerca de 32.000.000, nos dias atuais, como decorrência de todas essas medidas.

2.2.1. História das Principais Companhias Aéreas Brasileiras

A seguir será apresentado um breve histórico das principais empresas aéreas brasileiras, que proporcionará um entendimento de sua evolução e do contexto em que estavam inseridas até a data deste estudo:

2.2.1. 1.VASP – Viação Aérea São Paulo

Em 04 de novembro de 1933, setenta e dois empresários fundaram a Viação Aérea São Paulo, a VASP. Oito dias após a decisão desses empresários de subscrever o capital inicial, em 12 de novembro do mesmo ano, a empresa inicia efetivamente suas operações com apenas dois aviões e com capacidade para apenas três passageiros, os bimotores ingleses *Monospar*, foram batizados, nessa data, em uma cerimônia simples no Campo de Marte em São Paulo, com os nomes de Bartolomeu Gusmão e Edu Chaves.

Os primeiros vôos regulares com três frequências semanais, a princípio, faziam duas rotas que eram São Paulo – Rio Preto com escala em São Carlos no Estado de São Paulo e São Paulo – Uberaba, em Minas Gerais, com escala em Ribeirão Preto. Com o crescimento da empresa, esses pequenos aviões não conseguiam atender a demanda. A empresa, então, adquiriu uma aeronave, a *De Havilland Dragon*, com oito metros de comprimento e capacidade para oito passageiros e dois tripulantes. O avião era o maior do país em pouso terrestre, uma vez que os demais eram hidroaviões.

A época, enchentes e problemas estruturais no Campo de Marte, dificultavam a operação de aeronaves maiores, necessitando reformas. A VASP conseguiu que o Governo do Estado de São Paulo se interessasse e investisse na companhia, através do interventor Armando Salles de Oliveira, que investiu 21 milhões de cruzeiros em ações, detendo 91,6% do capital da empresa que se tornava, assim em estatal. Concomitantemente, uma grande área do Parque de Congonhas era

desapropriada para se dar início a construção do Aeroporto de São Paulo, atual Aeroporto Internacional de Congonhas.

Com a edificação provisória da estação de passageiros e, construída a primeira pista, a VASP muda-se para o aeroporto novo. Fato que fez com que o aeroporto fosse chamado, durante muito tempo de “campo da VASP”. O dono de uma fazenda abriu uma estrada de terra batida para acesso ao aeroporto que foi chamada de Auto-Estrada Washington Luiz. Como o novo aeroporto virou atração turística, o dono dessa fazenda cobrava um pedágio de 400 réis por pessoa para os que quisessem visitar o aeroporto e ver os aviões.

Em 1935, graças a uma pista maior e o campo de aviação mais adequado e, portanto, contando com uma melhor infraestrutura, a VASP adquiriu o mais moderno avião da época, o alemão *Junker JU-52*. A aeronave dispunha de grande autonomia de voo, tinha capacidade para 17 passageiros e três tripulantes e atingia 250 km/hora, eram trimotores (nas asas e no bico) e tinham 18,9 metros de comprimento por 29,25 metros de envergadura.

Nessa época a VASP que já voava pela região oeste do Brasil e decidira fazer vôos para o Rio de Janeiro. Em 1936, a empresa comprou mais oito aeronaves e, no mesmo ano, chegaram duas delas que foram batizadas como “Cidade do Rio de Janeiro” e “Cidade de São Paulo”. Além de ampliar os horizontes da companhia, foi dado início aos vôos diários entre as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. Com duração inicial de 1 hora e 40 minutos, o tempo da viagem foi reduzido a 1 hora e 15 minutos, inaugurando-se, assim, a ponte aérea Rio – São Paulo. Para se ter uma idéia de tempo de viagem com outros meios de locomoção, as viagens por estradas praticamente não existiam à época e por via férrea, a mesma viagem durava 15 horas.

Em 1938 com a chegada do terceiro *Junker*, a VASP amplia seus vôos para a região sul e o *De Havilland Dragon* fazia suas operações para a cidade de Goiânia, em Goiás.

Em fins de 1939, estoura a II Guerra Mundial e a VASP, assim como todas as companhias aéreas existentes no país, enfrentaram graves problemas, uma vez que a maioria de seus aviões era de origem alemã e não tinham peças de reposição. A

VASP passa, então, com a ajuda do Instituto de Pesquisas Tecnológicas, o IPT, a fabricar suas próprias peças de reposição. A perfeição das peças fabricadas proporcionou a exportação de peças aeronáuticas produzidas no Brasil para países da América Latina.

Em 1945 com o fim da II Guerra Mundial, a VASP havia se planejado e encomendou nos Estados Unidos da América, o *Douglas DC-3*, da empresa *Mc Donnell Douglas* (absorvida pela *Boeing*). Esses aviões, por força da guerra, tinham sido muito testados e eram muito resistentes. Eram equipados com duas turbinas de 1.200 cavalos cada uma e tinha capacidade para 28 passageiros. Com essas aeronaves, a VASP expandiu suas rotas para as regiões norte e nordeste do Brasil. Paulatinamente, a empresa foi substituindo os *Junker-52* pelos *DC-3*. A VASP chegou a ter 28 dessas aeronaves em determinado período.

Nos anos de 1950, com o intuito de modernizar sua frota, a VASP adquiriu aeronaves suecas, a *Scandia A-90*. Eram aviões bimotores com 1.650 cavalos por motor, autonomia de vôo de 5 horas, com velocidade de 330 km por hora e capacidade para 36 passageiros. Com essas aeronaves, a VASP chegou a realizar quinze vôos diários na ponte aérea Rio São Paulo e em 1957 voou para a Brasília, a capital federal que iniciava sua construção.

Em final de 1958, a VASP inicia suas operações com aeronaves turbo hélices inglesas, as *Vickers Viscount*. Sua capacidade era para 56 passageiros e seis tripulantes, tinha quatro reatores de dois mil cavalos, 600 km/hora, cabines pressurizadas e música ambiente. Nesse período, a VASP iniciou suas linhas para Brasília e também a rota Rio de Janeiro-Manaus. O *Viscount* foi o primeiro avião a jato a voar no país com turbo hélices. Depois disso, a empresa passou a operar com as aeronaves *Viscount 701*, *Viscount 827*, *Convair* e com o YS-11 Samurai.

Em 1962, a companhia adquiriu o Grupo Lloyd numa operação considerada à época como muito vantajosa, já que custou aproximadamente Cr\$ 600.000,00. O grupo Lloyd era constituído pelo Lloyd Aéreo Nacional, Navegação Aérea Brasileira, empresa especializada em revisão de motores, a Lemke S.A. e a Transportes Aéreos Bandeirante. A VASP recebeu toda a frota pertencente a Lloyd que eram: oito aviões *DC-4* com quatro motores, quatro *DC-6*, 6 *DC-3* e 13 *Curtiss*

Comander C-46. Com a sua frota, a empresa detinha mais de 25% do tráfego aéreo nacional, atingindo dois territórios e 21 estados.

Devido ao aumento da demanda havida no final dos anos de 1960, a VASP comprou duas aeronaves inglesas, a jato *BAC One Eleven*, modelo 400, tendo sido utilizadas de 1967 a 1973. Neste mesmo ano, a VASP comprou 10 aviões fabricados pela Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A, a EMBRAER.

No período de 1969 a 1973, a VASP voava também com o Boeing 737-100 com cinco aeronaves com capacidade para 109 passageiros. A companhia desenvolveu estudos que comprovaram que as turbinas dessas aeronaves acabavam por perder sua potência devido a altas temperaturas, causando instabilidade para o avião. A *Boeing*, então, aplicou turbinas mais potentes, freios mais adequados, além de outras modificações e surgiu *Boeing 737.200 Super Advanced* para atender ao mercado nacional e países tropicais. Em 1976, a VASP tinha a maior frota da América do Sul para esse tipo de avião.

A VASP adquiriu, em 1975, aviões *Boeing 727-200 Super*. Esses faziam rotas mais longas como São Paulo – Brasília - Manaus. Eram tri jatos com alto desempenho e sua capacidade era para 152 passageiros. A compra desses aviões ocasionou a desativação dos YS-11^a Samurai.

Entre os anos de 1982 e 1983, a VASP adquiriu e recebeu três *Airbus*, modelo A300/4-200, cabine larga e capacidade para 234 passageiros em duas classes.

Com as mudanças políticas ocorridas no país na década de 1990 e a necessidade de desestatização, a empresa foi vendida para o Grupo Canhedo, de Brasília, que assumiu sua administração, sendo que, uma parte do capital, foi adquirido pela fundação dos funcionários da empresa, a VOE, em 1990.

Nesse período, a VASP, após autorização governamental, iniciou seus vôos internacionais para Seul na Coréia do Sul, Bruxelas na Bélgica e Estados Unidos da América. Além dessas rotas, implantou um projeto de no mercado de carga aérea, denominado VASPEX para pequenas encomendas de entrega rápida porta a porta e mantinha custos competitivos no mercado.

Um dos maiores problemas da VASP, entre os anos de 2000 e 2001, foi o de arrecadar em moeda nacional e dever em moeda estrangeira, especificamente em dólar americano, que foi regularizado, em parte com a estabilização do Real e com os vôos internacionais que a empresa passara a fazer. No entanto, novamente a VASP teve que retrair e acabou por suspender tais vôos. A consequência foi que no ano de 2003 perdeu mercado, tornando-se a 4ª maior empresa brasileira do setor, atrás da VARIG, TAM e Gol.

Suas atividades foram paralisadas, por intervenção federal, em virtude de dívidas trabalhistas e fiscais, em fevereiro de 2005. Quando de sua paralisação, sua frota era composta por 28 aeronaves, 24 para passageiros e 04 cargueiros.

Em maio de 2005, um grupo internacional interessado na companhia ainda bancou acordos realizados com o governo, porém suas rotas foram suspensas e absorvidas pela Gol, TAM e VARIG.

No período de 2005 a 2008, a VASP esteve em processo de recuperação judicial para retomada de suas operações.

Através de uma Assembléia de Credores, ocorrida em 2006, houve a aprovação de recuperação da companhia que previa a retomadas de suas atividades com passageiros e cargas, num prazo de 8 a 10 meses, homologada pelo juiz no mesmo ano, no entanto, isso não aconteceu.

Durante a recuperação judicial, a empresa realizava manutenção de aviões para outras companhias aéreas, além de alugar imóveis inativos que se espalhavam pelo país. Em 2008, entretanto, a Infraero obteve uma reintegração de posse que determinava a devolução de diversas áreas que eram gerenciadas pela VASP, em diversos aeroportos brasileiros como hangares e oficinas, inviabilizando as atividades de manutenção que eram efetuadas até então.

No mesmo ano, foi realizada uma nova Assembléia de Credores para que opinassem pela manutenção da empresa em recuperação judicial. Esta sugeriu pela decretação da falência da empresa.

Em 04 de setembro de 2008, o juiz da 1ª Vara de Falências e Recuperações Judiciais de São Paulo decretou a falência da VASP.

2.2.1. 2. VARIG – Viação Aérea Rio Grandense

A história da VARIG se confunde como nascimento da aviação comercial brasileira. Fundada pelo alemão *Otto Ernst Meyer*, oficial aviador, em 07 de maio de 1927. Nessa época, o Brasil iniciava o seu processo de modernização econômica, criado pelo, então, Presidente Getúlio Vargas. A VARIG é, assim, a mais antiga empresa aérea brasileira.

De acordo com Pereira¹⁰⁸, o alemão *Fritz Hammer*, ao término da I Guerra Mundial, foi convidado por *Werner Kaemmerer*, para trabalhar na Colômbia, como piloto e engenheiro, na companhia aérea *SCDATA (Sociedade Colombo-Alemana de Transportes Aéreos)*. *Hammer*, nessa época, adaptou aeronaves alemãs para voar pela América do Sul.

Em 1924, criou juntamente com *Peter Von Bauer* e pelas empresas *Deutscher AeroLloyd A. G.*, pela agência mercantil *Schlubach Teimer*, e pela *Sociedad Colombo-Alemana de Transportes Aéreos*, a *Condor Syndikat*, sediada em Berlim, cujo objetivo era a ligação aérea, através da America Central, dos Estados Unidos e Colômbia.

Em 1925, para analisar a viabilidade da rota, *Hammer*, utilizando dois hidroaviões, o *Dorner Wal*, dos quais um deles era batizado como Atlântico, realizou uma viagem experimental entre a Colômbia e Palm Beach – Flórida, promovendo a indústria aeronáutica alemã no Continente.

Em 1926, foi fundada a *Deutsche Lufthansa* e a *Condor Syndikat*, em 1927, cessa suas atividades na Alemanha, porém continuava atuando no Brasil. Nesse

¹⁰⁸ Pereira, Aldo, 1987. 472 p.

período, o sindicato é nacionalizado e passa a se chamar Sindicato Condor Ltda. Em 1928, através do decreto 18.075, passa a operar regularmente no transporte de correio e passageiros representando os interesses da Lufthansa no Brasil e na América Latina. Nessa época, nasce, através do Sindicato Condor, a Cruzeiro do Sul.

Nesse mesmo tempo, *Otto Ernst Meyer*, com apoio de figuras ilustres do governo do Rio Grande do Sul, inicia estudos para a criação de uma empresa aérea brasileira, concretizados com a chegada ao Brasil do *Dornier Wal* Atlântico.

Em abril 1927, foi realizada na Associação Comercial de Porto Alegre, a primeira reunião que discutiu a criação da nova empresa aérea. No mês seguinte, com a participação de 550 acionistas, foi eleita a diretoria, encabeçada por *Otto Ernst Meyer*. O Sindicato Condor detinha 21% das ações referente ao valor *Dornier Wal* Atlântico e do *Dornier Merkur P-BAAB* Gaúcho. Em 1930, o Sindicato Condor transfere sua participação da empresa e repassa-a ao governo do Rio Grande do Sul.

A VARIG inicia, em 1927 suas operações entre cidades gaúchas e catarinenses, podendo estender suas rotas a Montevideu, no Uruguai. Sua primeira rota foi Porto Alegre – Rio Grande, realizada pelo *Dornier Wal* Atlântico.

O governo gaúcho alugou à VARIG, em 1930, um campo de pouso em Gravataí, além de liberar verbas para a infraestrutura e compra de novas aeronaves. A empresa aérea adquiriu dois *Junkers* A-50 para cargas, dois *Klemm* L-25 para treinamento de pilotos e quatro *Junkers* F-13 para passageiros. No ano seguinte, foram adquiridos outros três aviões: um *Morane-Saulnier* MS-130 destinado a treinamento, um monomotor *Nieuport Delage* 641e mais um *Junkers* A-50. Este levava um só passageiro e malotes do correio de Porto Alegre para Santa Maria regularmente.

Com o aumento da frota, foi possível ampliar o número de cidades atendidas, entre elas Santana do Livramento, Cruz Alta e Santa Cruz. Em 1937, foi adicionado a sua frota o *Messerschmitt* M20, com capacidade para 10 passageiros, o foi possível estender o vôo que ia até Santana do Livramento para Uruguaiana. Essa aeronave serviu até o ano de 1948. Em 1938, a frota foi acrescida de um trimotor que era o maior avião da frota. Trata-se de um *Junkers* JU-52, o Mauá.

Como ocorreu com outras empresas aéreas que operavam aeronaves fabricadas na Alemanha, durante a II Guerra Mundial, a VARIG também sofreu por falta de peças de manutenção. A opção da empresa foi renovar a sua frota que, inicialmente, adquiriu a aeronave conhecida como Chuí, um bimotor inglês *Dehavilland DH 89ª Dragon Rapide* com o qual a companhia realizou o seu primeiro vôo internacional: Porto Alegre – Montevideú. Esse avião tinha capacidade para oito passageiros e voou até 1945. Em 1943 a companhia comprou mais oito bimotores norte americanos *Lockheed L-10*. Com o fim da II Guerra Mundial, as empresas aéreas nacionais e internacionais, inclusive a VARIG, incorporaram às suas frotas aeronaves que haviam servido à guerra, dentre eles o *Douglas DC-3/C-47* e o *Curtis C-46 Commando*.

Entre os anos de 1948 e 1949, a empresa aérea Cruzeiro do Sul realizou, a título de experiência, 30 vôos entre Brasil e Estados Unidos com o Douglas DC-4. A empresa necessitava de investimentos e apoio governamental que não foi concedido o que fez com que a idéia fosse abandonada. Revendo sua posição, o governo brasileiro, em 1950, resolveu fazer tal investimento em uma empresa aérea. Em 1953, o governo concedeu à VARIG a concessão de exploração da rota.

Em 1955, a VARIG realizou seu primeiro vôo para Nova Iorque, saindo do Rio de Janeiro, fazendo três escalas: Belém, *Port of Spain*, em *Trinidad e Tobago* e *Ciudad Trujillo*, na República Dominicana. Para tal feito, foram comprados três quadrimotores *Lockheed L- 1049G Super Constellation*. Com o passar do tempo, a expansão da rota se deu com a cidade de *Buenos Aires*, na Argentina.

Nessa mesma época, o consórcio Real Aerovias passa a competir com a VARIG, ao fazer vôos ligando as cidades de *Buenos Aires*, São Paulo e Rio de Janeiro a *Miami* e *Los Angeles*. A estratégia da Real Aerovias foi o de oferecer passagens a preços menores que as recomendadas pela *International Air Transport Association, IATA*, associação internacional que regulava os vôos internacionais. A VARIG por sua vez, optou por prestar um serviço com maior qualidade, principalmente os serviços de bordo.

Durante a II Guerra Mundial, o governo brasileiro posicionou-se ao lado dos aliados dos Estados Unidos, provocando a renúncia da presidência da companhia do alemão *Otto Ernst Meyer*, em 1954. Foi eleito para essa posição o seu auxiliar, Rubem

Martim Berta que impulsionou o crescimento da companhia. Ele já havia conquistado a confiança, a lealdade e admiração dos funcionários ao buscar a valorização dos seus colaboradores e maior proximidade destes com a direção da empresa.

Com esse quadro, em 1945, em Assembléia Geral de Acionistas, Berta sugeriu a criação da Fundação de Funcionários da VARIG, que mais tarde passaria a se chamar Fundação Rubem Berta. Suas finalidades eram prover benefícios aos funcionários e seus familiares, preferencialmente com recursos advindos da lucratividade da empresa. Para isso, convenceu os acionistas a doarem 50% das ações para a Fundação, além de uma dotação em dinheiro que fosse próxima ao valor das ações para viabilizar a imediata operacionalidade da entidade. Foi essa entidade que buscou formas de evitar a estatização da VARIG.

Prestando seus serviços a 14 cidades gaúchas, 06 cidades catarinenses, 06 paranaenses e mais São Paulo, Rio de Janeiro e Montevidéu, em 1952, o controle da Aero Geral que mantinha linha regular entre Rio de Janeiro de Natal, a VARIG expandiu seus serviços a região Nordeste. Essa expansão de rotas proporcionou à empresa que se tornasse uma das maiores empresas aéreas brasileiras, ao lado da VASP, Cruzeiro do Sul, *Panair* do Brasil e Real Aerovias. Nesse mesmo período, a companhia conseguiu uma maior parcela do mercado, graças a sua política de oferecer tarifas mais baixas para o transporte de cargas. Em 1955, a sua malha interna atendia a 20 cidades.

Em 1960, a Real Aerovias aumentou sua rota estendendo seus vôos de *Los Angeles* a Tóquio, porém, suas dificuldades financeiras fizeram com que a empresa vendesse suas ações à empresa aérea gaúcha, ocasionando o aumento das rotas para os Estados Unidos e Oriente.

A VARIG já havia adquirido em 1957, três *Boeing 707-441*, para os seus vôos internacionais e três *SE-210 Caravelle III*, para as linhas internas, porém, houve uma demora na entrega do *Boeing* e em 1969, para atender aos vôos internacionais, a companhia optou por utilizar o *Caravelle* que, apesar de ter sido fabricado para atuar em situações de curto alcance, demonstrou ser versátil para operar em vôos internacionais, especificamente para os Estados Unidos. Desse modo, até meados de 1980, a empresa utilizou seus *Caravelle* para essa rota, iniciando em *Buenos Aires*, com escalas em São Paulo, Rio de Janeiro, *Port of Spain*, em *Trinidad e Tobago* e *Nassau*, nas *Bahamas*. Um mês depois, foi criada mais uma freqüência com escala em Brasília.

Em 1960, foi inaugurada a ligação direta sem escalas entre Rio de Janeiro e Nova Iorque. No ano seguinte, a linha Rio de Janeiro – *Los Angeles* com escalas em Lima, Bogotá e México.

Ainda em 1961, a VARIG ao absorver a Real Aerovias, viu a expansão de suas linha internacionais para outras cidades norte americanas e, anos depois, para o Japão.

Em 1963 e com novo aumento de frota, a empresa aérea gaúcha inicia suas operações para a Europa.

A *Panair*, criada pela *PANAM* e posteriormente vendida a empresários brasileiros, apesar de ter a simpatia de seus usuários, vinha em declínio desde o início da década de 1960. Os militares não apreciavam os laços existentes entre o Presidente Juscelino Kubitscheck e os seus proprietários. Em 1965, já sob o regime militar, a VARIG e a Cruzeiro do Sul que tinham interesse nos principais destinos da *Panair* que eram a Europa e algumas cidades latinas, numa manobra polêmica e política, influenciaram fortemente para que o governo, através do Ministério da Aeronáutica, decretasse a falência da *Panair* para absorver as suas rotas. Conforme Ribeiro¹⁰⁹, a situação foi tão incomum que a VARIG assumiu as rotas da ex concorrente no mesmo dia da decretação de sua falência.

No ano seguinte, com o falecimento de Rubem Berta, a presidência da VARIG foi assumida por um ex funcionário da *Panair* que concluiu o processo de consolidação da companhia.

Novas rotas foram acrescidas, entre 1966 e 1968, à VARIG: *Zürich*, na Suíça e *Kopenhagen*, na Dinamarca e em 1970, inaugurou-se a linha Rio de Janeiro - *Johanesburgo*, África do Sul, com escala em Luanda.

Fazia parte da frota do setor internacional da VARIG, nesse tempo, 15 *Boeing 707* e um *Douglas DC-8*. Com o surgimento no mercado dos jatos *Boeing 747* e o McDonnell Douglas DC-10, em 1971, a VARIG optou pela aquisição do *DC-10-30* para modernizar suas aeronaves e continuar competitiva, nos mesmos níveis de suas concorrentes. Assim, em 1974, este avião foi inaugurado com vôos para Europa e Nova Iorque.

De acordo com Ribeiro¹¹⁰, tão antiga quanto a VARIG, a companhia aérea Cruzeiro do Sul, vinha num declínio financeiro constante em 1974 e os

¹⁰⁹ Ribeiro, 2008, p.104

¹¹⁰ Idem, p. 106

presidentes desta e da Transbrasil, manifestavam desejo de fundir as duas empresas, porém dependia da DAC que não concordava com a fusão, uma vez que a Transbrasil encontrava-se na mesma situação e a fusão das duas companhias significaria uma soma de prejuízos. O governo não concordava com a volta do sistema de subsídios, mas apontava para a possibilidade da VARIG absorver a Transbrasil e a VASP absorver a Cruzeiro do Sul. A VASP já tinha como certa a compra da empresa e, assim, oferecia um valor insuficiente para o fechamento do negócio. Diante disso, o corpo diretor da Cruzeiro ofereceu a empresa à VARIG que ofereceu um valor maior em sua proposta, saindo vitoriosa. Mesmo continuando empresas distintas, foi feita uma racionalização de serviços para que não houvesse superposição de horários e rotas. Em 1993, a frota e os funcionários da Cruzeiro do Sul foram totalmente absorvidos pela VARIG.

O governo militar instaurado no Brasil decretou, em 1976, que os passageiros das viagens internacionais, com exceção da América do Sul, efetuassem depósitos, em espécie, que seriam reembolsados no prazo de 12 meses a viagem. Tal ato promoveu uma redução dos vôos internacionais. A VARIG detinha exclusividade nas rotas internacionais, concessão da Ditadura Militar pela qualidade dos serviços que a empresa aérea oferecia no exterior. A compensação parcial que a VARIG obteve foi em função do aumento dos vôos com destino ao Paraguai, Uruguai, Chile e Argentina, além dos domésticos.

Em 1980, sob o controle da VARIG, começou a operar entre São Paulo, Rio de Janeiro e Buenos Aires, um *Airbus A300B4* da Cruzeiro do Sul. Foi acrescida na frota da Cruzeiro mais um avião do mesmo tipo e mais dois da VARIG para fazer operações entre São Paulo, Rio de Janeiro e Buenos Aires, além de Caracas, na Venezuela e Miami, nos Estados Unidos.

No ano seguinte, foram colocados para a conexão Rio de Janeiro – Nova Iorque, três *Boeing 747-200* que haviam sido pela *Lybian Arab Airlines* que teve que cancelar a compra em virtude de um embargo comercial ocorrido naquele país. Esses aviões foram, posteriormente, postos em operações também para Paris e *Frankfurt*. A aceitação dessas aeronaves foi tal que a VARIG adquiriu mais dois 747 da série 300 *Combi*. A grande capacidade de transporte levou a compra, em 1988, de mais três 747-300 *full-pax*.

A modernização da frota foi iniciada no início da década de 1990. A empresa substituiu a frota 707, 727-200 e A30 pelos aviões *Boeing/McDonnell Douglas*, *Boeing 767-200ER* que foram utilizados, principalmente, em vôos internacionais e

domésticos de maior demanda. Os *Boeing 727* e *Lockheed Electra II* que eram utilizados na ponte aérea e para percursos curtos e médios, foram substituídos pelos *Boeing 737-300*. Os *DC-10* foram substituídos aos poucos pelos *MD-11* e *767-300ER*. Entre 1991 e 1992, a VARIG aumenta a frota de longo alcance com os 747-400 que acabaram sendo retirados da frota em 1994.

Nesse mesmo período, novas linhas internacionais eram lançadas como Washington, Orlando, Atlanta, Hong Kong e Bangcoc.

Em continuidade a sua renovação, a VARIG muda, em 1996, sua programação visual que havia sido criada em 1955.

No ano seguinte, com o intuito de integrar-se as malhas de vôos, sistemas de reservas, programas de milhagens e estabelecimento de padrões de qualidade de atendimento, a VARIG entra no *Star Alliance*, a primeira e maior aliança de companhias aéreas do mundo. A partir daí, a empresa investe em novos programas como o incentivo ao turismo interno, captação de novos clientes no qual se destacou o Voa Brasil. Este programa, oferecia descontos de até 50% de desconto em vôos internos e noturnos, possibilitando que clientes do transporte rodoviário pudessem utilizar dos serviços de transporte aéreo com um custo equiparado aos que eram exercidos nas viagens de ônibus leito. Além disso, o programa de milhagem *Smile* foi desdobrado à ponte aérea e aos vôos do Voa Brasil.

A economia mundial vinha enfrentando uma crise que foi desencadeada em 1997. Com isso, a companhia aérea se viu obrigada a uma readequação mercadológica rápida. Traçando novos planos, iniciou um processo de racionalização de sua frota e em sua malha de rotas, deixou de voar para algumas localidades deficitárias, desativando aeronaves mais antigas como os *Boeing 727-100* e o *737-300*, substituídas pelos *737-300* e *737-700*. O *Mc Donnell Douglas* pelo *DC-10-30* e os *Boeing 747-200* e *747-300* pelos *Boeing 767-200ER*, *767-300ER* e *MD-11*.

Essas reestruturações mercadológicas adotadas pela VARIG foram responsáveis pela redução de custos e por alavancar sua receita em vôos domésticos e internacionais, colocando-a num melhor posicionamento no segundo semestre de 1999.

No início do ano 2000, em Assembléia Geral Extraordinária, ocorrida em Porto Alegre, sede da empresa, os acionistas aprovaram a criação da VARIG Participação em Transportes Aéreos e a VARIG Participação em Serviços Complementares. A primeira, administraria os investimentos das companhias aéreas Rio-Sul e Nordeste e a segunda,

se responsabilizaria pela administração dos investimentos nas empresas Companhia Tropical de Hotéis e a SATA (Serviços Auxiliares de Transporte Aéreo), dentre outras.

Durante muitos anos a VARIG apresentou balanços financeiros negativos. Sua dívida era estimada em mais de sete bilhões de reais em decorrência das dificuldades financeiras, ocasionadas pelo congelamento das tarifas aéreas ocorridas nas décadas de 1980 – 1990.

O Governo tentou, em 2003, fundir a VARIG e a TAM, num projeto que visava à redução de custos operacionais da qual o setor aéreo estava sofrendo como consequência dos ataques terroristas sofridos pelos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001. A tentativa, no entanto, não obteve êxito.

Em 2005, a VARIG pede a justiça brasileira sua recuperação judicial, deferida em 22 de junho de 2005. A decisão protegia seus bens durante 180 dias, mas a empresa tinha sessenta dias para apresentar um plano de recuperação e viabilidade aos seus credores. Suas dívidas, de acordo com o balanço financeiro de 2004, eram de 5,7 bilhões de reais.

No mesmo ano, investidores brasileiros e a TAP – Transportes Aéreos Portugueses adquiriram a VARIGLog – VARIG Logística S.A e a VEM – VARIG Engenharia e Manutenção, o que garantiu o pagamento de credores internacionais.

Ainda em 2006, a Fundação Rubem Berta – FRB transferiu 67% das ações ordinárias da FRB Par, proprietária da VARIG para a Docas Investimentos. A Justiça do Rio de Janeiro, no entanto, suspende tal operação alegando que a troca de controle da empresa teria que ser aprovada pelos seus credores.

Como consequência, a FRB foi afastada do gerenciamento da VARIG e os credores rejeitaram a oferta da Doca Investimentos, mas aprovaram um plano de reestruturação da empresa.

No mesmo ano, a VARIG tentou conseguir mais prazo junto a seus credores por meio de um plano de emergência que tinha como objetivo sustentar o seu fluxo de caixa para quitar suas dívidas.

Em abril de 2006, a VARIG Log ofereceu 350 milhões de dólares americanos pela VARIG, não aceita pelos credores.

Em maio do mesmo ano, os credores, em assembléia, decidem e definem os termos de leilão da VARIG que poderia ser vendida integralmente (VARIG Operações, responsável pelos vôos nacionais e internacionais) ou separada (VARIG Regional, responsável pelos vôos domésticos), cujos preços mínimos eram de 800 e 700 milhões de dólares americanos, respectivamente.

Após tentativas infrutíferas, a VARIG Log, formada por trabalhadores, comprou a empresa por 24 milhões de dólares em julho de 2006, assumindo 245 milhões de reais em bilhetes emitidos e 70 milhões de reais de milhas acumuladas do *Smile*. Além disso, a nova proprietária se comprometeu a emitir títulos da dívida de 100 milhões de reais que poderiam ser convertidas em 10% de participação para funcionários e credores. Devido a sucessão de dívidas que afastou o interesse das empresas, somente a VARIG Log participou do leilão. A nova proprietária tinha o compromisso de garantir um fluxo de caixa anual de 19,6 milhões de reais para pagamento dos credores da antiga VARIG nos próximos vinte anos.

Em julho de 2006, a companhia aérea inicia demitiu 5000 funcionários em um único dia, sem o pagamento das verbas rescisórias e os meses de salários atrasados e respectivas multas, já que estavam arroladas no plano de recuperação judicial.

Em novembro de 2006, VARIG anunciou mais sete rotas de operações. Assim, a empresa passou a voar para Belo Horizonte, Porto Seguro, São Paulo, Brasília, Florianópolis, Rio de Janeiro, Fortaleza, Salvador, Curitiba, Porto Alegre, Recife, Manaus, Frankfurt, Buenos Aires, Bogotá e Caracas, totalizando doze destinos.

Em 14 de dezembro de 2006, a ANAC concedeu a VARIG o Certificado de Homologação de Transporte Aéreo – a CHETA e demais concessões para o seu funcionamento.

No dia 09 de abril de 2007, a VARIG foi vendida para a Gol Transportes Aéreos.

2.2.1. 3. TRANSBRASIL

A história da Transbrasil inicia-se quando Omar Fontana, o filho do fundador da Sadia S.A, Atílio Fontana, adquiriu um *Douglas DC-3* para transportar carne fresca dos frigoríficos da Sadia, em Santa Catarina, para São Paulo.

Em 05 de janeiro de 1955, Omar Fontana constituiu a Sadia S.A Transportes Aéreos, porém, os seus serviços ocorrem em março do mesmo ano, com 35 funcionários e cinco aeronaves: três *Douglas DC-3* e dois *Curtiss Commander C-46*. A princípio, a empresa operava com três frequências semanais em duas linhas que percorriam Joaçaba (SC) – Londrina (PR) – Baurú (SP) – Ribeirão Preto (SP) e Joaçaba – São Paulo – Videira (SC) – Florianópolis (SC). Nessa época, o Brasil possuía, em funcionamento, onze empresas aéreas transportando cargas e passageiros.

Em 1959, as companhias aéreas iniciaram o processo de substituição das aeronaves adquiridas no final dos anos de 1940, ocasionando a redução do número de empresas aéreas ativas no setor de aviação comercial. Essas empresas eram a VARIG, *Panair*, Sadia, Cruzeiro, Saca e Nacional. A Sadia, no entanto, continuou aumentando sua frota e expandindo suas rotas.

Com a compra da Transportes Aéreos Salvador, em 1962, a Sadia inicia suas operações para a região Nordeste do país e sua frota é ampliada com a posse de quinze bimotores DC-3 e doze bimotores C-46. A Sadia passou a servir 53 cidades e 15 capitais. Em 1963, adquire dez aeronaves *Dart Herald*, aeronaves inglesas, de asa delta. Esses aviões operaram até 1976.

Em 1967, a Sadia, com a chegada dos aviões ingleses *Dart Herald*, padroniza sua frota com aviões de propulsão turbo hélice, equipadas com radar meteorológico e cabines pressurizadas. Essas aeronaves significaram um marco evolutivo para a viação brasileira. Dizia-se naqueles tempos que a Sadia adiantou-se cinco anos em relação às outras empresas do setor de aviação comercial.

No ano seguinte, a companhia adquiriu a condição de capital aberto ao abrir seu capital e distribuir ações entre seus funcionários. A Sadia tinha mais de 800 acionistas com registro no Banco do Brasil.

A década de 1970 foi marcada pelo crescimento da empresa. A empresa inaugurou a era do jato quando sua frota foi acrescida com oito jatos bimotores *BAC "One Eleven"* modelo 500, proporcionando novos padrões de atendimento aos seus usuários. Além de quebrar vários recordes mundiais de utilização máxima de seus aviões para curtos e médios trajetos.

No ano de 1972, em Assembléia Geral, foram deliberadas duas decisões importantes. A primeira foi a mudança da razão social da empresa que passou de Sadia S.A Transportes Aéreos para Transbrasil S.A Linhas Aéreas. A segunda foi a decisão de transferir sua sede para Brasília.

Em 1973, a Transbrasil foi a primeira empresa brasileira a operar a aeronave Bandeirante BEM-110, fabricada pela EMBRAER, substituindo as inglesas *Dart Herald*. Os aviões foram pintados em cores alegres e chamativas.

Em 1974, como parte de um programa de modernização e reequipamento da frota, a companhia recebeu seu primeiro Boeing 727-100, seguido de outros aviões semelhantes. Nesse ano, foi iniciado pelo Ministério das Comunicações, a Rede Postal Noturna na qual a Transbrasil dispunha três jatos para com vôos de Brasília – Porto Alegre, Porto Alegre – Brasília e Recife – Salvador – Rio de Janeiro.

Apenas três grandes empresas eram destaques nesse período: a VARIG/Cruzeiro, com vôos internacionais, a VASP que era estatal e a Transbrasil que era inteiramente privada e só operava internamente. Em 1975, o Departamento de Aviação Civil criou cinco novas empresas aéreas para transporte regional, cujos fins eram ligar as capitais às cidades interioranas. Uma dessas companhias, a Nordeste Linhas Aéreas Regionais, foi formada com participação acionária da Transbrasil e do Governo do Estado da Bahia. A Nordeste recebeu, para suas operações, os aviões Bandeirantes que pertenciam a Transbrasil.

Em 1977, foi inaugurado em Brasília, o edifício-sede e hangar da empresa. A inauguração foi marcada pelo taxiamento, em formação, de quatro jatos Boeing 727-100, pintados com cores que representavam as riquezas brasileiras.

No ano seguinte, a empresa padroniza sua frota com jatos Boeing 727, possibilitando a uniformização dos estoques de peças sobressalentes e conseqüentemente, redução de seus custos de manutenção e atingindo novos índices de pontualidade. A Transbrasil tornou-se a maior operadora de aeronaves Boeing 727 da América Latina.

A década de 80 foi marcada pela ampliação e consolidação da empresa. Em 1983, chegou ao seu hangar três Boeing 767-200, dando início aos seus vôos fretados internacionais para Orlando, Flórida, nos Estados Unidos. Essa década foi marcada por sucessivos planos econômicos, congelamento de preços, mas não de custos, alta do petróleo, a oscilação do dólar em relação à moeda brasileira fez aumentar e diminuir o volume de cargas e passageiros transportados a todo o momento, levando a empresa a situação crítica, ocasionando enormes prejuízos à Transbrasil.

O presidente da empresa aérea, Omar Fontana, instaura, em 1988, um processo contra o governo no qual exige reparação pelas perdas da Transbrasil. Como conseqüência, a companhia sofreu uma rigorosa intervenção federal, afastando o presidente do comando. Aproximadamente um ano depois, a Transbrasil é devolvida com a dilapidação do patrimônio da companhia. O interventor vendeu vários ativos da empresa, fato que levou o seu presidente a buscar saída para a crise na expansão internacional.

Nos anos 90, a empresa se dedicou a renovação de sua frota e na conquista de novas rotas internacionais como Miami, Washington, Londres, Buenos Aires, Viena, Amsterdã. Para tal, foi incorporada a frota novos aviões 737-300 e 400 e cinco Boeing 767-300ER. No entanto, o que parecia ser a salvação para a empresa não logrou êxito. Em 1998, os vôos internacionais foram cancelados e os domésticos encolheram.

Nesse mesmo ano, a Transbrasil ganhou a ação movida contra o Governo Federal. No entanto, não foi suficiente para tirar a empresa da crise em que se

encontrava. Além disso, o seu presidente se afastou do comando por motivos de saúde, o que ocasionou o aumento da crise.

Com o falecimento de Omar Fontana em dezembro de 2000, a empresa entra num processo de queda muito veloz.

Com a liberação do DAC para a prática de tarifas menores e menores custos operacionais da GOL, que entrava no mercado aéreo em 2001, com aeronaves mais modernas e menos custos operacionais, além da entrada de pequenas empresas para vôos fretados, dificultavam ainda mais a situação da Transbrasil.

Ao final de outubro do ano seguinte, apenas dez aeronaves de baixo consumo operavam para facilitar o reequilíbrio das contas e a busca do seu lucro operacional. Por outro lado, a empresa se endividava mais com os alugueis de aeronaves que eram muito elevados. O que equilibrava o caixa eram as rotas internacionais tendo em vista que, antes, a empresa dependia da moeda nacional para pagamento em moeda estrangeira que formava a maioria de suas contas. Há que se ressaltar que a Sadia não mantinha mais participação acionária na Transbrasil.

A falta de capital de giro, dívidas e falta de crédito proporcionaram a queda vertiginosa da Transbrasil. Por falta de crédito, foi suspensa a compra de combustível e o abastecimento das aeronaves, obrigando a empresa a suspender seus vôos. Os alugueis das aeronaves foram suspensas e essas devolvidas. Culminando com a queda da empresa, entre os meses de novembro e dezembro de 2001, foram concedidos descontos de até 50% em suas passagens fato que deixou milhares de passageiros sem alternativas, pois a Transbrasil não pode cumprir já que suas aeronaves haviam sido devolvidas. A mídia da época registra a suspeita de má fé, já que a companhia estava prestes a encerrar as suas atividades. A VARIG e a GOL atenderam a milhares de passageiros, porém, com receio de um novo calote, cancelaram a pareceria.

Em 22 de janeiro de 2002, a Transbrasil informou, oficialmente, que o controle acionário da empresa teria sido comprado pela presidência da *Fly* Brasil, empresa aérea com sede em Goiânia, que pagou o valor simbólico de R\$ 1,00 (um real), assumindo uma dívida de R\$ 910 milhões, além de se comprometer a reestruturar a empresa com um investimento de 30 milhões de dólares americanos. O compromisso

incluía, ainda, a imediata operacionalização da companhia com mais sete aeronaves. A negociação, no entanto, foi anulada pela não concordância da viúva do fundador da empresa.

Em 2003, a Infraero retomou os hangares e assim se deu o fim da Transbrasil.

2.2.1. 4. GOL LINHAS AÉREAS INTELIGENTES S.A

No município de Patrocínio – MG, no ano de 1949, o Senhor Constantino Oliveira, conhecido como “Seu Nenê”, deu início ao grupo Áurea, que com o passar dos anos, tornou-se um dos maiores grupos de transporte rodoviário do país. O grupo transporta em média 36 milhões de passageiros/mês em mais de 10 mil ônibus e com seu quadro funcional com mais de 30 mil colaboradores.

“Seu Nenê” acreditava que poderia vender passagens aéreas com preços mais acessíveis do que as praticadas no mercado. Com esse pensamento, contratou uma empresa de consultoria para criar e montar um plano de negócios e de viabilidade de uma nova empresa aérea.

A contratação de executivos estruturou a empresa através de estudos que diagnosticavam o mercado, custos, tamanho ideal dessa nova empresa aérea, embasados nas melhores marcas internacionais. Assim, a idéia de uma frota unificada surgiu da *Southwest Airlines*, empresa americana sediada em *Dallas, Texas*. A terceirização de diversas atividades são oriundas da inglesa *EasyJet Airline Company Limited*, sediada em *Luton*, Reino Unido. A informatização das operações provém das empresas *JetBlue Airways*, sediada em Nova Iorque, EUA e na irlandesa *Ryanair*, sediada em *Dublin*.

Foi também estudado o nome com a qual a empresa seria conhecida. Esse tinha que ser forte, simples, fácil de ser lembrado, não ser uma sigla, alegre e monossilábico e, acima de tudo, deveria significar sucesso. Desse modo, surgiu o nome Gol que além de remeter ao momento supremo de uma partida de futebol, alegria da

maioria do povo brasileiro, lembrava também o nome de um automóvel de sucesso e líder de vendas durante mais de 20 anos, à época.

Estando estruturada, a Gol foi criada em 15 de janeiro de 2001, com o objetivo de oferecer vôos com preços mais acessíveis aos consumidores, adotou o conceito de uma estrutura mais enxuta com baixo custo, baixa tarifa, conhecido também como *low-cost, low-fare*. Tem como base a alta tecnologia, a padronização da frota e a motivação da equipe. Em seu primeiro vôo, a empresa contava com seis aeronaves.

A intenção da Gol ao entrar no mercado aéreo era agregar demanda, conquistando clientes como os profissionais liberais e microempresários, viabilizando o transporte aéreo para as classes sociais B e C que busca preços baixos, conforto, rapidez e segurança. A empresa queria, também, ser precursora no mercado setorial de conceitos inéditos, aliados a tecnologia, simplicidade e informalidade. Com o conhecimento que o Grupo Áurea já tinha no setor de transportes, a Gol poderia criar novas perspectivas para o setor aéreo como preços menores e rotas mais curtas cujo tempo fosse de 1 hora e 20 minutos no máximo. Diante dos estudos realizados, os executivos da Gol concluíram que poderiam atuar no transporte aéreo atendendo a importantes cidades como São Paulo, Campinas, Rio de Janeiro, Florianópolis, Curitiba, Salvador, Porto Alegre, Recife e Brasília. De acordo com executivos da Gol, a entrada da empresa ao mercado aéreo foram, para os valores da época: o crescimento do Produto Interno Bruto – PIB, o crescimento da demanda em virtude do PIB, o perfil dos consumidores do mercado aéreo nacional que demonstrava que uma grande parcela da população brasileira não viajava de avião, a política de desregulamentação que, dentro do setor aéreo, buscava a desconcentração na qual a VARIG e a TAM possuía em 2001, 65% do mercado¹¹¹ e a fragilidade econômica da concorrência ocasionada pelos prejuízos acumulados de, aproximadamente, um bilhão e quatrocentos milhões de reais no período de 1996 a 2000¹¹².

O sistema operacional da companhia em seu modelo de negócios¹¹³ padronizou suas aeronaves com modelos *Boeing 737-200 e 737-800*, econômicas em combustível e reposição de peças reduzindo os custos com manutenção. Para os

¹¹¹ DAC, 2001

¹¹² DAC, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000.

¹¹³ Ariente, Galeano, Giuliani, Farah, Pizzinattos, 2005, PP. 09-13

serviços de bordo, foram suprimidas as refeições, bebidas alcoólicas e sucos que aumentariam os custos, uma vez que para servi-las, seria necessário um grupo de funcionários responsáveis pela compra, estocagem e transporte dessas refeições até os aviões, além do que a equipe de limpeza teria seus trabalhos aumentados e as aeronaves ficariam mais tempo paradas entre os vôos. Desse modo, os espaços destinados as cozinhas dos aviões foram substituídos por doze assentos.

Na área comercial, foi introduzida a venda de passagens via rede de computadores, a *internet* ou por telefone. Neste caso, os custos da empresa são reduzidos uma vez que o cliente paga apenas o custo da ligação. À época, as demais empresas. No caso da compra via *internet*, o consumidor além de comprar sua passagem sem ter que sair do local onde estivesse, ainda podia efetuar seu pagamento através de cartão de crédito de forma parcelada ou nos balcões da Gol nos aeroportos. Com esse meio de vendas, o cliente ainda tinha informações sobre os horários que a empresa disponibilizava seus vôos, os preços das passagens e condições de pagamento, dicas diversas como pontos turísticos das cidades, lazer e restaurantes. Finda a compra, o usuário precisaria apenas se apresentar nos balcões da empresa para as verificações de praxe munido de seu documento de identificação. As despesas comerciais da Gol, pioneira desse tipo de serviço no setor aéreo, eram de 11% do custo total, enquanto o das concorrentes eram de aproximadamente 26% dos custos totais. Essa diferença se dava em virtude das outras companhias terem baixas vendas diretas, reservas internacionais taxadas e maiores comissões.

Os recursos humanos da Gol também representavam a redução de custos uma vez que seus colaboradores não dispunham de certos benefícios como assistência médica e seus diretores não tinham carros da empresa, o que representou, em média, 50% de redução de custos do setor. Um diferencial dos comissários de bordo da Gol era o tratamento informal dados aos usuários e uniformes menos formais que os das demais empresas do setor.

Quanto às rotas, a empresa buscou atuar no eixo Rio – São Paulo e Brasília – Belo Horizonte, ou seja, rotas curtas e com alta concentração no tráfego aéreo. Os aviões permaneciam, em média, 20 minutos parados em aeroportos pequenos e 30 minutos em aeroportos maiores. Isso significa que as aeronaves da Gol

permaneciam mais tempo no ar, enquanto a sua concorrência fazia menos vôos já que permaneciam em torno de 45 minutos em solo¹¹⁴ durante as etapas de vôos.

Quanto às atividades mercadológicas ou como é comumente conhecido *marketing*, a Gol utilizou-se de uma boa estratégia de comunicação na qual demonstrou a sua maior característica que era a filosofia de baixo custo e padrão de atendimento e conseqüente satisfação do cliente.

Sua atividade de marketing focou os resultados concretos atrelados aos objetivos da empresa com ações de baixo custo como investimentos em internet, utilização das mídias regionais, realização de espetáculos que transformavam em verdadeiras festas com entregas de prêmios em diversas datas festivas. O departamento mercadológico não perdia o seu foco que era baixos custos com alta produtividade.

Outra inovação implantada pela Gol foi a tecnologia em suas atividades. Uma das características da tecnologia é a de mudar de acordo com o comportamento dos clientes. A eficiência que a *internet* se propõe permite aos usuários analisar as empresas, os produtos oferecidos por essas e poder compará-las e optar pelo produto que melhor se adequa aos seus desejos ou necessidades, aliados ao melhor preço.

Para Wind et al¹¹⁵, nem sempre as pessoas buscam o menor preço, mas o mais justo. Assim, a Gol se viu na condição de oferecer não só preços acessíveis, mas também atendimento de qualidade.

A Gol iniciou suas atividades mostrando-se como um diferencial no mercado aéreo comercial. Em fins de 2003 a empresa deu início a vôos internacionais na rota São Paulo – Buenos Aires. Dois anos depois, incluiu em sua rota a cidade de *Santa Cruz de La Sierra*, na Bolívia e em 2006, passa a operar vôos diários para Santiago, no Chile.

Ainda em 2006, a empresa verificou que possuía um número de aeronaves suficientes para fazer a manutenção de suas aeronaves. Por essa razão, em 15 de setembro, inaugurou o Centro de Manutenção de Aeronaves no Aeroporto Internacional Tancredo Neves, em Confins, região metropolitana de Belo Horizonte . Esse centro faz a manutenção tanto dos aviões da Gol como também a manutenção de outras companhias aéreas.

Em setembro de 2006, a Gol sofreu um grande baque. Um *Boeing 737-800 SPF (Short Field Performance)*, prefixo PR-GTD, com 234 horas de vôo, cumpria

¹¹⁴ Idem

¹¹⁵ Wind et al, 2003, p.43

a etapa da rota Manaus, Brasília, Rio de Janeiro, tendo a bordo 154 passageiros, chocou-se com uma aeronave Embraer *Legacy*, que levava um norte americano para seu país de origem. O *Legacy*, mesmo avariado, conseguiu fazer um pouso de emergência num campo de provas da Força Aérea Brasileira, localizado na Serra do Cachimbo no estado do Pará. O *Boeing* da Gol, porém, sumiu dos radares do Controle de Tráfego Aéreo. Os destroços foram encontrados alguns dias depois a 200 kms, em uma região de selva e de difícil acesso em Peixoto de Azevedo, Mato Grosso, tendo sido vitimadas todos os que estavam a bordo.

Em 2007, a empresa expandiu suas rotas para as cidades de Marabá, no Pará, Cruzeiro do Sul - Acre, Presidente Prudente que é considerada a “Capital do Oeste Paulista” e a capital peruana, Lima. No ano seguinte, a fluminense Cabo Frio é incluída nas rotas da empresa.

Ainda em 2007, a Gol anunciou a compra da VRG Linhas Aéreas, conhecida como a “nova VARIG”, por 275 milhões de dólares, numa disputa com a empresa chilena *LAN Airlines S.A.* Esse fato propiciou que a Gol ampliasse sua participação no mercado internacional. A empresa findou os serviços de primeira classe da VARIG, bem como a ampliação de sua frota. No negócio, a Gol se comprometeu a honrar 100 milhões de reais em títulos da empresa que já haviam sido emitidos pela VRG – “nova VARIG”.

Em 2008, a Gol anunciou a decisão de suspender vôos para duas cidades paulistas, São José do Rio Preto e Ribeirão Preto, assim como o vôo entre Cuiabá e Rio Preto. O motivo alegado pela empresa foi a redução de horários para decolagens e pousos no Aeroporto de Congonhas, além de uma baixa demanda. Segundo a imprensa publicou sobre a decisão à época, o motivo teria sido uma redução econômica, face resultados negativos obtidos pela companhia no primeiro trimestre de 2008, aliado a um prejuízo de aproximadamente R\$74,1 milhões, contra um lucro de R\$91,58 milhões obtidos no mesmo período do ano de 2007.

De acordo com as páginas oficiais da rede mundial de computadores da empresa, atualizadas em 17 de novembro de 2008, a Gol atingiu 39,5% de participação no mercado interno de aviação civil e 14,2 % no internacional, sendo a segunda maior companhia aérea brasileira. Seu quadro funcional gira em torno de 13 mil colaboradores. Seu lucro líquido, em 2007 foi de R\$ 265,5 milhões, no entanto, no primeiro trimestre de 2008, houve uma queda de R\$ 74 milhões. Sua frota em 2007 era

105 aeronaves, havendo um planejamento de um aumento da frota para 137 aviões para 2014.

**Frota de aeronaves da GOL
Transportes Aéreos em 2007**

Aeronave	Total
Boeing 737-300	10(GOL) + 4(VARIG)
Boeing 737-700	28(GOL) + 9(VARIG)
Boeing 737-800	44(GOL) + 10(VARIG)
Total de aeronaves	105

**Frota de aeronaves da GOL
Transportes Aéreos para 2014**

Aeronave	Total
Boeing 737-800NG	08 Aeronaves
Boeing 737-800NG SFP	129 Aeronaves
Total de aeronaves	137 Aeronaves

2.2.1. 5. TAM Linhas Aéreas

A partir da união de dez pilotos, cada um com seu monomotor, nascia no dia 21 de fevereiro de 1961, na cidade paulista de Marília, a TÁxi Aéreo Marília – TAM. No início, o grupo fazia transporte de passageiros e cargas entre os estados de São Paulo, Paraná e Mato Grosso.

Em 1967, o empresário Orlando Ometto adquire o grupo e muda a sua sede para a capital paulista e, mudando o perfil da empresa, passa a transportar somente malotes.

Em 1971, Ometto oferece sociedade ao comandante Rolim Adolfo Amaro. Este já havia trabalhado na empresa no início das atividades. Nessa época, o comandante era sócio minoritário da empresa.

Em 1972, de acordo com Minadeo¹¹⁶, a TAM que contava com dois aviões, passou a ter problemas. O seu sócio, por não ter conhecimentos na área de aviação civil, apresentava dificuldades para administrar a empresa aérea. Rolim adquire metade das ações da companhia, passou a dirigir a empresa, mantendo Ometto na sociedade. No ano seguinte, um pecuarista importante, Tião Maia, enfrentava problemas semelhantes aos de Ometto. O comandante Rolim convida o pecuarista a adicionar os seus equipamentos à frota da TAM, possibilitando a compra de outro jatinho.

¹¹⁶ Minadeo, 2003, p. 5-16

A TAM, nessa época, ainda não tinha prédios administrativos e nem hangares, embora já contasse com uma boa infraestrutura. O seu dirigente tinha ciência das dificuldades do ramo de táxi aéreo e de sua sazonalidade. Para enfrentá-las, a TAM adquire dez bimotores *Cessna 402*.

Em 1974, o negócio prosperava e foram abertas filiais nas cidades de Brasília, Curitiba e Rio de Janeiro. Nesse mesmo período, o Ministério da Aeronáutica decidiu retomar a prestação de serviços ao interior do país, utilizando a aviação comercial, nascendo a aviação regional brasileira. A TAM, acreditando na idéia, lutou, através de seu dirigente, pela regulamentação do setor, defendendo a livre iniciativa das imposições do Governo. Desse modo, a empresa passou também a prestar serviços regulares de transporte público.

Minadeo¹¹⁷ explica que no ano seguinte, a VASP torna-se sócia da companhia com um terço do capital da empresa que surgia a TAM Linhas Aéreas Regionais. Isso resultou na transferência de sete aviões Bandeirante de fabricação da Embraer e a concessão de rotas para a aviação regional, com vôos para São Paulo, Mato Grosso e Paraná.

Binder¹¹⁸ explica que o maior problema que a companhia enfrentava era o fato de as rotas regionais em que a TAM atuava tinham também as melhores rodovias nacionais. O desafio era convencer os passageiros de ônibus a viajarem de avião. O enfoque da empresa foi garantir que não houvesse cancelamento de vôos. Com a confiança que o passageiro executivo adquiriu de que viajaria pela manhã para uma reunião de negócios e voltaria no final do dia, a TAM cresceu em torno de 300%. Os sócios da empresa ao estudar o caso da *U.S. Air*, entenderam que ao contrário do que faziam, seria mais econômico que as aeronaves ficassem centralizadas na capital paulista e pela manhã voassem para o interior, uma vez que era da capital que a distribuição da demanda era feita de São Paulo para o interior. Essa mudança além de propiciar o crescimento financeiro e facilitou a manutenção dos aviões.

O ano de 1976 apresentou mudanças na companhia. Tião Maia por ter que deixar o país devido a problemas com o governo brasileiro vendeu para Orlando Ometto sua parte da Táxi Aéreo Marília, que representava 67% da TAM – Linhas Aéreas Regionais. Ometto, por sua vez, no mesmo ano vendeu sua parte para o comandante Rolim tornando-o sócio majoritário.

¹¹⁷ Idem

¹¹⁸ Binder, 2006, pp. 158-163

Um forte obstáculo para o crescimento da TAM era a regulação do mercado. O conforto do passageiro e o aumento da lucratividade por vôo poderia se dar através da compra de aeronaves maiores e melhores, porém, o governo não autorizava a aquisição. Somente em 1980, ao contratar o vice presidente da TAM, o Brigadeiro Oswaldo Pamplona Ponto, a empresa foi autorizada a adquirir seu primeiro *Fokker-27*. O fato se deu em virtude da experiência que o Brigadeiro tinha na recuperação da VASP enquanto a dirigia e pela ligação que o mesmo tinha no governo. A nova aeronave oportunizou um incremento de 20% nas rotas. Binder¹¹⁹ Dois anos mais tarde por pressão do órgão regulador, a TAM operava com mais oito Fokker-27 e teve um aumento de passageiros na ordem de 130% a mais do que antes da nova aeronave.

Em 1986, a TAM compra a VOTEC que fazia as rotas de Uberaba e São João Del Rey para São Paulo e Rio de Janeiro, aumentando a malha e sendo estendida para as regiões Centro-Oeste e Norte do Brasil.

Minadeo¹²⁰ explica que em 1988, a segunda maior companhia de aviação comercial no país era a VASP em infraestrutura e experiência comercial. A TAM resolveu participar do leilão de privatização da VASP, tentando, assim, estar entre as maiores companhias aéreas como estratégia de sobrevivência. As empresas menores sofriam e se enfraqueciam com as normas e imposições governamentais diante das combinações de custos crescentes e preços congelados. O mesmo não ocorria com as empresas maiores como a VARIG, Transbrasil e VASP por não serem tão ameaçadas, uma vez que não se indispunham com o governo em função das tarifas domésticas da aviação regional: a VARIG tinha o monopólio das linhas internacionais e, portanto, sua receita era em dólar, a Transbrasil tinha intervenção governamental e a VASP se segurava no Banespa, que na época era tido como “abraço dos afogados”.

O comandante Rolim, porém, acabou desistindo da idéia. A dívida da VASP com o Banco do Brasil montava em torno de 267 milhões de dólares que venceria logo depois do leilão. Rolim tinha reunido sete banqueiros dispostos a arcar 1/7 (um sétimo) do total dos custos da VASP, porém, diante da situação da companhia, todos foram desistindo. A VASP foi privatizada, pelo Grupo Canhedo, pertencente a Wagner Canhedo, pelo preço mínimo, por não haver concorrência e sua dívida foi refinanciada por vinte anos pelo Banco do Brasil.

¹¹⁹ Idem

¹²⁰ Minadeo, 2003, p.7

Com a intenção de crescimento, Rolim, imediatamente substituiu o projeto VASP pela renovação da frota que era formada por alguns *Fokker -27* e alguns modelos Bandeirante, estes adquiridos por imposição do Ministério da Aeronáutica. A cada três Fokker comprados, era preciso que um Bandeirante fosse adquirido. Após estudos realizados, a TAM optou pelos jatos *Fokker 100*. A escolha se deu pelo fato de que esse modelo tinha a capacidade do dobro de passageiros que o F-50, levando a metade do tempo e com a mesma tripulação, significando o dobro da receita, portanto. Para isso, a TAM se desfez de boa parte de sua frota e Rolim teve, inclusive, que hipotecar sua casa para gerar verbas para atender o depósito exigido pela *Guinness Peat Aviation*, empresa de aluguel de aviões europeia na encomenda dos dois primeiros *Fokker-100*.

De acordo com Minadeo¹²¹, em 1989, a TAM foi surpreendida com um telefonema do diretor da *Guinness Peat Aviation*, Mr. Noel Browning, que comunicava que os F-100, adquiridos pelo valor de 76 milhões de dólares, estavam prontos para serem entregues, porém, atrelados às eleições presidenciais no Brasil e, caso o candidato Lula vencesse, os aviões não seriam entregues devido a uma cláusula contratual de risco político. Tal cláusula rezava que caso o candidato vencesse a eleição os aviões não seriam entregues e a TAM perderia o depósito realizado no valor de 3 milhões de dólares.

Com a vitória nas urnas de Fernando Collor de Mello, Presidente da República de 1990 a 1992, a TAM enfrentou, ainda, problemas burocráticos para liberação das aeronaves na alfândega de Brasília. Estando os aviões liberados, a TAM enfrentou um novo problema. O DAC determinou que os novos aviões poderiam servir somente as cidades de Araçatuba e Presidente Prudente, no estado de São Paulo e não como a TAM havia planejado que eram as cidades Curitiba, Brasília, Belo Horizonte e Rio de Janeiro com os vôos partindo do Aeroporto de Congonhas, em São Paulo. Além disso, segundo Minadeo¹²², o Departamento de Aviação Civil também bloqueou a substituição das aeronaves já ultrapassadas pelas mais modernas. Com essas determinações, a TAM travou uma batalha para liberar os F-100 que ficaram 28 dias parados e a empresa aérea tinha que pagar, durante esse período, o aluguel de dez mil dólares diários por cada avião à financeira inglesa. A TAM também havia tido grandes gastos em campanhas publicitárias na tentativa de competir na ponte aérea com a

¹²¹ Minadeo, 2003, pp.7-8

¹²² Minadeo, 2003, pp. 9-10

VARIG. Estando a beira de quebrar, a TAM cedeu às determinações do DAC e passou a operar com as novas aeronaves apenas para Campo Grande, no Mato Grosso e Presidente Prudente, em São Paulo. Foram gastos cerca de 2 milhões de dólares nesse período o que levou o comandante Rolim a rolar a dívida com os ingleses.

Minedeo¹²³ diz que após manifestação dos usuários, a TAM foi liberada pelo DAC a voar para Belo Horizonte e Brasília. A TAM obteve do Departamento autorização para a rota Brasília – Uberlândia - São Paulo, porém, as obras impediam a parada na cidade mineira. Com o final das obras em Uberlândia, o avião era obrigado a parar. Rolim determinou a sua tripulação que avisasse aos passageiros que a parada e o taxiamento em Uberlândia eram por imposição do DAC. Assim, os próprios usuários intercederam junto ao órgão, através de diversos abaixo assinados, o que resultou na suspensão da parada no aeroporto mineiro.

A década de 1990 iniciou com lucros. Em 1992, a TAM iniciou uma campanha que criava uma exclusiva clientela executiva e sem qualquer tipo de descontos nas passagens aéreas com a justificativa de manutenção da qualidade dos serviços, que foi aceita pelos seus usuários e que justificava seus preços, maiores que os praticados.

Em 1995, a TAM foi pioneira ao demonstrar que o desejo do consumidor é pagar o preço justo a uma qualidade apresentada. Com isso a empresa transportava de 50 a 60% mais que as suas concorrentes. Enquanto a VARIG transportava cerca de 400 passageiros e a VASP tinha aproximadamente 500 passageiros transportados, a TAM apresentava 850.

Estrategicamente, a empresa passou a investir em prestação de serviços de qualidade, tecnologia de ponta e satisfação do cliente, o que levou a TAM a ter mais lucros e distribuir seus dividendos, independente dos aumentos de custos que afetava a economia nacional, particularmente no setor aéreo. No ano de 1995 a empresa cresceu quase 70% em relação ao ano anterior. Além disso, a TAM foi a primeira empresa do setor, fora dos norte americanos, a ser considerada a “Melhor Companhia de Aviação Regional do Mundo”, título que lhe foi conferido pela *ATW – Air Transport World*. A TAM nesse período criou mais oito rotas e aumentou o seu quadro funcional em 28%, enquanto as outras empresas faziam corte de funcionários.

¹²³ Idem

O desempenho apresentado pela empresa logo atraiu investidores no mercado de ações, cujos resultados a TAM consolidou e ampliou, graças a saúde financeira que alcançou.

O ano de 1996 foi marcado pela compra da *Lineas Aéreas Paraguayas* por 22 milhões de dólares e por ter apresentado uma receita de 575 milhões de dólares. A compra da companhia paraguaia permitiu a internacionalização das rotas da TAM. Foi o surgimento da TAM – *Transportes Aéreos del Mercosur*, operando nas cidades de Montevideu, no Uruguai, Buenos Aires, na Argentina, *Assuncion*, no Paraguai Lima, no Peru, *Santa Cruz de la Sierra*, na Bolívia e Santiago, no Chile. Neste Ano, a TAM conseguiu o prêmio de *Excelence 96*, conferido novamente pela *Air Transport World*.

A TAM, Companhia de Investimentos em Transportes detinha o poder da: TAM – Táxi Aéreo Marília, TAM – Transportes Aéreos Regionais, TAM – Jatos Executivos, a maior representante *Cessna* no mundo, TAM – Transportes Aéreos Meridional, TAM – Transportes Aéreos del Mercosul, ARPA – *Aerolíneas Paraguayas* e Helisul – Linhas Aéreas.

Neste mesmo ano, um *Fokker-100*, prefixo PT-MRK, sofre um acidente durante a decolagem e o avião mergulha no bairro do Jabaquara, em São Paulo, atingindo diversas residências e vitimando mortalmente noventa passageiros e dois moradores. A TAM além de criar uma central de atendimento, encaminhou todos os familiares dos passageiros vitimados para a cidade de São Paulo para acompanhamento das providências que estavam sendo tomadas. Demonstrou interesse e transparência no auxílio da apuração a tragédia ocorrida. Alguns meses depois, um novo sinistro ocorreu com a explosão no vôo 283.

Minadeo¹²⁴ explica que uma empresa de consultoria, a *Indicator*, foi contratada para uma pesquisa de opinião envolvendo clientes e não clientes da empresa. O levantamento ouviu a opinião dos entrevistados nos dois acidentes. A pesquisa demonstrou que embora tenha havido uma queda de movimento nos dois meses subsequentes ao acidente, a imagem da empresa não havia sido afetada de forma significativa e que foram aprovadas as atitudes e o apoio dado aos familiares das vítimas. O acidente foi encarado como uma fatalidade que poderia ter ocorrido em qualquer companhia aérea, porém não houve qualquer tipo de dúvidas no que se referia às características da empresa na qualidade da manutenção dos equipamentos,

¹²⁴ Minadeo, 2003, pp. 13-15

confiabilidade e modernidade da TAM. O acidente não causou danos à TAM, mas no mesmo ano, foi decretada a falência da holandesa *Fokker*, a principal companhia de fornecimento de aeronaves da TAM.

Em março de 1997, a empresa aérea implantou um sistema de comunicação via satélite que interligou centenas de postos. A grande vantagem para a TAM foi fazer a verificação de passageiros. O check-in, em 11 segundos, de acordo com Minadeo¹²⁵.

No ano seguinte, encomendou 38 modelos *Airbus* e iniciou operações nos Estados Unidos, em parceria com a *American Airlines*. Em 1999, a TAM lançou duas classes de vôos nacionais e para a Europa. Nos vôos nacionais, foram utilizados os *Airbus A319* e *A320* com capacidade para 121 e 150 passageiros respectivamente. Os vôos com destino aos países europeus foram operacionalizados com cinco *Airbus 330-200* que acomodavam 225 passageiros e ainda era o primeiro avião a voar no país que dispunha de banheiro para pessoas portadoras de deficiências físicas.

Nesse ano ainda, o comandante Rolim havia feito a descoberta que 50% dos passageiros com destino a Europa entram ou saem por Paris, França. Utilizando-se dessa informação, foi celebrado um acordo comercial com a *Air France*. Foram previstos quatro vôos semanais Rio de Janeiro - Paris e onze vôos São Paulo – Paris. A diretoria da Qualidade de Segurança de Vôo da *Air France* aprovou e concedeu atestado a TAM de padrões idênticos ao dessa companhia. A TAM também foi aprovada em todos os testes pelo *DGAC – Direction Générale de Aviation Civile de France*. Nesse mesmo ano, a empresa aérea brasileira passou operar na ponte aérea com os *Airbus A319*.

A TAM inicia o ano de 2000 com ofensiva fase de crescimento e com a Transbrasil negociavam uma possível fusão diante do alto faturamento da TAM e o grande número de passageiros e a Transbrasil enfrentava uma crise. A TAM encerra esse ano com 5.867 funcionários, 67 aviões e uma receita de R\$ 2,12 bilhões. Foi criada nesse período a TAM Linhas Aéreas S.A, resultado da fusão da TAM Regional, TAM Meridional e TAM Mercosul.

Em 8 de julho de 2001, a TAM é surpreendida com um acidente de helicóptero no qual o presidente da empresa, comandante Rolim, falece tragicamente. Em seu lugar, foi empossado o Sr. Daniel Mandelli Martin, cunhado de Rolim. Em

¹²⁵ Idem

setembro, a TAM inaugurou seu centro de manutenção na cidade de São Carlos, interior de São Paulo. Ao mesmo tempo, foi assinado um contrato de 400 milhões de dólares com a *Rolls – Royce* para manutenção, pelo período de quinze anos, de sua frota *Fokker-100*. O ano foi encerrado com receita de R\$ 2,97 bilhões, 7.944 funcionários e 87 aviões.

Os atentados ocorridos em 11 de setembro de 2001 ao *World Trade Center*, em Nova Iorque, no qual milhares de pessoas foram atingidos com as explosões de dois aviões no local, além de outros ataques aéreos nos Estados Unidos, por extremistas afegãos, provocaram uma crise mundial no mercado aéreo. Tais eventos obrigaram a TAM a suspender os vôos que realizava a *Frankfurt*, *Zurique* e *Montevideu* no início de 2002, diminuiu as frequências a *Miami* e *Buenos Aires*, além de tomar outras medidas de contenção de custos. No mercado interno, no entanto, foi beneficiada com o encerramento das atividades da *Transbrasil*, fato que facilitou que a TAM se encostasse na liderança do mercado interno, empatando com o grupo VARIG.

Em fins de 2003, o presidente da empresa, Daniel Mandelli Martin, deixa o cargo após 30 anos de serviços prestados a empresa. Marco Antonio Bologna assume a presidência da TAM em janeiro do ano seguinte.

Com o reaquecimento da economia no ano de 2004, são retomados os vôos diurnos para *Miami* e aumentam os vôos para *Paris*. Inicia-se, ainda, uma estratégia de crescimento na América do sul com vôos diários para *Santiago do Chile*. Para possibilitar tais rotas e atender a demanda nos mercados nacional e internacional, a TAM adéqua a sua frota com a chegada do décimo avião *Airbus A330* para os vôos externos ao país. Foi acertada, ainda, a entrega de mais dez aeronaves *Airbus A320*. Para o mercado interno, foram realizados também diversos acordos com empresas aéreas regionais para a cobertura de país com novas conexões e frequências para atender os passageiros. Totalizaram, desse modo, 25 destinos nacionais para atender pelo transporte de 38 mil passageiros que seriam realizados pelas empresas: *Total*, *Trip*, *Pantanal*, *Passaredo* e *Ocean Air*. Com 41 destinos próprios, a TAM cobria, à época, uma malha de 66 cidades n Brasil.

Em 2005, houve um aumento das frequências para *Paris* e *Buenos Aires*, foi lançado o vôo para *Nova Iorque* e foram consolidados os vôos para *Miami* e *Santiago do Chile* que reforçou a malha estabelecida pela TAM Mercosur, sediada em *Assunção* no *Paraguai*. No Brasil, fecha o ano com 46 destinos próprios e 73 cidades através dos acordos comerciais com as empresas regionais.

Os vôos que partiam de Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro são reforçados, no primeiro semestre de 2006 para as capitais nordestinas, No início do segundo semestre são incluídas as rotas par Boa Vista, em Roraima e Manaus, Amazonas com partida de São Paulo. Em outubro inicia-se o vôo diário para Rio Branco, no Acre, a partir de Goiânia, com escala em Brasília, totalizando todas as capitais brasileiras. Nos vôos internacionais são completadas as sete frequências para Nova Iorque, novos vôos para Miami a partir de Manaus e com a TAM Mercosur para Buenos Aires partindo do aeroporto do Galeão, Rio de Janeiro. Em outubro desse ano, iniciam-se os vôos para Londres, Inglaterra.

Em 2007, além de iniciar a rota para Milão, Itália e aumento dos vôos diários para os já existentes, a TAM estabelece acordo com a TAP – Transportes Aéreos Portugueses, a alemã *Lufthansa*, a sul americana *LAN* e a americana *United Airlines*. Em outubro, a ANAC autoriza a TAM a iniciar suas operações semanais para Frankfurt, Alemanha e de sete para Madri, Espanha. Esse fato faz com que a empresa aérea aumente a sua frota para atender o mercado internacional. Chegam então a companhia dois Airbus A340 e são adquiridos 22 Airbus A350 XWB (*Xtra Wide Body*) e mais dez aeronaves a serem entregues entre os anos de 2010 e 2018.

O dia 17 de julho de 2007 ficou marcado para a companhia como um trágico dia. Um *Airbus A320*, vôo 3054, decola do Aeroporto Internacional Salgado Filho, em Porto Alegre com destino ao Aeroporto de Congonhas, em São Paulo. Passava um pouco mais de uma hora de vôo quando a aeronave pousou na pista de chegada, porém, o piloto teve dificuldades de frenagem na pista molhada. A aeronave cruza uma movimentada avenida atingindo o teto de alguns carros e um posto de gasolina. Em seguida, chocou-se contra um prédio de quatro andares da TAM Express que é o serviço de carga da própria TAM, localizado ao lado do posto. O choque provocou um incêndio de grandes proporções, comprometendo a estrutura do edifício, sendo explodido posteriormente. No acidente morreram 199 pessoas. No local do acidente, está prevista a construção de um parque.

No ano de 2008 foram apresentadas novas diretrizes na gestão da empresa e nova identidade corporativa com excelência dos serviços prestados. Em outubro, a TAM anunciou sua adesão ao maior grupo de empresas aéreas, a *Star Alliance*, além de inaugurar novas rotas para Bariloche, na Argentina, Lima, no Peru e Orlando, nos Estados Unidos. A empresa anunciou ainda o recebimento de novas aeronaves Boeing 777-300ER.

A empresa faz questão de exibir a todos os seus clientes internos e externos os seguintes princípios:

- Cliente é a razão da existência da nossa empresa.
- Cliente nunca interrompe o nosso trabalho, nós trabalhamos por ele
- Cliente e serviços que prestamos são mais importantes que a nossa empresa.
- As exigências dos clientes colaboram com a nossa formação profissional
- Os clientes buscam na empresa a qualidade, por mais simples que sejam as nossas tarefas
- Coloque-se na posição do cliente para atendê-lo melhor.

Os sete mandamentos da TAM:

1. Nada substitui o lucro.
2. Em busca do ótimo, não se faz o bom.
3. Mais importante que o Cliente é a segurança.
4. A maneira mais fácil de ganhar dinheiro é parar de perder.
5. Pense muito antes de agir.
6. A humildade é fundamental.
7. Quem não tem inteligência para criar, tem que ter coragem para copiar.

2.2.1. 6. Ocean Air Linhas Aéreas

A *Ocean Air* iniciou suas atividades como táxi-aéreo, em 1998, atendendo a executivos e operários da indústria petrolífera de Macaé e Campos. Em 2002 recebeu autorização do DAC (ANAC) para operar linhas em colaboração com a Rio Sul, do antigo grupo VARIG, de quem herdou rotas e aeronaves. Passou a operar cidades rejeitadas pela antiga parceira, fazendo o chamado transporte regional, para depois ampliar rapidamente sua malha.

Adquiriu alguns aviões modelo *Fokker 50*, que em 2008 foram retirados de operação, e em 2004 anunciou a aquisição da estatal colombiana Avianca, a mais antiga companhia das Américas, e segunda mais antiga do mundo.

Em 2006 comprou seus primeiros *Fokker 100* junto à *American Airlines*, mas os batizou pelo nome MK-28, talvez pela injusta imagem negativa que o tipo deixou no Brasil após uma série de acidentes e incidentes. Injusta porque se trata de uma aeronave confiável e confortável, que presta ainda muitos e bons serviços no Brasil

e no mundo. Em seguida iniciou seus vôos para o exterior, na Cidade do México, utilizando aeronaves *Boeing 767-300ER*. Devido à baixa rentabilidade e o aumento nos custos de combustíveis, a *Ocean Air* encerrou estas operações e devolveu os *Boeing 767* e *757*.

Uma sociedade formada pela *Ocean Air* (49%) e *Fondo de Inversiones Sustentables* (51%) criou uma nova companhia aérea chamada *Wayraperú*.

Em novembro de 2007 anunciou encomendas junto à *Airbus* a encomenda de novas aeronaves da família *Airbus A-320* e, sendo pedidos firmes de catorze **A-319** e sete **A-330**. A *OceanAir* também é revendedora exclusiva dos aviões *Bombardier* e *Pilatus* no Brasil, e opera como taxi-aéreo.

Em 2008 anunciou a unificação do nome de todas as empresas com a tradicional marca *Avianca*, porém, após uma crise, reduziu suas rotas, vendeu e devolveu as aeronaves menores e focou apenas cidades com maior porte.

2.2.1. 7. Azul Linhas Aéreas Brasileiras S/A

A *Azul Linhas Aéreas Brasileiras S/A* é uma companhia brasileira de aviação comercial, com sede no bairro de Alphaville, no município de Barueri. Pertence ao empresário estadunidense nascido em São Paulo, David Neeleman, que também é o fundador da *Jetblue*. A *Azul* entrou em operação em 15 de dezembro de 2008.

WebJet Linhas Aéreas

A *WebJet Linhas Aéreas* opera no conceito *low cost low fare* (baixo custo, baixa tarifa), assim como a *Gol*. Sua sede está localizada no Rio de Janeiro. Iniciou suas operações aéreas em julho de 2005, voava na sua primeira fase entre Rio de Janeiro (Galeão), São Paulo (Guarulhos), Brasília, Porto Alegre e Florianópolis.

Quadro 4 – Período de Vida das Principais Companhias Aéreas Brasileiras

Companhia Aérea	Período de Atuação													
	1927	1933	1940	1955	1960	1970	1980	1997	2000	2001	2004	2005	2008	2009
VARIG	[Barra vermelha]													
VASP	[Barra laranja]													
TRANSBRASIL	[Barra azul]													
TAM	[Barra verde]													
GOL	[Barra laranja]													
OCEAN AIR	[Barra verde-escuro]													
AZUL	[Barra marrom]													
WEBJET	[Barra azul]													

2.3. Panorama Atual

Após a posse do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, o Partido dos Trabalhadores chegou ao poder direcionando as ações governamentais num misto de continuidade e ruptura com o governo de Fernando Henrique Cardoso. Ao mesmo tempo em que manteve a política macroeconômica focada na estabilidade dos preços, acelerou estratégias referentes ao papel do Estado no fomento ao desenvolvimento e, conseqüentemente, retomou os canais de comunicação entre o Estado e os agentes privados.

Essa retomada vinha sendo elaborada desde o segundo mandato de Fernando, porém, com Luis Inácio Lula da Silva, tornou-se prioridade, cujo maior exemplo foi a criação do CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

Esse novo governo, inicialmente, indicou interesse em reverter o padrão liberalizante que vigia no governo anterior, principalmente no tratamento dado ao transporte aéreo. Em meados de 2003, através do CONAC – Conselho Nacional de Aviação Civil – o Ministério da Defesa apresentou uma série de resoluções com o propósito de retomar um modelo regulatório mais rígido sobre as empresas de aviação, definindo iniciativas concernentes à modernização da infraestrutura aeroportuária, de apoio ao voo e medidas desburocratizantes. Outras medidas de cunho mais restritivo

seriam tomadas por iniciativa do próprio DAC – Departamento de Aviação Civil - que editaria duas portarias¹²⁶, visando a adequação de oferta de transporte aéreo, feita pelas empresas aéreas, à evolução da demanda e impedir uma competição danosa e irracional, com práticas predatórias de conseqüências indesejáveis sobre todas as empresas.

Uma de suas resoluções preconizava que caberia ao mercado a função principal de adequar a indução de oferta e demanda. No mesmo documento, havia a previsão, em caráter excepcional e em casos de abusos, de regulação da oferta em segmento específico do mercado e o monitoramento das tarifas, fundamentadas no Código Brasileiro de Aeronáutica de 1986¹²⁷.

Outras ações tomadas pelo Poder Executivo havia, ainda, a proposta de fusão das duas maiores empresas operantes no mercado à época: a VARIG – Viação Aérea Rio Grandense S. A. – e a TAM – Táxi Aéreo Marília. A VARIG, à época passava por uma séria crise e estava prestes a decretar falência, estando envolta em um conturbado processo judicial.

Como primeiro passo para a fusão, foi criado um acordo de compartilhamento de vôos (code share) com o financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES e apoio do Ministério da Defesa. Entretanto, os dirigentes da Varig não demonstraram satisfação em abrir mão do controle da empresa. De outro lado, a TAM não se interessava em perder tempo aguardando a recuperação judicial da Varig, prestes a ter sua falência decretada definitivamente. Tanto uma empresa quanto a outra acabaram por dificultar a fusão. Somente em 2004 a fusão conseguiu superar as dificuldades e acompanhar a retomada do crescimento econômico no Brasil quando os indicadores do setor apresentaram uma tendência de melhora. Simultaneamente, autoridades do *Conselho Administrativo de Defesa Econômica* – CADE e da Secretaria de Direito Econômico que haviam aceitado a medida, em caráter provisório e emergencial, mostraram-se contrários ao processo perante a gravidade da crise¹²⁸.

As tradicionais empresas de aviação iniciaram a década de 2000 com grandes dificuldades, no entanto, em 2001, a GOL Transportes Aéreos, iniciou seus vôos em janeiro de 2001 como a primeira companhia aérea brasileira do século 21, chamando a atenção dos analistas e dos meios de comunicação. A companhia, estrategicamente, entrou no mercado de transporte aéreo doméstico oferecendo tarifas

¹²⁶ 243/GC5, 13/3/2003 e 731/GC5, 11/8/2003

¹²⁷ As resoluções do CONAC, assim como o documento do Ministério da Defesa encaminhando-as, estão disponíveis em <http://www.aeronautas.org.br/conjunt/conac.html> (consultado em 01/10/2008).

¹²⁸ Andrade, 2007

mais baratas com serviços de bordo mais simplificados¹²⁹. A GOL foi a primeira companhia criada após a liberalização do transporte aéreo brasileiro com capacidade de desafiar as empresas tradicionais, alcançando, em curto espaço de tempo, um vertiginoso crescimento. Antes da mencionada empresa aérea, haviam sido criadas empresas que se propunham a oferecer tarifas mais baratas, inicialmente a partir do segmento de vôos fretados, depois passando para vôos regulares. A maior parte delas voou com dois ou três aviões de fabricação antiga. Dentre elas, estiveram as empresas de aviação Via Brasil, Nacional e *Fly*, criadas em meados dos anos 1990, encerrando suas operações entre 2000 e 2001, no auge da crise do setor.

No governo Lula, a princípio, foram adotadas, pelas autoridades aeronáuticas, restrições as estratégias da Gol. A DAC, por exemplo, adotou medidas consideradas como retrocesso, arbitrárias e de “rerregulação” pelos especialistas do setor ao vetar uma promoção da empresa na qual os vôos eram oferecidos a cinquenta reais, além de limitar a criação de novas rotas.

Um ciclo ascendente no setor, especialmente no mercado doméstico, inicia-se a partir de 2004. Em 2003 e que estava em torno de 6% passa a 11,9% em 2004 e em 2005 salta para 19,5%. Nos anos seguintes estabiliza-se na média de 12%¹³⁰. No segmento internacional, no período entre 2001 e 2007 surgem fases de diminuição e de aumento da demanda, chegando a 8,1% em 2005 para cair a -30,2% em 2006, ano de paralisação das atividades da Varig. Nessa nova fase, houve o posicionamento da Gol e da TAM no mercado como as duas principais empresas aéreas. A VASP – Viação Aérea São Paulo¹³¹ paralisou suas atividades e a Varig só não paralisou graças a uma nova Lei das Falências¹³² que possibilitou que investidores do grupo norte americano Matlin Paterson, comprasse a marca Varig, sendo vendida posteriormente para a Gol¹³³, relatada pela imprensa como a mais ousada aposta da adquirente¹³⁴.

A explicação para o dinamismo do transporte aéreo a partir de 2004 pode ser dada pela retomada do crescimento da economia. Outra explicação é dada pela busca de um melhor aproveitamento das frotas, ocasionando mudanças estratégicas das

¹²⁹ Modelo baixo custo, baixa tarifa ou *low cost, low fare*

¹³⁰ Dados da ANAC disponíveis no site www.snea.com.br/estatisticas, consultado em 01/10/2008

¹³¹ Em 4 de setembro de 2008, em sentença proferida pelo juiz da 1ª Vara de Falências e Recuperações Judiciais de São Paulo, onde tramitava a Recuperação Judicial, decretou a falência da companhia.

¹³² Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005.

¹³³ Em 9 de abril de 2007.

¹³⁴ “Gol compra a Varig com ações e dinheiro”, *Valor Econômico*, 29/3/2007

companhias aéreas¹³⁵. Seguindo um modelo mais enxuto, a TAM abandonou um padrão mais sofisticado que vinha sendo adotado desde 1990, a Gol passou a utilizar um serviço de bordo mais simples em aeronaves maiores, porém com espaços reduzidos entre as poltronas. Tanto a Gol quanto a TAM concentraram suas atividades no aeroporto de Congonhas, em São Paulo, a partir dele passaram a voar para outros municípios e aumentaram o aproveitamento de seus vôos. Como parte da estratégia de redução de custos e otimização das receitas, as empresas brasileiras deram prioridade ao modelo de designação centros de operações de vôos comerciais, desenvolvido pelas empresas norte-americanas após a desregulamentação naquele país. No entanto, ao contrário daquela experiência, em que as empresas se concentraram em diferentes aeroportos de grande porte, no Brasil, as duas empresas se concentraram num mesmo aeroporto, de dimensões limitadas e sem possibilidade de expansão, gerando uma sobrecarga que seria decisiva na evolução para o episódio do “apagão aéreo”. Brasília se tornou um segundo hub¹³⁶ importante, tendo sido um dos poucos aeroportos brasileiros a receber uma obra de ampliação de infraestrutura, com a construção de uma segunda pista, inaugurada em 2005. Seguindo esse modelo, a TAM já estava consolidada em Congonhas, enquanto a Gol abriu seu espaço após as falências das empresas Transbrasil e da Vasp.

O principal marco do mercado de transporte aéreo é o Código Brasileiro de Aeronáutica¹³⁷ que acabou desatualizado diante de tantas mudanças. Apesar de inúmeras portarias ocorridas durante os anos, o setor ganha um novo dinamismo quando as empresas encontram novos caminhos de crescimento, superando suas dificuldades.

No ano de 2000, a ANAC começa a ser criada, no entanto, apenas em março de 2006 passa a existir efetivamente sob intensas críticas, em virtude a inexperiência da maioria de seus dirigentes, indicados pela Poder Executivo. Tais críticas se dirigiram especialmente ao presidente do órgão, Milton Zuanazzi, especialista do setor de turismo que teria sido indicado por Dilma Rousseff, Ministra das Minas e Energias, á época e à diretora Denise Abreu, advogada sem histórico no setor, que teria sido indicada por José Dirceu, Ministro Chefe da Casa Civil. Os outros diretores foram o ex-deputado Leur Lomanto, que havia sido relator do Projeto de Lei de criação da

¹³⁵ Monteiro, p.19

¹³⁶ Designação dada a aeroportos que são os principais centros de operações de vôos comerciais

¹³⁷ Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986

ANAC que tramitou no Congresso em 2001, o economista Josef Barat e o coronel-aviador Jorge Veloso, o único com experiência no transporte aéreo.

A falta de uma legislação que contemplasse o dinamismo do setor, a deficiência da infraestrutura, o crescimento das operações, a falta de investimentos nos aeroportos e no controle do espaço aéreo, denunciadas durante muitos anos tanto por parte das empresas quanto por parte dos colaboradores do setor, ocasionaram uma nova crise, evidenciada pelo acidente ocorrido em setembro de 2006 com o Boeing 737-800, da Gol, no qual não houve sobreviventes dentre os 154 passageiros.

A falta de coordenação entre os militares, responsáveis pelo espaço aéreo, a Infraero¹³⁸, responsável pelos aeroportos e a ANAC, atingiu seu ápice com a criação de duas CPIs – Comissões Parlamentares de Inquéritos, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. A falta de coordenação entre as instâncias do Poder Público ligadas ao transporte aéreo – ANAC, Infraero e o DECEA - Departamento de Controle do Espaço Aéreo –, assim como a falta de comunicação entre estes e as empresas, foi reiteradamente mencionada nos debates travados ao longo dos depoimentos à CPI do Apagão Aéreo na Câmara dos Deputados e em entrevistas à imprensa. O Diretor-Geral do DECEA, Brigadeiro Ramon Borges Cardoso, por exemplo, afirma¹³⁹:

“Houve um problema de falta de coordenação. Cada órgão fazia seu planejamento de maneira isolada e não tinha ninguém para coordenar. A falta de coordenação fez com que fossem aprovados determinados vôos que o DECEA, na parte de controle de tráfego aéreo, e a Infraero, na de infraestrutura aeroportuária, não tinham capacidade de suportar”

Após longas filas de espera nos aeroportos devido a atrasos de vôos sucessivos, declarações desencontradas das autoridades, diversos protestos providos dos funcionários ligados ao setor, o governo se viu obrigado a fazer uma reestrutura nos órgãos ligados a aeronáutica. O estopim foi um novo acidente aéreo em julho de 2007, no qual o *Airbus A320*, vôo JJ 3054 da TAM, chocou-se num prédio da própria empresa, em frente ao aeroporto de Congonhas, vitimando os 199 passageiros. Como consequência, no segundo semestre de 2007 foram anunciadas medidas de restrição das operações em Congonhas, além de terem sido destituídos dos cargos toda a direção da

¹³⁸ Sigla de Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.

¹³⁹ Entrevista concedida a *Aeromagazine*, n. 165, fevereiro de 2008, p. 37

ANAC, o presidente da Infraero e o Ministro da Defesa. Nesse período, ocorreram diversas acusações entre o Poder público e as companhias aéreas, dificuldades de negociações e medidas unilaterais, dificultando o encontro de soluções¹⁴⁰. Enquanto o governo ameaçava multar as companhias aéreas pelos atrasos e demonstravam interesse em aumentar o controle das empresas¹⁴¹, estas responsabilizavam o governo pelo chamado “apagão aéreo”, recorrendo, inclusive, junto ao Poder Judiciário pelo ressarcimento pelas perdas que ocorreram durante a crise¹⁴².

Assim, ficou clara a falta de sintonia e o conflito existente entre o Estado e o setor de transporte aéreo durante a esta primeira década do segundo milênio no desenrolar dos acontecimentos, apesar das intenções iniciais do governo Lula de promover uma nova dinâmica nas relações entre as empresas do setor aéreo e o Poder Público.

Independente dos resultados positivos advindos com as reformas, a unilateralidade da desregulamentação do mercado, sem qualquer tipo de compensação no que se refere a investimentos de reestruturação do próprio Poder Público, demonstrou ser profundamente prejudicial para a conquista do mercado em médio prazo. O modelo que tem norteado as principais companhias aéreas, a recuperação da economia e a expansão do número de vôos, oportunizou que se chegasse muito rapidamente ao limites estruturais de apoio ao vôo, Os poucos investimentos realizados foram insuficientes, apesar dos sucessivos alertas das empresas, dos militares, dos responsáveis pelo controle do espaço aéreo e dos sindicatos trabalhistas.

Deste modo, a literatura sobre o transporte aéreo brasileiro, vem indicando a necessidade de um desenvolvimento maior na questão da flexibilização e liberalização das regras do setor aéreo, como melhor opção de enfrentamento aos desafios revelados pelo “apagão aéreo”¹⁴³

Há, ainda, a probabilidade de que sejam realizadas revisões de liberalização e flexibilização nas regras setoriais e de infraestrutura, sendo possível a privatização ou descentralização da gestão dos aeroportos¹⁴⁴ resultando em lucros para a sociedade brasileira, usuária dos serviços aéreos

¹⁴⁰ Monteiro, pp. 20

¹⁴¹ “Empresas vetam novas rotas”, *Jornal do Brasil*, 9/7/2007

¹⁴² “Aéreas cobram prejuízo da União”, *O Estado de São Paulo*, 21/3/2007 e “Empresas querem ressarcimento”, *Correio Braziliense*, 5/7/2007

¹⁴³ Salgado e Guimarães, 2003, pp. 1-16; Oliveira, 2005, 2006, pp. 59-82

¹⁴⁴ idem

De qualquer modo, independente de o mercado de transporte aéreo estar mais flexibilizado ou liberalizado, há a necessidade de um Estado fortalecido e capaz de acompanhar o dinamismo do setor. Se o fortalecimento que se faça necessário envolver uma maior capacitação técnica, será preciso também que o Estado esteja capacitado para lidar, politicamente, com a complexidade de interesses em jogo.

Faz-se necessários investimentos em estratégias que considerem a qualidade dos atores estatais e empresariais, bem como a qualidade institucional, responsáveis pelo planejamento em longo prazo, sua coordenação e fortalecimento da infraestrutura da qual dependem os agentes econômicos privados.

Capítulo 3

COMPETIÇÃO E REGULAÇÃO

3.1 O problema da concentração e regulação no setor de aviação comercial brasileiro e a questão da competição como forma de garantir o melhor produto para o consumidor

Competitividade é um conceito que possui uma grande variedade de significados e inúmeros estudos, feitos por autores com linhas de pesquisa diferentes. Mas a maioria deles concorda num ponto específico, o de que é a busca pela manutenção ou aumento da participação de uma empresa em um mercado

Estratégia, de acordo com Porter¹⁴⁵, é a constante definição das normas de procedimentos para se chegar ao propósito desejado, ou seja, definir a opção de negócios em que se vai atuar, definir se esses serviços estarão na área de produção, de serviços, de custos ou na de diferenciação. A estratégia deve contemplar a empresa e o seu mercado alvo.

Para Ansoff e McDonnell¹⁴⁶, estratégia é um conjunto de regras de tomada de decisão para orientação do comportamento de uma organização. Definindo, assim, o produto a ser desenvolvido, a tecnologia a ser utilizada, o mercado de atuação e o comportamento frente aos concorrentes.

Essas definições são elaboradas de acordo com o posicionamento estratégico que as organizações estabelecem os seus planos operacionais em busca de qualidade e preços competitivos para que atendam ao mercado consumidor, objetivando resultados satisfatórios e acima de seus concorrentes.

Porter¹⁴⁷ salienta que, ao definir a estratégia competitiva, as empresas decidem os produtos e serviços que serão oferecidos, os recursos que serão necessários e o mercado no qual atuará para a sua operacionalização. Desse modo, as estratégias competitivas são as formas que conduzirão as empresas às vantagens competitivas.

As estratégias competitivas devem guiar as organizações a resultados financeiros e econômicos que as posicionem melhor que os concorrentes. As estratégias competitivas devem representar as condições mercadológicas, isto é, as empresas devem aproveitar os desejos que o mercado manifesta, podendo modificar suas estratégias de

¹⁴⁵ Porter (2005) pp. 35- 39

¹⁴⁶ Ansoff e McDonnell¹⁴⁶ (1993), p. 69.

¹⁴⁷ Porter (2005) pp. 35- 39

acordo com necessidades ambientais ou de adaptação das empresas a esse desejo, mas de forma proativa a elas.

Assim, a estratégia pode ser mudada de acordo com a eficiência desejada pela empresa para atingir seus objetivos, requerendo, pois, uma reestruturação da empresa. Porter¹⁴⁸, no entanto, alerta que as mudanças não podem ser radicais e em curtos períodos, uma vez que a implantação efetiva das estratégias necessita de um tempo significativo.

As ações estratégicas de uma empresa dependem da missão/meta e das vantagens competitivas com as quais pretende competir no mercado.

Para Shank e Govindarajan¹⁴⁹, a missão e metas das organizações quanto a sua estratégia, são classificadas em:

- a) Construir - as ações estratégicas estão relacionadas com a meta de aumento da fatia de mercado;
- b) Manter - as ações estratégicas estão voltadas para a proteção de fatia de mercado e a posição competitiva da empresa;
- c) Colher - as ações estratégicas estão voltadas para a maximização dos ganhos.

As empresas que possuem um grande naco do mercado, cujo setor tem um crescimento baixo, buscam ações estratégicas voltadas para a maximização dos lucros.

As empresas, em virtude das complexidades do ambiente competitivo, tem que, constantemente, ter um posicionamento estratégico. Diversos autores argumentam a necessidade do uso de técnicas de análise que vão do planejamento estratégico à modelos não estruturados de formulação de estratégias.

Para Porter¹⁵⁰, antes da elaboração de uma estratégia competitiva, é necessário que se conheça o setor no qual a empresa atua, já que a estratégia competitiva responde ao meio ambiente e tenta modelá-lo em prol de uma empresa.

Para o autor, o mercado, no que se refere à concorrência, pode ser sintetizado em cinco forças competitivas que compõem as forças e ameaças da competição e que devem ser estudadas, conforme se pode ver na Figura X. São elas:

¹⁴⁸ idem

¹⁴⁹ Shank e Govindarajan(1997) pp. 75-82.

¹⁵⁰ Porter (1989), p. 2

1. Rivalidade entre os Concorrentes Existentes: A rivalidade num setor assume a forma de disputa por lideranças com o uso de táticas como concorrência de preços, propaganda e publicidade, introdução de novos produtos, aumento dos serviços ou garantias ao cliente, dentre outros.
2. Entrada de Novos Concorrentes: São empresas que entram no mercado, trazem novos conceitos, com o objetivo de ganhar parcela de mercado, e, freqüentemente, oferecem recursos diferenciados. Como resultado de tais estratégias, os preços podem cair ou os custos dos participantes podem ser aumentados, reduzindo, assim, a rentabilidade
3. Ameaça de Substitutos: As empresas podem ter concorrentes em outro setor que produzam produtos ou serviços substitutos, ou seja, que possam desempenhar a mesma função. Como exemplo, pode-se citar a popularização da *Internet* que trouxe opções gratuitas em substituição aos serviços de telefonia. Uma pessoa conectada na rede pode comunicar-se *on-line* com outra pessoa em qualquer parte do mundo, pagando apenas pela tarifa de utilização da *Internet*. A utilização da *Internet* pode substituir também os serviços de correios e de fax através dos *e-mails*.
4. Poder de Negociação dos Compradores: Os clientes influenciam a concorrência no setor com seu poder de barganha, provocando a diminuição dos preços, jogando os concorrentes uns contra os outros. Nesta óptica, a seleção de clientes, ou seja, do mercado no qual a empresa vai atuar é uma decisão estratégica importante. Deve-se analisar o perfil dos clientes, a fim de elaborar as políticas de atuação da empresa, em busca dos melhores resultados econômicos.
5. Poder de Negociação dos Fornecedores: Um grupo de fornecedores é poderoso quando possui monopólio, produto diferenciado ou não concorre com produtos substitutos.

Para Freitas¹⁵¹, essa metodologia proporciona à empresa estudar as complexidades, detectar seus fatores críticos em relação à concorrência e identificar inovações estratégicas.

As estratégias competitivas são utilizadas pelas empresas na busca de vantagens competitivas. Estas representam a circunstância na qual a empresa obtém recursos e oferece produtos ou serviços em melhores condições de qualidade, tempo de atendimento e custos que a dos seus concorrentes.

¹⁵¹ Freitas (1996) pp. 125

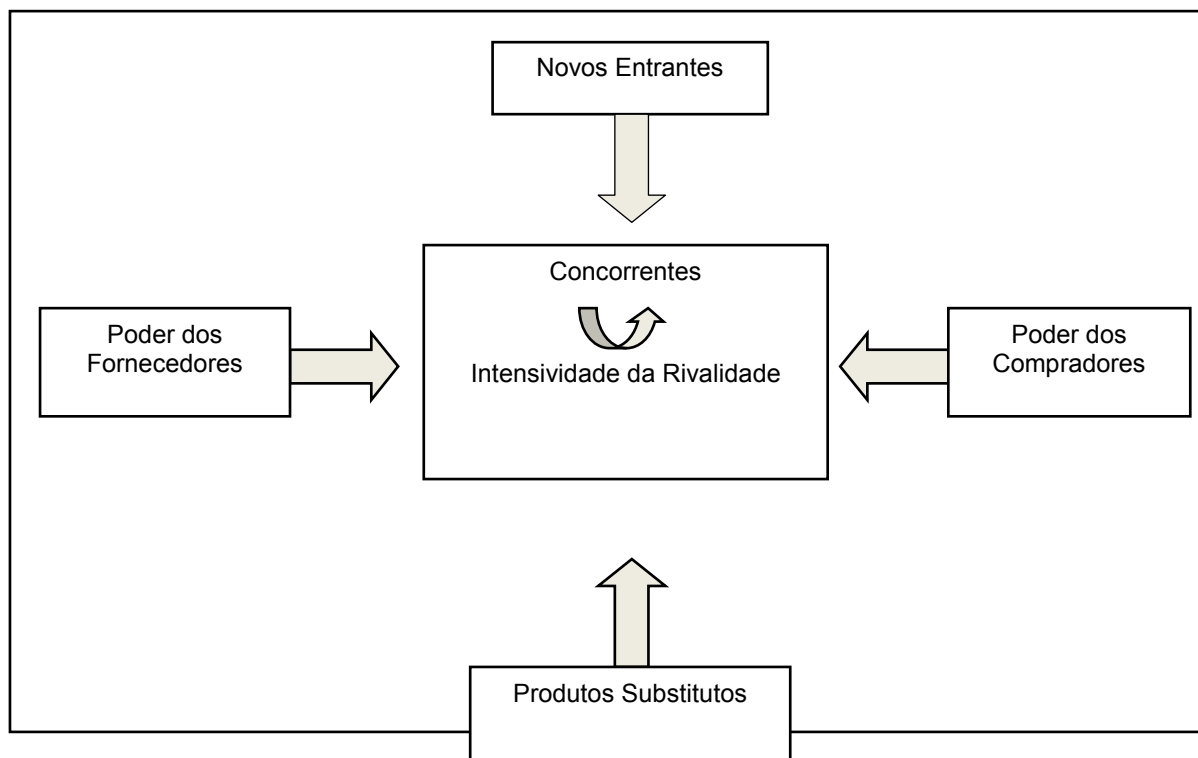


Figura 1 - As cinco forças que dirigem a concorrência

Fonte: Porter (1986).

Porter¹⁵² diz que a adoção de estratégias competitivas é a compreensão que as organizações devem ter das forças que ocasionam a concorrência e atratividade do setor, cuja meta deve ser a de lidar com essas forças, transformando-as em prol das empresas. Para o autor são três as abordagens de estratégias genéricas:

1. Liderança no custo total: exige um intenso controle dos custos e despesas. Custo baixo em relação ao concorrente torna-se o tema de toda a estratégia, não ignorando a importância da qualidade. Para tal, é necessária uma boa fatia de mercado, bem como buscar vantagens na compra de matéria-prima, desenvolver processos ou serviços mais simples, produtos variados, economia de escala para diluir os custos fixos. No entanto, para chegar-se a esse nível, a empresa terá de investir em tecnologia e ter um capital inicial que permita sua consolidação no mercado.
2. Diferenciação: corresponde a diferenciar o produto ou o serviço oferecido pela empresa, criando algo que seja considerado único. Dessa forma, uma empresa pode diferenciar-se por meio de produtos e serviços com atributo diferenciado, do reconhecimento da marca devido a investimento em marketing, do emprego de

¹⁵² Porter (1989) p. 54

tecnologia e outros. A diferenciação cria uma lealdade do consumidor para com o produto da empresa. Porém, mesmo que a empresa opte pela estratégia de diferenciação, deve preocupar-se com o custo, pois a lealdade do consumidor não resistirá caso surjam concorrentes com preços muito inferiores

3. Enfoque: significa selecionar um tipo de compradores, um setor ou um mercado geográfico específico, atendendo muito bem o alvo selecionado, melhor que os concorrentes. A estratégia de enfoque pode visar também à diferenciação ou menores custos que os concorrentes para o segmento específico.

Para Porter¹⁵³, a vantagem competitiva se fundamenta no valor que uma organização cria para os seus consumidores, oferecendo aos seus consumidores, preços mais baixos que os do concorrente, com iguais benefícios (estratégia de baixo custo) e benefícios que compensem um preço mais elevado (estratégia da diferenciação).

A simples redução de custos, em função da pressão de mercado por preços menores, pode ser nociva para a continuidade dos negócios no longo prazo. Para que a redução de custos surta efeitos, é necessário que a qualidade dos produtos ou serviços seja mantida ou melhorada. Caso contrário, no longo prazo, a organização poderá perder espaço no mercado e deixar de ser competitiva

Com relação à gestão estratégica de custos, seus estudos foram intensificados a partir da década de 90, quando foi inevitável a competição global e as organizações se viram concorrendo entre si em todas as partes do planeta. O mercado consumidor passou a determinar as regras e as empresas necessitavam de estratégias que fossem capazes de auxiliar na tomada de decisão, a través de informações sobre os custos de seus produtos e serviços.

A resposta surgiu com a gestão estratégica de custos, atendendo as demandas que o mercado impunha e as necessidades de adaptação que as empresas tinham na busca de uma contínua melhoria da competitividade. Suas principais atribuições foram a geração de informações para a tomada de decisão e determinar as medidas do impacto das estratégias utilizadas nos resultados empresariais, conforme explicam Shank e Govindarajan¹⁵⁴.

¹⁵³ idem

¹⁵⁴ Shank e Govindarajan (1997)

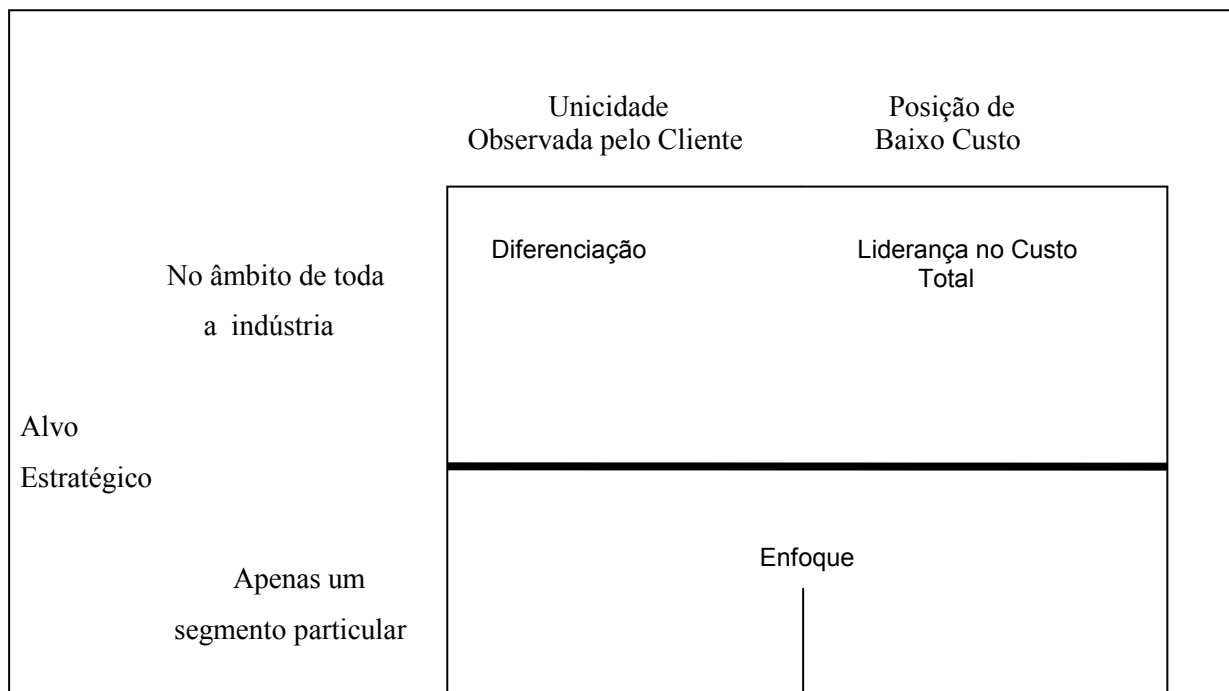


Figura 2 - As três estratégias genéricas

Fonte: Porter (1989).

Na gestão estratégia de custos, para os autores, os dados de custos são analisados sob a ótica do desenvolvimento de estratégias superiores e como forma de obter vantagens competitivas sustentáveis, ou seja, os dados são analisados de forma mais ampla.

Com o objetivo de garantia da sustentação da vantagem competitiva, é essencial que haja extremo controle dos resultados alcançados, mediante as estratégias efetuadas, para a condução de retornos financeiros acima da média das organizações. Tais estratégias devem ser planejadas em longo prazo e acompanhar as decisões estratégicas das empresas para que estas sejam encaminhadas ao alcance dos objetivos planejados. Sua viabilização se dá através da busca da eliminação ou redução de custos que não acumulem valores aos clientes.

Silva Neto¹⁵⁵ explica que os custos exercem um papel importante na competitividade, na medida em que dá o suporte de enfrentamento a competição, através de informações criadas através dos custos e que atendam aos objetivos das empresas. Os custos são impactos produzidos pelas decisões estratégicas.

No caso do setor aéreo nacional, à época da desregulamentação, entre os anos de 1990 e 2000, a gestão de custos passou a ter grande importância para o setor, já que houve uma transição de um modelo de proteção institucional para um modelo de

¹⁵⁵ Silva Neto (2006)p. 4

competitividade intensa, obrigando as companhias aéreas buscar uma nova postura para sua adequação ao panorama que se apresentava.

Tal postura, estando vinculada a tomada de decisões estratégicas, buscava vantagens competitivas frente às empresas concorrentes. Entretanto, sua eficácia produzia reflexos nos custos e no resultado das companhias.

A partir do novo modelo de negócios de baixo custo, o principal objetivo do setor era a popularização do transporte aéreo.

O setor aéreo, ao longo da história, passou por inúmeras modificações no mundo inteiro, especialmente no que se refere à competição das empresas aéreas. Conforme a competitividade ia se intensificando, iam aparecendo e desaparecendo empresas aéreas devido à incapacidade de acompanhamento das sucessivas mudanças ocorridas¹⁵⁶.

A partir do ano 2000, muitas empresas brasileiras que, até então, apresentavam solidez no mercado, passaram a se mostrar frágeis e foram extintas. Em compensação, novos e modernos conceitos gerenciais surgiram com outras empresas, numa evolução constante.

Na Tabela 2, é possível verificar a participação das principais companhias aéreas brasileiras na demanda do mercado de transporte aéreo nos anos de 1997 e 2005, bem como a sua classificação geral. O objetivo é demonstrar as mudanças ocorridas no período.

Conforme demonstra a Tabela 2, no ano de 1997, a VARIG apresentava-se na liderança do mercado doméstico. A VASP, a TRANSBRASIL e a TAM aparecem, nessa ordem, nas próximas colocações, porém, com participações muito próximas entre si.

No ano de 2001, inicia-se uma transição nesse mercado, pois a VARIG, nesse momento, perde a liderança para a TAM. A companhia GOL entrou no mercado, e a TRANSBRASIL encerrou as operações. No ano de 2004, a VASP encerrou suas operações. Em vista do encerramento das atividades em 2001, a Transbrasil não é considerada nesta investigação

Conforme demonstra a Tabela 1, no ano de 1997, a VARIG apresentava-se na liderança do mercado doméstico. A VASP, a TRANSBRASIL e a TAM

¹⁵⁶ Aviation Week; Space Technology, 2005, p.70

aparecem, nessa ordem, nas próximas colocações, porém, com participações muito próximas entre si.

No ano de 2001, inicia-se uma transição nesse mercado, pois a VARIG, nesse momento, perde a liderança para a TAM. A companhia GOL entrou no mercado, e a TRANSBRASIL encerrou as operações. No ano de 2004, a VASP encerrou suas operações. Em vista do encerramento das atividades em 2001, a Transbrasil não é considerada nesta investigação.

A VARIG não sustentou a liderança ao longo do período analisado, tendo sido ultrapassada pela TAM, que demonstrou relevante crescimento. A GOL iniciou suas atividades em 2001 e, em 2005, já detinha 26,6% da demanda, superando a VARIG. Em março de 2007, a GOL adquiriu a “Nova Varig”, assumindo as operações da empresa, mas mantendo a marca.

Tabela 2 – Participação percentual das companhias aéreas brasileiras no mercado doméstico

Ano		Gol	TAM	TRANSBRASIL	VARIG	VASP
1997	% participação.	n.at.	16	18	40	18
	Classificação	n.at.	4 ^a	3 ^a	1 ^a	2 ^a
1998	% participação.	n.at.	20	16	37	19
	Classificação	n.at.	2 ^a	4 ^a	1 ^a	3 ^a
1999	% participação.	n.at.	24	16	34	16
	Classificação	n.at.	2 ^a	4 ^a	1 ^a	3 ^a
2000	% participação.	n.at.	27	12	31	15
	Classificação	n.at.	2 ^a	4 ^a	1 ^a	3 ^a
2001	% participação.	5	31	7	29	14
	Classificação	5 ^a	1 ^a	4 ^a	2 ^a	3 ^a
2002	% participação.	12	35	n.at.	27	13
	Classificação	4 ^a	1 ^a	n.at.	2 ^a	3 ^a
2003	% participação.	19	33	n.at.	30	12
	Classificação	3 ^a	1 ^a	n.at.	2 ^a	4 ^a
2004	% participação.	22	36	n.at.	30	9
	Classificação	3 ^a	1 ^a	n.at.	2 ^a	4 ^a
2005	% participação.	27	43	n.at.	26	n.at.
	Classificação	2 ^a	1 ^a	n.at.	3 ^a	n.at.

Fonte: ANAC 2008

Jesus¹⁵⁷ afirma que a concorrência no setor aéreo brasileiro foi ativada a partir da desregulamentação, iniciada, no Brasil na década de 1990, seguindo uma tendência mundial. O objetivo principal da desregulamentação foi o de melhoria do setor, dinamizando a gestão na busca da satisfação das necessidades do mercado e, através da maior oferta e tarifas menores, propiciarem que uma parcela maior da população pudesse acessar os serviços de transporte aéreo.

As viagens aéreas propiciavam às classes mais privilegiadas luxo e conforto já que tinham poder aquisitivo para pagar esses serviços. Com a desregulamentação, alguns empreendedores do setor de aviação mundial mudaram esse cenário, pois viram a possibilidade de popularizar o transporte aéreo, tornando viáveis as viagens de lazer e de negócios às classes menos privilegiadas.

Graças a esse novo cenário e a visão desses empreendedores, planejar, controlar e reduzir custos passou a ser fundamental para a sobrevivência das empresas aéreas.

O DAC autorizou, em agosto de 2000, que a GOL Transportes Aéreos operasse como companhia aérea regular, submetida com as mesmas normas que as companhias já existentes. Suas atividades foram iniciadas em 2001. Criada pelo maior grupo de transporte rodoviário nacional, o grupo Áurea, a companhia adotou um novo modelo de negócios de baixo custo, baixa tarifa ou como é internacionalmente conhecido por low cost, low fare, objetivando a popularização do transporte aéreo brasileiro.

A partir da gestão estratégica de custos neste ambiente, foi possível melhor avaliar o mercado no que tange aos preços praticados e aos custos incididos pelos concorrentes. Possibilitou, também, distinguir as melhores opções de atuação da empresa conforme seus objetivos e características, além de proporcionar o planejamento das estratégias para que se tornasse mais competitiva que os concorrentes.

O setor de aviação comercial, conforme Joseph et al¹⁵⁸, vem crescendo mundialmente, exigindo que as empresas aéreas passem a adotar ações estratégicas de crescimento.

Essas mudanças estão demonstradas na Tabela 1. A VARIG, detentora de 40% do mercado em 1997, passa a terceiro lugar em 2005. Por sua vez, a TAM que

¹⁵⁷ Jesus (2005) p. 63

¹⁵⁸ Joseph et al. (2004), p.54

detinha o quarto lugar no setor, passa a primeiro em 2001, ano em que a GOL iniciou as suas atividades, adotando um novo modelo de negócios de baixo custo, baixa tarifa.

Cabe ressaltar que o governo é que determina o comando dos aeroportos, quais empresas atuarão no setor e as tarifas que são executadas o que torna o setor aéreo é altamente regulamentado pelo DAC e nenhum tipo de mudança pode ser realizado sem prévia autorização do Departamento responsável. Isso acaba favorecendo as empresas no que se refere ao planejamento, pois, caso haja algum tipo de mudança estratégica em alguma das companhias, todas as outras tomarão conhecimento antecipadamente.

Com relação às empresas que entram no mercado aéreo, até que elas recebam a autorização de execução de vôos regulares, as que já atuam tem tempo e condições de agir de acordo com os seus interesses.

Para Porter¹⁵⁹, as companhias, apesar de, a princípio, deterem uma grande vantagem nesse tipo de sistema, findam, por realizarem planejamentos de contenção de custos ou desenvolvimento de novas tecnologias sem grande visibilidade a não ser em época de crise. Isso se dá pela facilidade que o sistema proporciona, ocasionando uma acomodação das empresas. Com isso, acabam por não alcançar uma real vantagem competitiva que deverias ser sustentada a longo prazo.

Foi possível, assim, observar no Brasil, desde o início dos vôos comerciais, que os novos entrantes, ao disporem de melhores recursos e tecnologia, acabam por dominar o mercado, conforme se pode concluir através de matérias históricas de publicações do setor aéreo¹⁶⁰.

A Varig, por exemplo, terminou o ano de 2004 mais estabilizada do que no ano anterior. Em 2003, o prejuízo da companhia foi de R\$ 1, 85 bilhão e em no ano seguinte, o prejuízo baixou para R\$ 72 milhões. No entanto, em 2005, devido a disputas políticas para o controle da empresa com interesses de venda ou empréstimos a serem contraídas pelo BNDES, tentativas frustradas de vendas, além de ter tido cinco presidentes em apenas um ano, a companhia voltou a ter desempenho negativo de, aproximadamente R\$ 1 milhão, demonstrando que os interesses pessoais estavam acima dos interesses organizacionais, assunto amplamente explorado pela mídia¹⁶¹ à época.

¹⁵⁹ Porter, 1989, p. 97

¹⁶⁰ Revista Flap Internacional

¹⁶¹ Folha de São Paulo, 2005.

O governo, através da realização de investimentos nos terminais de cargas, proporcionou a criação de fatores positivos tanto para os setores exportadores que necessita de um transporte rápido quanto para a economia do setor aéreo comercial¹⁶².

O mercado internacional é considerado mais complexo por requerer um maior planejamento das companhias, tem um número maior de concorrentes e conta com um elevado número de rotas, dificultando muito as estratégias operacionais. Nesse mercado, a empresa brasileira mais expressiva era a Varig, porém vítima da crise pela qual passou, foi cedendo lugar para a TAM que soube aproveitar essa crise da concorrente para crescer.

O mercado internacional conta com 31% da receita do setor, que atua nos cinco continentes. A VARIG era a empresa brasileira de maior expressão nos vôos internacionais, porém a TAM cresceu bastante nesta modalidade aproveitando a crise da VARIG. O mercado internacional pode ser considerado mais complexo, pois além do número mais elevado de rotas, forçando um maior planejamento por parte das companhias, os concorrentes também são em maior número, dificultando ainda mais as estratégias de operação.

Quanto aos fornecedores de aeronaves, são todos internacionais (Boeing e Air Bus). As empresas do setor, junto com a Embraer, estão negociando com o governo modalidades de empréstimos para que aeronaves brasileiras sejam negociadas no mercado interno.

No que tange a tecnologia, as principais empresas do setor criaram seus próprios centros de manutenção, recebendo certificado internacional para fazerem manutenção em grandes aeronaves, além de propiciarem¹⁶³ os mais diversos treinamentos necessários para a execução dos serviços aéreos, como o de piloto, comissário e outros¹⁶⁴.

Com o desenvolvimento dos centros de manutenção e treinamento, as empresas aéreas passam a fornecer um novo serviço, que é o de realizar a manutenção de aeronaves e pessoal de empresas aéreas brasileiras e de outras partes do globo, principalmente América.

¹⁶² Infraero; Revista Flap Internacional; O Estado de São Paulo.

¹⁶³ Jovens Pesquisadores, ano 3, n. 5, 2006.166

¹⁶⁴ Flap Internacional, 2005.

A Internet se transformou numa importante ferramenta das companhias aéreas, a venda de passagens já possui destaque no volume de vendas, no caso da Gol, representa 74% de suas transações¹⁶⁵.

O check-in que é a verificação e o primeiro passo a ser efetuado pelo passageiro de transporte aéreo, via Internet, também está sendo utilizado pela GOL para passageiros apenas com bagagem de mão; a TAM utiliza o check-in eletrônico, porém em totens instalados nos principais aeroportos do país. Tal modalidade, além de reduzir filas nos aeroportos, utiliza um número menor de funcionários proporcionando menores custos.

Visando a redução de custos, a TAM terceirizou a manutenção e criação de softwares da empresa, estratégia importante, pois respondeu à necessidade de um setor dentro da empresa que não estava direcionado ao seu principal objetivo. Desta maneira a ADS, importante empresa de softwares, terá a possibilidade de executar um serviço melhor e mais barato por ser especializada neste tipo de serviço¹⁶⁶.

O serviço de cargas exigiu das empresas especialização, a fim de adequar os aviões aos variados tipos de carga e assim foram criados vãos para produtos perecíveis, tóxicos, combustíveis, etc.

Esse segmento pode ser explorado por novas empresas, uma vez que o grau de especialização pode impor dificuldades de realização às grandes companhias, enquanto as menores conseguirão maior flexibilidade e poderão atender demandas diferenciadas¹⁶⁷.

Politicamente, pelo fato do setor aéreo ser regulamentado pelo governo, não apresentando variações constantes, porém as empresas necessitam ter um bom relacionamento com a agência reguladora, para conseguir que seus interesses sejam concretizados, como a permissão de vãos para novas rotas e o aumento do número de vãos, principalmente nos meses sazonais de demanda maior.

Quanto aos serviços das empresas aéreas, existem diversos tipos de cliente, fator que promove estratégias diferenciadas para atendê-los. Eventuais turbulências podem fortalecer novos entrantes como foi o caso da GOL, que em 2002 ingressou num mercado em crise, evitando excessiva retaliação e ainda apostou em unir tecnologia de ponta com a redução máxima de custos, como novas aeronaves, serviços

¹⁶⁵ Idem

¹⁶⁶ Idem

¹⁶⁷ Idem

informatizados, estrutura enxuta, refeições simples servidas a bordo, parcerias mercadológicas nas aeronaves, desta maneira puderam trabalhar com um preço inferior sem afetar a sua lucratividade¹⁶⁸

À época, a estratégia da GOL acabou por afetar ainda mais a estrutura da VARIG, que diminuiu os preços de seus serviços, porém com uma estrutura que não permitiu redução de custos, tornando insustentáveis os preços mais baixos oferecidos pela empresa¹⁶⁹.

A VARIG estava estrategicamente mal posicionada, pois não conseguiu fazer uma política de preços e também não criou diferencial suficiente em relação às outras companhias. A empresa precisava criar uma posição realmente de destaque no mercado em relação aos serviços oferecidos, para aumentar seus preços ou reformular sua estrutura, criando condições de custos para conseguir uma concorrência sustentável de preços baixos¹⁷⁰. Em 2007, por fim, foi adquirida pela GOL e em 2008 a marca VARIG deixou de existir.

Economicamente, apesar de toda crise pela qual o setor de aviação passou com as quedas de aeronaves que vitimizaram seus passageiros e pelo chamado apagão aéreo, já citados, houve crescimento. Em 2009, o fluxo de passageiros transportados no País na aviação comercial em janeiro registrou crescimento de 9,6% em relação ao mesmo período de 2008, o desempenho mais fraco para este mês desde 2004, quando a demanda doméstica teve alta de 7,6%. De acordo com dados da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), houve uma expansão de 9,8% em janeiro de 2009. A taxa média de ocupação dos aviões ficou em 71%, um ponto porcentual a menos do que o mesmo período de 2008¹⁷¹.

Nos vôos ao exterior, operados por companhias aéreas brasileiras, houve queda de 7,9% do total de passageiros em janeiro, na comparação com igual mês de 2008. A oferta de assentos recuou 8,5% na mesma base de comparação. A taxa de aproveitamento dos aviões teve média de 74%, ante 73% de janeiro de 2008¹⁷².

A TAM permaneceu na liderança dos vôos domésticos em janeiro de 2009 com 49,51% de participação. A GOL e a VARIG, que unificaram suas operações desde outubro de 2008, permaneceram na segunda posição, com 41,05% da demanda

¹⁶⁸ Idem

¹⁶⁹ Folha DE São Paulo, 2004, 2005.

¹⁷⁰ Jovens Pesquisadores, ano 3, n. 5, 2006. 167

¹⁷¹ O Globo de 11/02/09

¹⁷² Idem

nacional. Juntas, as duas maiores empresas aéreas brasileiras responderam por 90,56% do fluxo de passageiros transportados no País em janeiro de 2009. A Webjet consolidou-se na terceira colocação, com fatia de 4,33%, seguida pela OceanAir, com 2,55%.

No mercado internacional, a TAM teve 84,44% da demanda de vôos ao exterior, sendo que em janeiro de 2008 a empresa tinha uma fatia de 67,04%. A Gol/Varig ficou com 15,22% da demanda internacional, sendo que no, mesmo período de 2008, as duas empresas, juntas, tinham participação de 30,68%. Somadas as operações da TAM e da Gol/Varig no mercado internacional chega-se a praticamente 100% desse segmento (99,66%).

Capítulo 4

ANÁLISE DOS DADOS

4.1. Fonte dos Dados

Os dados foram obtidos a partir de revistas e jornais de circulação no país, sites institucionais das empresas e órgãos ligados ao setor de aviação. Os dados são públicos e de grande repercussão na economia brasileira, o que facilitou o encontro das fontes de notícias e informações a respeito das companhias aéreas. Os dados não analisados neste trabalho se devem, principalmente, pelo fato de não estarem mais disponíveis e/ou de acesso.

4.2. Período de Análise

O objetivo deste trabalho foi o de analisar o grau de competitividade que a desregulamentação proporcionaria para as companhias aéreas. Desse modo, o período de análise foi do ano de 1995 ao ano de 2005. A escolha desse período de tempo permitiu que se averiguasse a evolução competitiva entre as empresas aéreas antes, durante e após o processo que foi estabelecido no país.

4.3. Metodologia

A metodologia utilizada neste trabalho, bem como sua fundamentação teórica, buscou analisar a competitividade do setor aéreo.

Os procedimentos técnicos e a revisão da literatura foram utilizados para melhor entendimento da conceituação empregada. Foram estudados autores como Luiz Carlos Bresser Pereira para dar embasamento a desregulamentação no período da Reforma do Estado iniciada na década de 1990 e Michael Porter no que se refere à Estratégia Competitiva, além de outros autores que discorrem sobre os temas e que constam na bibliografia.

O universo de estudo que abrange a pesquisa foi o setor aéreo brasileiro, mais especificamente a partir de 1995, período em que inicia a desregulamentação.

Os dados coletados e demonstrados a seguir tiveram como fonte órgãos governamentais do setor aéreo como o DAC, a ANAC além de publicações feitas na mídia escrita e sites institucionais das empresas estudadas.

Desse modo, pode-se verificar que o patrimônio líquido das empresas no período de 1996 a 2005 demonstra a sua evolução conforme pode ser verificado no quadro abaixo

Quadro 1 - Comparação da Evolução do Patrimônio Líquido

Ano	Transbrasil	Vasp	Varig	TAM	Gol
1996	(175.122)	52.502	241.959	-	-
1997	(99.145)	100.721	119.901	202.643	-
1998	98.628	8.192	94.545	234.941	-
1999	57.781	304.754	29.887	375.240	-
2000	(155.055)	20.615	(148.652)	498.645	-
2001	-	61.619	(1.652.541)	461.319	-
2002	-	429.930	(4.520.075)	204.475	-
2003	-	414.018	(6.356.925)	41.926	221.477
2004	-	-	(6.444.092)	190.797	988.143
2005	-	-	(7.920.866)	760.087	1.572.915

Fonte: Demonstrações contábeis das companhias aéreas nomeadas

É possível verificar que tanto a VARIG como a TRANSBRASIL apresentam declínio do patrimônio líquido, provenientes dos contínuos prejuízos, conforme demonstrado no Quadro 2, abaixo.

A VASP, graças à constituição de reservas em 1999 e 2002, não teve seu patrimônio líquido reduzido apesar de também apresentar resultados negativos, com exceção dos anos de 2000 e 2001, devido a receitas não operacionais decorrentes, principalmente, da devolução de aeronaves às empresas de arrendamento mercantil do exterior¹⁷³.

De acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil, as flutuações da moeda nacional em relação a moedas estrangeiras devem ser reconhecidas como receita ou despesa no período em que ocorreram. Desse modo, o resultado do exercício e o

¹⁷³ Antunes, Jerônimo; Alves, Viviene de Paula Rosa; Antunes, Guilherme Marinovic Brscan, 2007, p.12

patrimônio líquido da VASP apresentaram-se subavaliados nos anos de 1999 a 2003, assim como a TRANSBRASIL e a VARIG no mesmo período, fato que foi objeto de ressalva no parecer dos auditores independentes¹⁷⁴

Quadro 2 - Comparativo da Evolução do Resultado Líquido

Ano	Transbrasil	Vasp	Varig	TAM	Gol
1995	46.212	150.204	(6.859)	-	-
1996	(39.603)	155.326	(63.964)	-	-
1997	75.977	48.219	27.837	(2.662)	-
1998	200.505	(182.061)	(25.356)	15.304	-
1999	(87.660)	(91.339)	(50.097)	(129.360)	-
2000	(212.836)	114.443	(178.539)	562	-
2001	-	36.697	(1.610.216)	(56.431)	-
2002	-	(202.478)	(2.867.354)	(605.733)	-
2003	-	(15.912)	(1.836.850)	173.804	133.044
2004	-	-	(87.167)	341.132	239.789
2005	-	-	(1.476.774)	187.374	424.501

Fonte: Demonstrações contábeis das companhias aéreas nomeadas.

Nos anos de 1997 e 1998, a TRANSBRASIL apresentou lucro apenas porque foram contabilizadas receitas com indenizações contra a União Federal decorrente da insuficiência das tarifas aéreas no período de 01/01/1986 a 31/03/1990.

Em 2002, em virtude da desvalorização da moeda brasileira com relação ao dólar norte americano, a TAM teve seu resultado afetado pelas despesas financeiras, assim como VARIG e VASP, conforme verificado no aumento na participação do resultado financeiro na receita bruta no Quadro 3 abaixo, decorrentes de empréstimos e financiamentos tomados nessa moeda americana:

¹⁷⁴ Idem

Quadro 3 - Comparativo da participação do resultado financeiro na receita bruta
 – em %

Empresa	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Transbrasil	(14,21)	(9,11)	(12,94)	(12,38)	(15,32)	(15,50)	-	-	-	-	-
Vasp	(9,13)	(8,99)	(8,70)	(9,46)	(11,43)	(12,20)	(15,12)	(17,87)	(17,62)	-	-
Varig	(6,48)	(6,26)	(4,16)	(6,27)	(6,54)	(9,26)	(9,42)	(19,47)	(1,86)	(6,29)	(5,80)
TAM	-	-	2,53	1,22	(12,04)	(11,23)	(11,38)	(19,31)	6,94	(1,74)	(1,57)
Gol	-	-	-	-	-	-	-	-	(4,14)	(1,04)	(1,20)

Fonte: Demonstrações contábeis das companhias aéreas nomeadas.

No quadro 4, a TRANSBRASIL e a VARIG, especialmente esta, apresentam um significativo crescimento, chegando ao índice de 4,39 em 2005, diferentemente da TAM que se manteve estável no período analisado

Quadro 4 - Comparativo do endividamento geral – índice

Empresa	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Transbrasil	1,31	1,32	1,12	0,93	0,94	1,19	-	-	-	-	-
Vasp	1,21	0,97	0,95	1,00	0,92	0,99	0,98	0,87	0,87	-	-
Varig	0,90	0,93	0,95	0,96	0,99	1,05	1,61	2,70	3,21	3,13	4,39
TAM	-	-	0,52	0,73	0,81	0,82	0,83	0,94	0,98	0,91	0,77
Gol	-	-	--		-	-	-	-	0,59	0,35	0,30

Fonte: Demonstrações contábeis das companhias aéreas nomeadas.

De acordo com o parecer dos auditores independentes, a VARIG já apresentava péssimas condições financeiras. Desde 2001, a empresa aérea apresentava inadimplência em relação a obrigações relacionadas, principalmente, a empréstimos, financiamentos, arrendamento de aeronaves, tributos e as projeções de seu fluxo de caixa indicavam a necessidade de captação de relevantes recursos no curto prazo para possibilitar a manutenção das suas atividades.

A participação dos custos dos serviços vendidos na receita bruta é outro fator que afeta diretamente o resultado das Companhias. Os percentuais históricos de tal participação são apresentados no Quadro 5, a seguir:

Quadro 5 - Comparativo da participação dos custos na receita bruta – em %

Empresa	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Transbrasil	64,70	67,55	79,84	90,43	90,89	79,02	-	-	-	-	-
Vasp	45,38	58,36	54,36	62,61	60,87	64,24	59,60	54,19	57,95	-	-
Varig	64,34	67,16	63,54	66,87	65,41	64,98	71,96	72,66	69,36	69,76	81,24
TAM	-	-	62,09	60,89	62,84	53,36	65,70	75,06	70,42	63,45	62,83
Gol	-	-	-	-	-	-	-	-	60,44	57,56	62,83

Fonte: Demonstrações contábeis das companhias aéreas nomeadas.

A evolução, no período de tempo analisado, dos custos dos serviços prestados, em reais, pode ser observado no Quadro 6, a seguir:

Quadro 6 - Comparativo da evolução do custo dos serviços vendidos - R\$ mil

Ano	Transbrasil	Vasp	Varig	TAM	Gol
1995	511.194	456.849	1.804.827	-	-
1996	598.403	801.332	2.328.505	-	-
1997	632.293	984.529	2.545.330	88.496	-
1998	671.343	1.113.849	2.941.742	555.731	-
1999	753.042	1.074.548	2.996.360	886.018	-
2000	640.753	871.525	3.566.034	1.204.643	-
2001	-	582.838	4.491.332	1.951.361	-
2002	-	568.610	5.167.040	2.606.147	-
2003	-	700.461	5.649.298	2.653.369	905.078
2004	-	-	6.321.095	3.010.070	995.221
2005	-	-	5.511.148	3.796.886	1.745.565

Fonte: Demonstrações contábeis das companhias aéreas nomeadas.

Pode-se observar no quadro 7, os altos percentuais e valores da VARIG, principalmente em relação às demais empresas. Esse fato é pode ser confirmado na análise das margens brutas.

Quadro 7 - Comparativo da margem bruta – em %

Empresa	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Transbrasil	33,98	30,79	18,68	6,02	6,83	18,66	-	-	-	-	-
Vasp	53,51	40,67	44,80	36,46	37,63	33,30	35,87	41,92	37,79	-	-
Varig	34,90	31,36	33,51	30,08	31,66	32,00	25,26	25,58	28,24	28,00	16,71
TAM	-	-	35,24	31,82	28,74	37,34	25,57	20,85	24,89	31,83	31,33
Gol	-	-	-	-	-	-	-	-	33,09	38,12	33,24

Fonte: Demonstrações contábeis das companhias aéreas nomeadas

O Quadro 8, a seguir, apresenta o histórico de participações de mercado em rotas domésticas, baseado na quantidade de passageiros por quilômetro transportado (pax/km), das principais companhias aéreas brasileiras, para cada um dos períodos indicados. Cabe ressaltar que em janeiro de 2001 a GOL iniciou suas operações. Nos dados de participação da VARIG estão inclusos a Rio Sul e a Nordeste que foram absorvidas pela Companhia aérea e nos dados intitulado “Outros” estão incluídas a TRANSBRASIL cujas operações foram interrompidas em dezembro de 2001, a VASP que cessou suas operações em 2003, entre outras.

Quadro 8 - Participação no mercado doméstico – pax/km

Empresa	2001	2002	2003	2004	2005
Gol	4,7	11,8	19,4	22,3	27,3
TAM	33,1	34,9	33,1	35,8	43,5
Varig (1)	39,8	39,3	33,7	31,1	26,7
Outros (2)	22,4	14,0	13,8	10,8	2,5

Fonte: DAC - Anuário do Transporte Aéreo - Dados Estatísticos - 2001- 2004. Dados Comparativos Avançados - 2005.

No quadro 9, verifica-se que a TAM lidera o setor com 43,5% de participação no mercado, reflexo do período em que apresentou resultado positivo, aumento nas vendas, nos índices de solvência e no valor patrimonial da ação:

Quadro 9 - Comparativo do valor patrimonial da ação - R\$

Empresa	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Transbrasil	(50,89)	18,96	32,37	(32,54)	(57,47)	(44,48)	-	-	-	-	-
Vasp	(0,01)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-	-
Varig	4,37	3,46	1,71	1,35	0,43	(2,13)	(23,63)	(64,64)	(90,91)	(92,15)	(113,27)
TAM	-	-	0,03	0,04	0,06	0,08	7,62	3,38	0,68	3,11	5,28
Gol	-	-	-	-	-	-	-	-	3,67	5,27	8,03

Fonte: Demonstrações contábeis das companhias aéreas nomeadas.

O Quadro 10, adiante, demonstra a situação de liquidez corrente, ou falta de liquidez, das empresas estudadas, comparadas em um período de tempo de onze anos:

Quadro 10 - Comparativo do índice de liquidez corrente

Empresa	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Transbrasil	0,50	0,74	0,89	1,09	0,54	0,42	-	-	-	-	-
Vasp	1,02	0,96	0,86	0,60	1,25	1,37	1,12	1,10	1,07	-	-
Varig	0,80	0,91	0,98	0,93	0,90	0,82	0,62	0,44	0,46	0,52	0,62
TAM	-	-	1,56	1,07	0,72	0,91	0,75	0,53	0,80	1,06	1,57
Gol	-	-	-	-	-	-	-	-	1,43	2,53	2,37

Fonte: Demonstrações contábeis das companhias aéreas nomeadas.

O parecer dos auditores independentes da TAM, no período de 1995 a 2005, nunca apresentou ressalva e o conteúdo das notas explicativas foi incrementado a cada ano. Além disso, foi publicado junto às demonstrações contábeis o balanço social, que reflete a responsabilidade social e transparência da Companhia.

A GOL segue no mesmo caminho. Com uma rentabilidade de 20% num setor que, além de fortemente regulado, é marcado por imensos prejuízos, foi escolhida pela *Aviation Week* como a companhia aérea mais eficiente do mundo. Os índices acima, demonstrados no Quadro 10, comprovam essa afirmação, apresentando em 2005, 2,37 de liquidez corrente e 8,03 de valor patrimonial da ação (Quadro 9), tornando-a a principal concorrente da TAM.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo estudar a existência de competitividade do setor aéreo brasileiro a partir do processo de desregulamentação iniciado pelo Estado na década de 1990.

Foi possível verificar, nos últimos anos, que setores de atuação estatal sofreram uma forte participação do setor privado. Serviços considerados como negócios atrativos, aliados ao fortalecimento do setor privado nos âmbitos nacional e internacional, mudanças tecnológicas e a crise do Estado intervencionista, propiciaram que o setor privado fosse participando de maneira mais efetiva. Dessa forma, com o intuito de impedir que o monopólio estatal simplesmente passasse para o setor privado e visando a proteção do cidadão, passou a ser uma exigência a criação de um marco regulatório para tais serviços.

No Brasil, a decisão foi a de que, antes da definição do marco regulatório, as empresas públicas seriam privatizadas, ocasionando distorções na forma de atuação de diversos serviços públicos. Para solucionar tais problemas, foi criada a Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, conhecida como Lei de Concessões, estabilizando a concessão dos serviços públicos e prevendo a criação das agências reguladora e para regulamentar os setores da economia importantes. Como regulamentação entende-se um conjunto de instrumentos legais que limitam o comportamento das empresas e dos cidadãos utilizada pelos governos, independente de ideologia política.

De início, as agências reguladoras passaram por problemas com relação ao desempenho das novas operadoras do setor privado de alguns serviços públicos e também com o poder das concessionárias. Com o passar do tempo, os usuários dos serviços públicos passaram a pressioná-las, melhorando a atuação das reguladoras.

A principal característica das agências reguladoras era a autonomia, adotada para que as contaminações dos funcionários públicos, favoritismos e as pressões dos usuários pudessem ser evitadas. No entanto, há, ainda, a necessidade de aprofundar mais as reformas. Um dos questionamentos é se o Estado deve continuar a frente do processo de regulamentação, já que as agências reguladoras são consideradas como órgãos formuladores de políticas públicas, fazendo com que desempenhe papéis que não deveriam desempenhar para a eficiência de sua atuação.

Outra dificuldade que persiste é a aplicação de um dos conceitos das agências reguladoras. Todas elas prevêm a participação do cidadão nas decisões a serem tomadas. O cidadão é o cliente, o usuário ou consumidor dos serviços públicos, direito este conseguido através de muitas lutas, e devem ser atendidos de acordo com as suas necessidades e exigências. No entanto, isso ainda não ocorre pela dificuldade de negociação e valorização da mercadoria oferecida e pela própria desarticulação e desinformação por parte do cidadão. De qualquer modo, esses direitos adquiridos não podem ser tratados como meras cláusulas contratuais. Um cidadão mais articulado pode exigir melhorias amplas e que tragam mudanças significativas.

Mesmo não havendo evidências ou maiores argumentações na literatura que demonstrem os objetivos dos governantes ao elaborarem as agências reguladoras com autonomia em relação ao Poder Executivo federal, o seu desenho institucional foi inovador, seja em no aspecto nacional, seja no aspecto internacional, pois quebrou o monopólio estatal uma vez que seu formato é único e permitiu que as agências atuassem em áreas distintas quanto à estrutura do mercado em que atuam e com suas distintas finalidades. Essa foi considerada uma das heranças que o governo Fernando Henrique Cardoso deixou para a nação.

Apesar do Presidente Luis Inácio Lula da Silva ter tido intenções de aperfeiçoar e mudar o modelo institucional das agências reguladoras, através de anteprojeto de lei e a constituição de grupos interministeriais que alteravam os dispositivos existentes nas agências, não fez qualquer tipo de proposta que mudasse os formatos que não fossem distintos para agências que atuam em setores de infraestrutura e sociais. Pelo contrário, propôs a uniformização das regras e procedimentos das agências. Perdendo-se, assim, a autonomia, uma vez que não foram propostas distinções entre os controles político, hierárquico e social, ou seja, sem responsabilização.

No início dos anos de 1990, o transporte aéreo brasileiro passou por diversas e importantes modificações em seu caráter competitivo, na medida em que o Departamento de Aviação Civil, DAC, autoridade reguladora do setor à época, autorizou maior liberdade na entrada de novas companhias aéreas, na entrada e saída de linha e na fixação de tarifas cheias e descontos, através da Política de Flexibilização do Transporte Aéreo.

No que se refere à competitividade entre as empresas aéreas, apesar da Política de Flexibilização ter proporcionado grandes e inéditas movimentações competitivas no setor, principalmente no período da regulamentação, há muitas críticas

quanto à eficácia da competitividade entre as empresas aéreas. A principal é a de que a competitividade, em sua essência, não existiu, tendo sido apenas superficial e não como deveria ser, ou seja, saudável para os usuários do sistema aéreo e que o mercado do transporte aéreo brasileiro não se caracterizava pelo grau de competitividade que a sociedade ansiava. No entanto, através dos estudos feitos, no período analisado, para a realização deste trabalho, é possível averiguar que, durante o processo de desregulamentação, houve uma maior rivalidade entre as empresas aéreas brasileiras que impeliram à intensificação da conduta competitiva, tendo sido eficaz em estimular as movimentações estratégicas dos agentes.

Desde o início da década do ano de 2000, muitos fatos ocorreram que modificaram o cenário do mercado aéreo brasileiro. Empresas aéreas faliram como é o caso da Transbrasil e da VASP, novas companhias surgiram como a Gol, *Ocean Air* e Azul, porém é evidente que no fim desta década, as maiores companhias são a TAM e a Gol com a Azul correndo na paralela. Mesmo tendo sido criada em 2008, a Azul foi o terceiro maior faturamento do ano.

O governo federal demonstra interesse em auxiliar as companhias aéreas nacionais e para isso, vem propondo uma série de medidas, no entanto, continua sendo muito paternalista com o setor. Este, no entanto, devido a sua importância econômica e estratégica necessita de medidas de curto, médio e longo prazo para que se torne competitivo no âmbito nacional e internacional.

A grande extensão territorial brasileira, a sua infraestrutura aeroportuária, a experiência das empresas aéreas e o mercado potencial existentes propiciam as condições ideais para que o Brasil seja um dos maiores fornecedores de serviços aéreos do mundo, no entanto, não há, ainda, capacidade competitiva. Para que isso ocorra, as autoridades brasileiras devem começar a pensar no fortalecimento e ampliação do mercado interno, viabilização maior de preços e serviços diferenciados, através da flexibilização da legislação, redução da carga tributária e um modelo gerencial que possibilite que as empresas aéreas aumentem seu porte. Além disso, tanto a ANAC quanto a Infraero deverão verificar formas de contribuição para a melhoria da competitividade entre as empresas aéreas para que estas possam competir, inclusive, em âmbito internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHE, P. Visions and creativity: challenge for city regions. *Futures*, v. 32, n. 5, p. 435-449, June 2000.

ADAMASCHEK, Bernd; PRÖHL, Marga (Orgs.). *Regionen erfolgreich steuern*. Regional Governance: von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh, 2003.

AGUIAR DS 1998. *A "Saúde da Família" no Sistema Único de Saúde: Um novo Paradigma?* Dissertação de Mestrado, Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, mimeo.

ALMEIDA C, Travassos C, Porto S, Farias TW de B 1998b. A reforma sanitária brasileira: em busca da equidade. Relatório Final de pesquisa. ENSP/OPAS, mimeo.

ALMEIDA C, Travassos C, Porto S, Labra ME 1998a. Health Reform in Brazil: a Case Study on Inequity". Artigo apresentado no Seminário Towards Equity? Health Sector Reform and Access to Basic Health Services, Oslo, October 1-3, 1997, mimeo.

ALMEIDA Célia Maria de 1995. *As Reformas Sanitárias nos Anos 80: Crise ou Transição?*. Tese de Doutorado, Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, mimeo.

ALMEIDA Célia Maria de 1996 a. Novos modelos de reforma sanitária: bases conceituais e experiências de mudança, p. 69-98. In NRCosta & JM Ribeiro (org.) - *Política de Saúde e Inovação Institucional*. Fiocruz, Rio de Janeiro.

ALMEIDA Célia Maria de 1996b. "Os modelos de reforma sanitária dos anos 80: uma análise crítica". *Saúde e Sociedade* 5(2): 3-57.

ALMEIDA Célia Maria de 1997 a. Crise econômica, crise do *welfare state* e reforma sanitária. In S Gerschman & ML Werneck (eds.) - *Democracia, Reforma do Estado e Globalização: Dilemas e Perspectivas*. Fiocruz, Rio de Janeiro.

ALMEIDA Célia Maria de 1997b. *Reforma do Setor Saúde na Região da América Latina e Caribe: uma Análise Crítica de Propostas e Tendências*. Documento propositivo. Organização Panamericana de Saúde. Escritório Regional Brasil, mimeo.

ALMEIDA Célia Maria de 1998. *O Mercado Privado de Serviços de Saúde no Brasil: Panorama Atual e Tendências da Assistência Médica Suplementar*, Texto para Discussão nº599, Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.

ALMEIDA, Célia Maria de. Reform of the State and reform of health systems: international experiences and trends for changes. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81231999000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 Feb 2008. doi: 10.1590/S1413-81231999000200004

ANDRADE, Thompson. A crise da Varig/Tam e o uso do *code share*. In: Salgado, ANTUNES, Jerônimo; Alves, Viviene de Paula Rosa; Antunes, Guilherme Marinovic Brscan, A ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DAS PRINCIPAIS COMPANHIAS AÉREAS BRASILEIRAS: FRACASSOS E SUCESSOS ANUNCIADOS? Artigo apresentado na X SEMEAD – Seminários em Administração FEA-USP– 9 e 10 de agosto de 2007

ARELLANO OL 1994. La selectividad en la política de salud. In AC Laurell (coord.) - *Nuevas Tendencias y Alternativas en el Sector Salud*. Casa abierta al tiempo/Fundación Friedrich Ebert Stiftung, México.

ARRETCHE M 1997. O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência das políticas públicas. In S Gerschman & ML Werneck (orgs.) - *A Miragem da Pós-Mordenidade. Democracia e Políticas Sociais no Contexto da Globalização*. Fiocruz, Rio de Janeiro.

Aviação civil no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA (Notas Técnicas, 2), 2003.

BAAR N 1992. Economic theory and the welfare state: a survey and interpretation. *Journal of Economic Literature* XXX: 741-803.

Banco Mundial 1989. El financiamiento de los servicios de salud en los países en desarrollo. Una agenda para la reforma. In *Economía de la Salud - Perspectivas para la América Latina*, Publicación Científica No. 517. OPAS/OMS, Washington, DC.

BNDES. Aspectos de Competitividade do Setor Aéreo (Modal Aéreo II). Rio de Janeiro: *Informe Infra-Estrutura*, n. 42, mar., 2001, pp. 1-8.

BNDES. Aspectos de Competitividade do Setor Aéreo (Modal Aéreo III). Rio de Janeiro: *Informe Infra-Estrutura*, n. 46, ago., 2001, pp. 1-8.

BNDES. Aspectos de Competitividade do Setor Aéreo (Modal Aéreo IV). Rio de Janeiro: *Informe Infra-Estrutura*, n. 50, nov., 2001, pp. 1-9.

BRONZO, Marcelo; HONÓRIO Luiz. Institucionalismo e a abordagem das interações estratégicas da firma. *RAE Eletrônica*. v.4, n. 1, jan/jul 2005.

BOGUMIL, Jörg. Ökonomisierung der Verwaltung. In: CZADA, Roland; ZINTL, Reinhard (Orgs.). *Politik und Markt*. PVS-Sonderheft 33. Opladen, 2004.

BORÓN A 1993. *World Development Report: Investing in Health*. World Bank, Washington D.C.

BORÓN A 1995b. Democracia e reforma social na América Latina: reflexões a propósito da experiência europeia. In A Bóron - *Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.

BRESSER PEREIRA Luis Carlos 1995. *Reforma Administrativa do Sistema de Saúde*. Trabalho apresentado ao Colóquio Técnico prévio à XXV Reunião do Conselho Diretivo do CLAD, outubro, 1995. Buenos Aires.

BRESSER PEREIRA Luis Carlos 1997a. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle". *Cadernos MARE da Reforma do Estado 1*: 7-57.

BRESSER PEREIRA Luis Carlos 1997b. Reforma Administrativa do Sistema de Saúde. *Cadernos MARE da Reforma do Estado 13*: 7-37.

BRESSER PEREIRA Luis Carlos 1998. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. *Revista do Serviço Público* 49 (1/janeiro-março).

BUSTELLO E 1994. Hood Robin: ajuste fiscal e equidade na América Latina. *Planejamento e Políticas Públicas* 11: 4-48.

BUSTO, André de Carvalho; OLIVEIRA, Alessandro Vinícius Marques de; TUROLLA, Frederico Araujo, Modelagem dos Impactos da Política de Flexibilização na Competição das Companhias Aéreas Brasileiras, disponível em www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/regulacaonobrasil/Arq11_Cap06.pdf, acessado em 08 de março de 2009

BUTLER J 1994. Origins and Early Developments, p.12-23. In R Robinson & J Le Grand (eds.) - *Evaluating the NHS Reforms*. King's Fund Institute, London.

CARNEIRO JUNIOR, Nivaldo, 2002, O setor público não estatal: as organizações sociais como possibilidades e limites na gestão pública de saúde, Tese apresentada à Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, USP; pp.17-54.

CEPAL 1990. *Transformación Productiva con Equidad - La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Naciones Unidas/ Cepal, Santiago de Chile.

CEPAL 1993. *Panorama Social de América Latina*. Santiago, Chile.

CHERNICHOVSKY D 1995. Health system reforms in industrialized democracies: an emerging paradigm. *The Milbank Quarterly* 73(3): 339-372.

COHN A, Elias PE 1996. *Saúde no Brasil: Políticas e Organização de Serviços*. Cortez, São Paulo.

DAFT, Richard L. *Organizações: teorias e projetos*. São Paulo: Pioneira, 2002.

DAMKOWSKI, Wulf; RÖSENER, Anke. *Auf dem Weg zum Aktivierenden Staat*. Vom Leitbild zum umsetzungsreifen Konzept. Berlin, 2003.

DAY P, Klein R 1991. Britain's health care experiment. *Health Affairs* (Fall,1991): 39-59.

ENTHOVEN Alain 1997. Market-based reform of US health care financing and delivery: managed care and managed competition. In G Schieber - *Innovations in Health Care Financing*. Proceedings of a World Bank Conference, March 10-11, 1997. World Bank Discussion Paper No. 365. Washington D.C.

ENTHOVEN Alain 1978a. Consumer-choice health plan (Parte I) - Inflation and inequity in health care today: alternatives for cost control and an analysis of proposals for national health insurance. *New England Journal of Medicine* 298(12): 650-658.

ENTHOVEN Alain 1978b. Consumer-choice of health plan: a national-health-insurance proposal based on regulated competition in the private sector. *New England Journal of Medicine* 298(13): 709-720.

ENTHOVEN Alain 1985. *Reflections on the management of the National Health Service*. The Nuffield Provincial Hospitals Trust, London.

ENTHOVEN Alain, Kronick R 1989. A consumer-choice health plan for the 1990s. *The New England Journal of Medicine* 320(1): 29-37.

FANELLI JM, Frenkel R, Rozenwurcel G 1992. Crecimiento y reforma estrutural en América Latina. La situación actual. In *Adonde va América Latina*. CEDES, Buenos Aires.

FIORI JL 1993. Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. In MC Tavares & JL Fiori - *(Des)ajuste Global e Modernização Conservadora*. Paz e Terra, Rio de Janeiro.

FOLHA DE S. PAULO. Disputa sem rota. *Editoriais*, A2, 24.06.2006.

FOLHA DE S. PAULO. Varig revê drama da Panair 41 anos depois. *Caderno Dinheiro*, B4, 25.06.2006.

FRANCE G 1993. Mercati interni nel settore ospedaliero. In Elena Granaglia (a cura di), Privatizzazione e Servizio Sanitario Nazionale. Alcune Riflessione a proposito dei mercati interni, *Politeia* 56: 35-80.

FREITAS, Henrique; MOSCAROLA, Jean. Gestão da informação: Da observação à decisão: Métodos de pesquisa e de análise quantitativa e qualitativa de dados. RAE Eletrônica. v. 1, n. 1, p 1-29, 2002.

FRENK J et al. 1994. Dimensions of health system reform. *Health Policy* 27:19-34.

FURTADO, Celso, Desenvolvimento e subdesenvolvimento. 3a ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965

GIAMBIAGI, Fabio 2008. Finanças Públicas / Fabio Giambiagi, Ana Alem. – 3. Ed. – Rio de Janeiro : Elsevier, 2008

GILPIN R 1993. Welfare nazionale e norme economiche internazionali. In M Ferrera (org.) - *Stato Sociale e Mercado Mondiale*. Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.

GLENNERSTER H, Matsaganis M 1994. The English and Swedish health reforms. *International Journal of Health Service* 24(2): 231-251.

GREIFENSTEIN, Ralph; WIECHMANN, Elke. *Kommunale Bündnisse für Arbeit*. Neue Perspektiven für die Zukunft der Arbeit in den Städten. Berlin, 2003.

GUIMARÃES, Eduardo e SALGADO, Lúcia Helena. A regulação do mercado de

HAM C 1996. Population-Centered and patient-Focused Purchasing: the U.K. Experience. *The Milbank Quarterly* 74(2): 191-214.

HOBSBAWN, Eric. A volta da narrativa. In: HOBSBAWN, Eric. *Sobre História*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005, pp. 201-206.

HOBSBAWN, Eric. Historiadores e economistas: I. In: HOBSBAWN, Eric. *Sobre História*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005, pp. 106-121.

HOBSBAWN, Eric. Historiadores e economistas: II. In: HOBSBAWN, Eric. *Sobre História*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005, pp. 122-137.

HOEVEN R van der, Stewart F 1993. Social development during periods of structural adjustment in Latin America. *International Labour Office - Occasional Paper 18* (mimeo).

HOLLAND WW, Graham C 1994. Commentary: recent reforms in the British National Health Service - Lessons for the United States. *American Journal of Public Health* 84(2): 186-189.

HSIAO WC 1995. Abnormal economics in the health sector. *Health Policy* 32: 125-139.

HUNT, E. K. *História do Pensamento Econômico: Uma perspectiva crítica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 512p.

HUNTER DJ, Stanckford D 1997. Health care reform in the United Kingdom, p.71-99. In S Nitayarumphong (ed.) - *Health Care Reform - At the Frontier of Research and Policy Decisions*. Office of Health Care Reform/Ministry of Public Health, Thailand.

IMERSHEIN AW, Rond PC, Mathis M 1992. Restructuring patterns of elite dominance and the formation of State policy in health care. *American Journal of Sociology* 4: 970-993.

IPEA, Incentivos e Eficiência. Rio de Janeiro:, 2007

JANN, Werner. Governance. In: EICHHORN, Peter (Org.). *Verwaltungslexikon*, 3. ed. Aufl. Baden Baden, p. 449-451, 2003.

JARAMILLO I, Olano G, Yepes F 1998. Ley Cien - Cuatro Años de Implementación. Informes Técnicos 2, ASSALUD/Fundación Corona/Fundación FES/ Fescol/ GTZ. Bogota. 64 pp.

KAUFMAN R 1995. *The Politics of State Reform: a Review of the Theoretical Approaches*. 33 pp. Mimeo.

KETTL D 1996. The global revolution: reforming government sector management. Trabalho apresentado no Seminário Internacional "A Reforma do Estado na América Latina e Caribe - Rumo a uma administração Pública Gerencial. Ministério da

Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, patrocinado pelo BID e pela ONU. Brasília, 16-17, 1996 (mimeo).

KISSLER, Leo. Kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Genese und Struktur eines neuen Politikfeldes. In: KISSLER, Leo; WIECHMANN, Elke (Orgs.). *Die Zukunft der Arbeit in den Städten*. Kommunale Bündnisse für Arbeit aus Akteurs- und Forschungssicht. Baden Baden, p. 9-20, 2003.

KISSLER, Leo; Heidemann, Francisco G.. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 Feb 2008. doi: 10.1590/S0034-76122006000300008

KLEIN R 1983. *The Politics of the National Health Service* (segunda edição). Longman, London. 104 pp.

KLENK, T.; NULLMEIER, F. *Public Governance als Reformstrategie*. Düsseldorf, 2003.

KON, Anita. *Economia Industrial*. São Paulo: Nobel, 1999.

KOOIMAN, J. Social political governance: overview, reflections and design. *Public Management: an International Journal of Research and Theory*, v. 1, n. 1, p. 67-92, 2000.

KOTLER, Philip. *Administração de marketing: A edição do novo milênio*. 10° ed. São Paulo: Prentice-Hall, 2003.

LIMA LOPES, José Reinaldo de. "Raciocínio jurídico e economia". Belo Horizonte: *Revista de Direito Público da Economia*, n. 8, out./dez., 2004, pp. 137-170.

LÖFFLER, Elke. Governance: Die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung. *Verwaltung + Management*, v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001.

LONDOÑO JL 1995. *Opciones para Reformar la Organización de los Servicios de Salud*. Banco Mundial, Departamento Técnico para a América Latina e Caribe, Washington, D.C.

LONDOÑO JL 1996. Estructurando pluralismo en los servicios de salud. la experiencia colombiana. *Revista de Análisis Económico* 11(2): 37-60.

LONDOÑO JL, Frenk J 1995. *Structured Pluralism: Towards a New Model for Health System Reform in Latin America*. World Bank, Technical Department for Latin America and the Caribbean, Washington, D.C.

LUCIA E MOTTA, Ronaldo (orgs.). *Regulação e concorrência no Brasil: governança*,

MARE/Secretaria da Reforma do Estado 1996. Projeto Organizações Sociais, Mimeo.

MARQUES DE OLIVEIRA, Alessandro Vinícius. Performance dos Regulados e Eficácia do Regulador: Uma Avaliação das Políticas Regulatórias do Transporte Aéreo e dos Desafios para o Futuro. São José dos Campos: *Núcleo de Estudos de Competição e Regulação do Transporte Aéreo (NECTAR)*, Documento de Trabalho n. 7. Disponível em <http://www.ita.br/~nectar>.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. A formação do estado regulador. *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, n. 76, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 Feb 2008. doi: 10.1590/S0101-33002006000300007

MAYNARD A 1994. Can competition enhance efficiency in health care? Lessons from the reform of the U.K. National Health Service. *Social Science Medicine* 39(10): 141433-45.

MELO MA 1998. As sete vidas da agenda pública brasileira. In EM Rico (org.) - *Avaliação de Políticas Sociais: uma Questão em Debate*. Cortez/IEE, São Paulo.

MELO NR, Costa MA 1994. Desenvolvimento sustentável, ajuste estrutural e política social; as estratégias da OMS/OPAS e do Banco Mundial para a atenção à saúde". *Planejamento e Políticas Públicas* 11(Jun/Dez): 50-108.

MISHRA R 1990. *The Welfare State in Capitalist Society*. Studies in International Social Policy and Welfare. Harvester/Wheatsheaf, London.

MONTEIRO, Cristiano Fonseca, O “apagão aéreo” e as relações entre Estado e mercado, *Escola de Ciências Humanas e Sociais de Volta Redonda/UFF*.

MOTTA, Fernando C. Prestes. Cultura organizacional e cultura brasileira. São Paulo: Atlas, 1997

MUSGROVE P 1995. Cost-effectiveness and the socialization of health care. *Health Policy* 32: 111-123.

MUSGROVE P 1996. Public and private roles in health: theory and financing. *Banco Mundial* (no prelo). Mimeo.

NASCHOLD, Frieder et al. *Leistungstiefe im öffentlichen Sektor: Erfahrungen, Konzepte und Methoden*. Berlin, 1996.

Oliveira Alessandro V. M., A Experiência Brasileira na Desregulamentação do Transporte Aéreo: Um Balanço e Propositura de Diretrizes para Novas Políticas¹, disponível em www.seae.fazenda.gov.br/central_documento/documento_trabalho/copy_of_2006/dt_4_5.pdf, acessado em 22 de dezembro de 2008

OLIVEIRA, Francisco de, "Viagem ao olho do furacão: Celso Furtado e o desafio do pensamento autoritário brasileiro". In: F. de Oliveira. *A navegação venturosa: ensaios sobre Celso Furtado*. São Paulo: Bomtempo Editorial, 2003. pp. 59-82;

OPAS 1995. Gasto Nacional y Financiamiento del Sector de la Salud en América Latina y el Caribe: Desafíos para la Década de los Noventa. OPAS/OMS, Washington, D.C.

OPAS/Cepal 1994. Salud, equidad y transformación productiva en América Latina y Caribe. *Serie Documentos Reproducidos 41*.

OVRETVEIT J 1994. Values in Europe health care markets. *European Journal of Public Health* 4(4): 294-300.

PACHECO, Regina Silvia, Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle, disponível em www.scielo.br/pdf/rap/v40n4/31594.pdf, acessado em 12 de janeiro de 2009

PECI, Alketa, Novo Marco Regulatório para o Brasil da Pós-Privatização: O Papel das Agências Reguladoras em Questão, disponível em www.anpad.org.br/enanpad/1999/dwn/enanpad1999-ap-13.pdf, acessado em 12 de janeiro de 2009.

PÊGO FILHO, Bolívar, Setor aéreo e as Empresas Brasileiras: situação atual e perspectivas, disponível em www.ipea.gov.br/pub/bccj/bc_059j.pd, acessado em 12 de janeiro de 2009.

PORTER, Michael E. A Vantagem competitiva das nações. 10ª. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

PORTER, Michael E. Estratégia competitiva: Técnicas para a análise de indústrias e da concorrência. 7º ed. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

PORTO, Geciâne S. A decisão de desenvolvimento tecnológico por meio de cooperação empresa. Tese de Doutorado da Universidade de São Paulo- FEA, 2000

PRZEWORSKI A 1996. On the design of the State: a principal-agent perspective. Trabalho apresentado no Seminário Internacional "A Reforma do Estado na América Latina e Caribe - Rumo a uma administração Pública Gerencial. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, patrocinado pelo BID e pela ONU. Brasília, 16-17, 1996.

SALTMAN R 1994. A conceptual overview of recent health care reforms". *European Journal of Public Health* 4(4): 287-293.

SASAKI, Daniel Leb. *Pouso Forçado: A história por trás da destruição da Panair do Brasil pelo regime militar*. Rio de Janeiro: Record, 2005. 276p.

TRANSPORTE AÉREO: é possível conciliar livre mercado com metas sociais e ainda evitar gargalos de infra-estrutura? São José dos Campos-SP: NECTAR/ITA (Documento de Trabalho n. 014), 2006. Disponível via www.nectar.ita.br, acessado em 10/05/2007.

VERGARA, Sylvia Constant 1998. *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração* Sylvia Constant Vergara. – São Paulo : Atlas, 1998.

VIACAVA F, Bahia L 1996. Os serviços de saúde segundo o IBGE. *Dados* 20: 3-30.

VIANA ALA, Dal Poz MR 1998. Estudo sobre o processo de reforma em saúde no Brasil. Relatório Final de pesquisa. Instituto de Medicina Social, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, mimeo.

WAITZKIN H 1997. Challenges of managed care: its role in health system reform in Latin America. *Informing and Reforming, the Newsletter of the International Clearinghouse of Health System Reform Initiatives (ICHSRI)* 4: 2-4.

WHITE J 1995. Managing health care costs in the United States. In M Jérôme-Forget, J White, JM Wiener - *Health Care Reform Through Internal Markets*. IRPP, Québec.

WIENER JM 1995. Managed competition as financing reform: a view from the United States. In M Jérôme-Forget, J White, JM Wiener - *Health Care Reform Through Internal Markets*. IRPP, Québec.

WRIGHT, Peter; KROLL, Mark; PARNELL, John. Administração estratégica: Conceitos. São Paulo: Atlas, 2000.

www.g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL997118-9356,00-VIACAO+DOMESTICA+TEM+A+MENOR+EXPANSAO+DESDE.html

www.oglobo.globo.com/economia/mat/2009/01/14/aviacao-civil-cresceu-7-4-em-2008-aponta-anac-684700216.asp, acessado em 07/04/2008

YAMIN P, Dreyfuss R 1997. *MotherJones MJ93: the godfather of managed competition*. Em <<http://www.mojones.com/mother>>, 03/12/97. Acessado em 20/11/2008.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)