

CENTRO UNIVERSITÁRIO DA FEI
DANIELA CARDIM SCACCHETTI

A CRISE NO SETOR AÉREO BRASILEIRO

São Paulo
2009

DANIELA CARDIM SCACCHETTI

A CRISE NO SETOR AÉREO BRASILEIRO

Dissertação de Mestrado em Administração
apresentada ao Centro Universitário da FEI como parte
dos requisitos para obtenção do título de Mestre em
Administração, orientada pelo Professor Doutor Charles
Kirschbaum.

São Paulo

2009

DANIELA CARDIM SCACCHETTI

A CRISE NO SETOR AÉREO BRASILEIRO

Dissertação de Mestrado em Administração– Centro Universitário da FEI

Orientador e Presidente

Examinador (1)

Examinador (2)

São Paulo

___ / ___ / ___

Àquele que desde o princípio me apoiou, incentivou e acompanhou. Que compreendeu minhas prioridades e respeitou meus projetos. Ao Marcos, que torna a vida ao seu lado muito mais fácil e divertida.

AGRADECIMENTOS

A jornada por um mestrado não é fácil, ainda que enriquecedora. Nesta trajetória, a atenção e o apoio dos professores da FEI foram de extrema importância.

Meus sinceros agradecimentos ao professor Edmilson e à professora Isabella pelo apoio ao longo do mestrado.

Meus agradecimentos ao professor Crubellate e professor André, pelas importantes contribuições em minha qualificação. Em especial, meus agradecimentos ao professor Charles, meu orientador, cujo apoio e incentivo foram fundamentais.

Meus agradecimentos também à Siemens, pela compreensão de meus interesses e liberação de meu tempo para este estudo.

“O caos aéreo é como uma metástase. A gente acha que está tudo bem, mas só descobre que o problema é bem maior quando ele surge.”

Presidente Lula

RESUMO

Esta dissertação analisa a crise enfrentada pelo setor aéreo no Brasil. Neo-institucionalistas como Meyer e Rowan (1977) e DiMaggio e Powell (1983) apresentaram o ambiente institucionalizado como fonte de explicação determinística para o comportamento organizacional. Contrariamente ao argumento de que instituições permanecem intactas sem esforço, foi detectado um custo e um esforço para manutenção das instituições (HUGHES, 1936). Como consequência, um trabalho institucional é requerido (LAWRENCE, SUDDABY, 2006) para gerenciar contradições do ambiente institucional. No contexto do setor aéreo brasileiro, mudanças recentes no setor público e privado colocaram em crise a lógica institucional de todo o setor. Apesar do expressivo crescimento da demanda nos últimos seis anos (de 41,7 milhões de passageiros por ano em 2000, para 57,6 milhões em 2006), a falta de investimentos no setor, a concentração de companhias aéreas caracterizando um duopólio, as falhas de infra-estrutura, as acusações de corrupção contra os setores especializados do governo, e, finalmente, as manifestações trabalhistas e greve dos controladores de tráfego aéreo ilustraram as dificuldades pelas quais o setor vem passando. À luz da teoria institucional pretende-se compreender e caracterizar como se desenvolveu a crise aérea no Brasil.

Palavras-chave: crise aérea, teoria institucional.

ABSTRACT

This work analyses Brazilian aviation crisis. Early neo-institutionalists (MEYER and ROWAN, 1983; DIMAGGIO and POWELL, 1983) presented the institutionalized environment as an over deterministically explanatory source of organizational behavior. In spite of their strong influence, there is a cost and effort to keep them (HUGHES, 1936). It requires institutional work (LAWRENCE, SUDDABY, 2005) in order to cope with institutional clashes and malfunctioning. The Brazilian aviation industry is passing through a remarkable crisis period. Despite an expressive demand growth in the last six years (coming from 41.7 million passengers by year in 2000 to 57.6 million passengers by year in 2006), the lack of investments, the strategies and issues of the private airline companies, the infrastructure gaps, the corruption charges against governmental authorities, and finally the upheaval among air traffic controllers illustrate the current unsettling disturbance that the sector is facing. The proposal of this work is to shed light on these events using the institutional theory described to verify the process that lead to a crisis.

Keywords: aviation crisis; institutional theory.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Demonstração da 1ª versão da atribuição de significados	59
TABELA 2 – Demonstração das análises e comparações realizadas.....	60
TABELA 3 – Categorias de primeiro nível e segundo nível – versão final.....	65
TABELA 4 – Quantidade de reclamações fundamentadas da área de serviços privados	100
TABELA 5 – Dados sobre reclamações GOL.....	102
TABELA 6 – Resumo do resultado das empresas aéreas em 2006	127

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – Organograma do Ministério da Defesa.....	40
FIGURA 2 – Portal Estadão	51
FIGURA 3 – Exemplo resumido da tabela de tabulação.....	57
FIGURA 4 – Exemplo resumido de tabulação onde um artigo resultou em duas linhas e dois diferentes significados	58
FIGURA 5 – Distribuição dos registros entre as categorias de primeiro nível	66
FIGURA 6 - Detalhamento da distribuição dos registros entre as categorias de segundo nível para o tema crise aérea	66
FIGURA 7 – Detalhamento da distribuição dos registros entre as categorias de segundo nível para o tema performance	66
FIGURA 8 – Detalhamento da distribuição dos registros entre as categorias de segundo nível para os temas “substituição de cargos públicos” e “ATCO’S”	67
FIGURA 9 – Detalhamento da distribuição dos registros entre as categorias de segundo nível para o tema – acidente TAM	67
FIGURA 10 – Detalhamento da distribuição dos registros entre as categorias de segundo nível para o tema – papel Anac	68
FIGURA 11 – Resumo esquemático dos acontecimentos nos anos de 2005 e 2006	71
FIGURA 12 – Resumo esquemático dos acontecimentos dos anos de 2007 – parte 1 de 2	72
FIGURA 13 – Resumo esquemático dos acontecimentos dos anos de 2007 – parte 2 de 2	73
FIGURA 14 – Evolução do número de passageiros transportados, em milhares.....	79
FIGURA 15 – Evolução do número de funcionários	79
FIGURA 16 – Evolução da participação de mercado no mercado doméstico	80
FIGURA 17 Evolução da participação de mercado no mercado internacional (entre empresas brasileiras)	80
FIGURA 18 – Evolução do faturamento – em milhões de R\$.....	81
FIGURA 19 – TAM 2007: evolução do valor das ações, visão mensal.....	82
FIGURA 20 – GOL 2007: evolução do valor das ações, visão mensal.....	81
FIGURA 21 – TAM 2006: evolução do valor das ações, visão mensal.....	83
FIGURA 22 – GOL 2006: evolução do valor das ações, visão mensal	83
FIGURA 23 – Índice de pontualidade – vôos nacionais	98
FIGURA 24 – Índice de pontualidade – vôos internacionais.....	98
FIGURA 25 – Ausência de estatísticas sobre número de reclamações	100
FIGURA 26 – Dados sobre reclamações TAM.....	101

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	Problema de pesquisa	16
1.2	Objetivos específicos.....	16
1.3	Justificativa para a literatura ou prática	16
1.4	Síntese em uma frase	17
2	PRINCIPAIS CONCEITOS DA TEORIA INSTITUCIONAL.....	18
2.1	Breve Introdução	18
2.2	Conceitos Básicos: Campo Organizacional.....	20
2.3	Conceitos Básicos: Agência e Níveis de Análise.....	21
2.4	Conceitos Básicos – Instituições	22
2.5	Ambiente Institucional e Legitimidade	23
2.6	Introdução do Conceito de Legitimidade na Teoria das Instituições	25
2.7	Limitações da Teoria Neo-Institucional	26
2.8	Avanços Importantes sobre a Teoria Neo-Institucional	27
2.9	Mudança em Ambientes Institucionais	28
2.10	Esforço de Manutenção e Esforço de Mudança.....	30
2.11	Construção Social da Realidade.....	31
2.12	Institucionalização	32
2.13	Mudança e Desinstitucionalização	34
3	OBJETO DE PESQUISA	35
3.1	Justificativa do objeto	35
3.2	O contexto do setor aéreo brasileiro	35
3.2.1	Nascimento do setor	35
3.2.2	Contexto atual.....	35
3.2.3	O setor privado	36

3.2.4	Evolução da regulamentação no Brasil	37
3.3	O campo.....	38
3.4	Mapeamento das organizações públicas ligadas à aviação.....	38
3.5	Consumidores	41
3.6	Competidores	41
3.7	Controladores de Tráfego Aéreo.....	42
3.8	Poder, Política e Corrupção.....	42
3.9	A Crise	43
3.10	O <i>lock-in</i> institucional	45
4	METODOLOGIA DE PESQUISA	47
4.1	Premissas de pesquisa e escolha das fontes	48
4.2	Modelo de tabulação.....	49
4.2.1	Atribuindo significados	49
4.2.2	Ordenando as categorias.....	50
4.2.3	Conclusões.....	50
5	METODOLOGIA APLICADA	51
5.1	Metodologia de coleta de dados.....	51
5.2	Análise inicial e organização do material coletado.....	53
5.2.1	Análise preliminar e delimitação de foco	53
5.2.2	Organização inicial.....	54
5.2.3	Leitura e seleção de conteúdo relevante.....	54
5.2.4	Tabulação do conteúdo relevante e atribuição de significados 1	55
5.2.5	Refinamento da atribuição de significados.....	58
5.2.6	Categorias de Primeiro Nível – Versão Final.....	61
6	PRINCIPAIS ANÁLISES QUANTITATIVAS	66
6.1	Análise da distribuição dos registros entre as Categorias:	66
6.2	Considerações principais	68
7	PRINCIPAIS ANÁLISES QUALITATIVAS.....	70

7.1	Análise Qualitativa à luz de <i>Visual Mapping</i>	70
7.1.1	Resumo esquemático dos acontecimentos:.....	70
7.1.2	Considerações importantes	74
7.2	Análise Qualitativa	76
7.2.1	Análise 1 – Mercado.....	76
7.2.2	Análise 2 – Controladores de Tráfego Aéreo	85
7.2.3	Análise 3 – Governo Federal.....	88
7.2.4	Análise 4 – Papel da Anac.....	93
7.2.5	Análise 5 – Cliente-final.....	97
7.2.6	Análise 6 – Crise Aérea	103
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO	107
8.1	Considerações finais	107
8.2	Conclusão	110
8.3	Metodologia e Limitações	114
9	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	115
10	APÊNDICE 1	127

1 INTRODUÇÃO

O setor da aviação no Brasil está atravessando notório período de crise. Apesar do expressivo crescimento da demanda nos últimos seis anos (de 41,7 milhões de passageiros por ano em 2000 para 59,9 milhões em 2007), a falta de investimentos no setor, os movimentos estratégicos das companhias aéreas, as falhas de infra-estrutura, as acusações de corrupção contra os setores especializados do governo, e, finalmente, as manifestações trabalhistas e greve dos controladores de tráfego aéreo ilustraram as dificuldades pelas quais o setor vem passando. Dois recentes desastres aéreos trouxeram para o País (e para os clientes) a pior e irreversível consequência: morte e insegurança.

Uma das principais categorias profissionais do setor é formada pelos 2.700 controladores de tráfego aéreo (ATCO's – Air Traffic Controller Officers); a maior parte desses sob formação e controle militar. Greves, demonstrações de insegurança por parte desses profissionais, e solicitações públicas de melhores condições de trabalho têm sido retratadas pela mídia local e internacional.

O setor privado atravessou grandes transformações. Entre 2005 e 2006, o Brasil assistiu ao colapso da até então líder do setor, a Varig. Em 2007, duas companhias aéreas, TAM e Gol, são responsáveis por 92% do mercado nacional. Tal duopólio poderia explicar as freqüentes situações de *overbooking* (venda de passagens além da disponibilidade de assentos) e falta de informações transmitidas aos clientes em situações de atrasos. Entre novembro de 2006 e junho de 2007, 40% dos vôos sofreram atraso, *overbooking* ou foram cancelados, causando prejuízos para 19 milhões de passageiros.

O setor da aviação é, acima de tudo, baseado em tecnologia e confiança. No Brasil, é regulado diretamente pelo governo federal, por intermédio do Ministério da Defesa.

O propósito desta dissertação, portanto, é analisar a crise vivenciada pelo setor aéreo no Brasil e classificar esse momento como um ponto de ruptura da lógica institucional. Tendo como referência bibliográfica os principais desenvolvimentos da teoria institucional e informações obtidas por meio de pesquisa secundária, serão analisados os acontecimentos, as convergências e as divergências entre as principais instituições, o que nos levará, a título de conclusão, a revelar os principais pontos de conflito da lógica institucional.

1.1 Problema de pesquisa

Como se desenvolveu a crise aérea no Brasil, à luz da teoria institucional?

Responder a essa pergunta pressupõe entendimento e caracterização do campo, dos atores, e análise da seqüência de eventos em um determinado período à luz da teoria institucional.

1.2 Objetivos específicos

São objetivos específicos deste trabalho:

- a) delimitar o conceito e exemplo de campo, para o setor aéreo;
- b) identificar os principais atores;
- c) analisar dados secundários do período de dois anos (2006 e 2007) e identificar os precursores da crise aérea brasileira;
- d) analisar a correlação dessa crise com conceitos da teoria institucional.

1.3 Justificativa para a literatura ou prática

A linha teórica escolhida para análise e interpretação das informações obtidas por meio de pesquisa secundária é a teoria institucional, com destaque aos desenvolvimentos de Oliver (1992), e Scott (2001).

Como um dos principais objetivos deste estudo é caracterizar os pontos de consenso e dissenso entre os principais atores, e o impacto desses posicionamentos na lógica de todo o setor, entendemos que a teoria institucional aliada a algumas técnicas apresentadas no *grounded theory* oferecem bom arcabouço teórico para suportar esta pesquisa.

Por se tratar de uma dissertação de mestrado, e pelo tema escolhido demandar uma análise abrangente dos diferentes atores, em vez de focalizar uma instituição ou um dos pontos do conflito, as fontes utilizadas foram delimitadas em pesquisa secundária. Mais do que esgotar o conhecimento das publicações sobre a crise deflagrada, ou efetuar análise de discurso e posicionamento das diferentes mídias, o objetivo é, a partir de um determinado

corte temporal em algumas publicações, praticar a metodologia de análise de dados com base em alguns instrumentos apresentados pela *grounded theory*.

Adicionalmente, o tema crise no setor aéreo é uma discussão presente na conjuntura nacional. Os acidentes aéreos e o período de análise proposto (2006-2007), bem como o nível macro de análise, destacam a relevância do tema para o País.

1.4 Síntese em uma frase

O propósito deste trabalho é analisar os acontecimentos referentes ao setor aéreo no Brasil durante os anos de 2006 e 2007, pautando-se em dados secundários, para identificar campo, atores e situações relevantes que permitam apresentar como se desenvolveu a crise no setor aéreo e revelar os principais pontos de conflito da lógica institucional.

2 PRINCIPAIS CONCEITOS DA TEORIA INSTITUCIONAL

2.1 Breve Introdução

Scott (2008, p. 8-9) destaca dois grandes autores que iniciaram, na Sociologia, a teoria das instituições: Herbert Spencer em 1900 e Cooley, que em seus trabalhos entre 1902 e 1956 enfatizou a interdependência de indivíduos e instituições, caracterizando o indivíduo como causa e efeito de uma instituição.

Scott também identifica a contribuição de Weber, por analisar como as chamadas regras culturais influenciam a estrutura e o comportamento social – trazendo a questão de que o indivíduo não responde automaticamente a estímulos, mas interpreta primeiro esses estímulos e escolhe sua resposta (SCOTT, 2008, p.13).

Apesar de identificar outros autores precursores relevantes, segundo o citado autor, a maior parte dos primeiros trabalhos publicados sobre instituições possuía uma limitação em comum – pouca atenção dada às organizações (SCOTT, 2008, p. 17). Em sua visão, dois artigos podem ser considerados seminais na introdução da teoria neo-institucional – Meyer e Rowan, 1977; e Zucker, 1977.

Retrocedendo alguns anos, Weber (1999), em *Economia e Sociedade*, destacou a relevância da burocracia para o avanço das civilizações. Esse autor a considerava a melhor alternativa para garantia de eficiência em função da sua superioridade técnica. A escola clássica procurou exaustivamente explicar como as organizações poderiam obter a excelência em sua gestão, quais mecanismos e quais princípios deveriam ser seguidos para assegurar a maximização de recursos.

Apesar de também ter destacado a influência das regras culturais, o conceito de burocracia repercutiu maior influência nos anos subsequentes. March e Simon (1958) criticaram muito as restrições do modelo burocrático por relegar a um segundo plano as pessoas como agentes influenciadores não homogêneos do modelo e trouxeram à tona a incorporação da psicologia à linguagem da administração.

Apresentaram a importância do estímulo e do contexto no comportamento dos indivíduos, transcendendo a influência das regras e procedimentos. Destacaram a relevância do ambiente externo como elemento não controlável de geração de estímulos. E reconheceram a limitação da racionalidade do líder. Suas contribuições em muito revisaram os conceitos da

escola clássica, mas não sobrepujaram a existência das regras e procedimentos, remanescentes da burocracia, e ainda presentes na atualidade organizacional.

A teoria neo-institucional inicialmente citada, em linha com essa visão, propõe mudança de foco em relação ao principal objetivo empresarial. A maximização da eficiência por meio da melhor utilização dos recursos humanos e físicos seria insuficiente para ilustrar os desafios organizacionais. A obtenção de recursos em si acontece em um ambiente não estruturado, em que o conceito de legitimidade pode ser um diferencial. E caracteriza eficiência, inclusive, como mais um instrumento de legitimidade que um propósito a ser alcançado, ou ainda, *meio*, e não *fim*.

Meyer e Rowan enfatizaram o fato de as organizações serem mais complexas que questões técnicas, sujeitas ao crescimento de regras culturais e o impacto destas sobre as mudanças organizacionais no ambiente institucionalizado (SCOTT, 2008, p. 43).

Zucker, por sua vez, destacou o poder das crenças cognitivas orientando comportamentos. Em 1983, a influência de DiMaggio e Powel a respeito do macroambiente é citada por Scott.

DiMaggio e Powel iniciam a apresentação da teoria neo-institucional partindo de Weber e seus estudos sobre burocratização e racionalização. Segundo os autores, os pressupostos básicos de sua teoria mudaram. “*We argue that the causes of bureaucratization and rationalization have changed*” (DIMAGGIO; POWELL, 1983, p. 147).

Esses autores, assim como Meyer e Rowan (1977), admitem a predominância da forma de organização burocrática, mas por razões distintas às apresentadas por Weber, ou enquanto consequência de um processo de homogeneização das organizações (ou isomorfismo) e não consequência exclusiva da busca por eficiência.

Outra alteração de foco trazida pelos autores é o foco no isomorfismo institucional em vez do competitivo, aumentando o campo de análise e assumindo que as organizações não competem umas com as outras por clientes e recursos, mas também por poder político, social, legitimação social e adequação econômica.

Scott e Meyer definiram que todas as organizações sofrem influências de forças técnicas e institucionais, umas mais que outras. E todos esses autores identificaram e conceituaram o nível de análise dos processos institucionais – e o denominaram de campo. (SCOTT, 2008, p. 43-44).

Apesar da diversidade de publicações relevantes nessa área, é com base principalmente nesses citados autores e nesses conceitos fundamentais que a presente dissertação se apóia.

2.2 Conceitos Básicos: Campo Organizacional

Meyer e Rowan (1983) apresentam a instituição, neste caso organização empresarial formal, como composta de organograma e programas ligados por metas explícitas e políticas, inserida em um ambiente institucionalizado, formado por outras entidades além dos clientes que exercem poder e influenciam decisões de maneira não formal e nem sempre explícita. Incorporaram às empresas a necessidade de legitimação da organização junto a fontes externas e internas de pressão e controle, objetivando o acesso a recursos.

Segundo DiMaggio (1983, p. 148), campo organizacional pode ser compreendido como um conjunto de organizações que constituem uma vida institucional – fornecedores, consumidores, agências regulatórias e outras organizações com produtos/serviços similares.

Essa definição não só engloba concorrentes, ou empresas de uma rede de relacionamentos, mas também a totalidade de atores relevantes e deve ser definida com base em investigação empírica. Um campo só existe se definido institucionalmente.

Campo organizacional pode ser descrito como um conjunto de atores agrupados em uma indústria ou setor. (KIRSCHBAUM, 2006).

A boa definição de campo (este construto) é vital para explicar influências entre agentes, coordenação, competição interorganizacional, e fluxos de inovação, porque ela envolve as fronteiras em que esses processos acontecem (DIMAGGIO, 1991, p. 267).

As fronteiras de um campo, conforme são percebidas pelos seus integrantes, influenciam a maneira pela qual as organizações selecionam modelos para emulação, busca de informação, comparações, recrutamento de pessoas (DIMAGGIO, 1991, p. 267).

Campo não é apenas um construto, tem também significado para os integrantes e inclui organizações especializadas que regulam, organizam e representam papel importante no campo em si. Negligenciar o processo de estruturação do campo é negligenciar a existência do conflito no campo em si (DIMAGGIO, 1991, p. 268).

Seguindo o dito por DiMaggio, Misoczky (2003, p. 19) reforça a importância de se compreender o processo de institucionalização para se compreender o campo. Esse processo, segundo esta citada autora, acontece em quatro partes:

- aumento na interação das organizações;
- emergência de estruturas interorganizacionais de dominação e padrões de coalização claramente definidos;

- aumento na carga de informação; e
- desenvolvimento de mútua atenção entre os participantes.

“A questão do limite do campo é difícil, simplesmente porque ele é sempre objeto de disputa no próprio campo” (MISOCZKY, 2003). Essas disputas podem dar espaço à transformação, mas também pode acontecer acumulação ou conservação de poder.

O conceito de campo organizacional, assim como outros na teoria institucional, encontra-se ainda em evolução (SCOTT, 2008, p. 181). Ele abarca um grupo de organizações distintas atuando em um mesmo domínio, vai além da organização em si e incorpora parceiros, clientes, competidores, intermediários, órgãos reguladores (o chamado conjunto organizacional) e o reconhecimento de que organizações estão atentas e influenciadas por outras parecidas e que competem pelos mesmos recursos.

Componentes-chave de um campo organizacional, segundo Scott:

- a) sistema relacional que conecta organizações entre si. Explora sistema de decisão existente (centralizado ou fragmentado), tipos de controle, sistema de governança (idem, p. 185);
- b) sistema cultural-cognitivo, envolvendo práticas e símbolos, esquema cultural (idem, p. 186/7); e
- c) arquétipos organizacionais, no sentido de caracterizar a forma como que um esquema interpretativo ou conceitual está infundido com a estrutura organizacional / sistemas operativos vigentes (idem, p. 188).

2.3 Conceitos Básicos: Agência e Níveis de Análise

Os primeiros pesquisadores sobre teoria neo-institucional, Meyer e Rowan (1977), DiMaggio e Powell (1983), Meyer e Scott (1983b) tendiam a enfatizar a forma como os mecanismos institucionais restringiam as estruturas e atividades organizacionais.

Entretanto, desenvolvimentos recentes desses mesmos autores enfatizam a forma com que ambos, organização e indivíduos inovam, atuam estrategicamente e contribuem para mudança institucional (SCOTT, 2008, p. 77).

A teoria da estruturação, apresentada por Scott, vê atores criando e seguindo regras e utilizando recursos disponíveis na trajetória de produção ou reprodução de estruturas sociais.

Atores são vistos como reflexivos, capazes de compreender e considerar os resultados de suas ações ou das ações de outros.

Já agência se refere à capacidade do ator de exercer um efeito sobre o mundo social – alterando regras, laços relacionais, distribuição de recursos. A presença de agência presume a não-determinação das ações voluntárias, capazes sim de intervir no mundo ou refrear uma intervenção, com efeito de influenciar um processo específico ou um estado de relações.

Entre o contexto e uma resposta a esse contexto está o ator, interpretando fatos. A agência reside no processo interpretativo em que as ações são imaginadas, avaliadas e conduzidas pelos atores de forma relacional conforme as situações.

Os estudos de teoria institucional também variam conforme o nível de análise conduzido. Nível de análise, nesse sentido, identifica se o pesquisador está focando o fenômeno de forma micro ou macro, em termos de espaço, tempo, ou número de pessoas afetadas.

Scott identifica seis categorias: sistema mundial, sociedade, campo organizacional, população organizacional, organização, subsistema organizacional. Como conceito de campo, usa definição de DiMaggio e Powell. Em um desses níveis é que a instituição possui capacidade de operar.

2.4 Conceitos Básicos – Instituições

“Institutions are comprised of regulative, normative and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life” (SCOTT, 2008 p. 48).

Com isso, Scott quer dizer que instituições são multifacetadas, estruturas sociais duráveis feitas de elementos simbólicos, atividades sociais e recursos materiais e humanos. Também diz que elas são relativamente resistentes a mudanças.

Segundo o citado autor, muitos estudos enfatizaram a influência das instituições em controlar e influenciar comportamento. Entretanto, ele reconhece que é essencial reconhecer que instituições também agregam poder a atividades e a atores. Em sua visão, instituições

provêm diretrizes e recursos para a ação ser tomada ao mesmo tempo em que constrange, reprime ações.

Scott apresenta três pilares de uma instituição que podem ser úteis a esta pesquisa:

- a) pilar regulativo: associado com processos regulatórios explícitos, tais como leis, normas, sanções. Possui mecanismo coercitivo; a base de sua legitimidade é a legalidade sancionada;
- b) pilar normativo: associado a valores (conceitos e crenças) e normas sociais (hábitos e expectativas de como as coisas deveriam acontecer). O mecanismo é normativo, está associado a certificações e creditações, e a base de legitimidade é a moralidade existente;
- c) pilar cultural-cognitivo: elementos e conceitos compartilhados que existem na realidade social e pelos quais os sentidos são atribuídos. Reconhece que o processo interpretativo interno de cada pessoa / ator é modelado pelas estruturas e frames externos. O mecanismo é o mimético, baseado em crenças comuns, isomorfismo. A base da legitimidade é a aceitação culturalmente reconhecida.

Organizações precisam mais do que recursos materiais e informações técnicas para sobreviver em seu ambiente social. Elas também precisam de aceitação e credibilidade. Ou, em outras palavras, legitimidade.

Nesse sentido, legitimidade torna-se um valor simbólico, que precisa ser visível e reconhecida por pessoas e entidades externas à organização. Mais uma vez temos o reforço do início da teoria neo-institucional.

2.5 Ambiente Institucional e Legitimidade

Como pano de fundo para a compreensão de ambiente institucionalizado e a importância da legitimidade em tais ambientes, um resgate de dois importantes autores na conceituação desses termos se faz necessário.

Luckmann e Berger (2006) afirmam que, para explicar o homem, é necessário entender o contexto no qual esse homem foi nascido e criado, e entender a ordem social estabelecida. É um primeiro ensaio para explicar a origem de ambientes institucionalizados.

Dando seqüência ao seu livro, questionam – e explicam, à luz da sociologia, como se estabelece (ou institucionaliza) a ordem social.

Pensando em uma sociedade civil, uma ação individual, que se repete, é tipificada socialmente somente a partir da observação de outras pessoas e, principalmente, ao se mostrar importante para esses indivíduos em uma situação comum. Com o passar do tempo e com o transmitir desses hábitos a novas gerações, tais padrões adquirem historicidade e, por consequência, objetividade, o que significa se transformar em *instituições* agora cristalizadas.

“Em outras palavras, experimentam-se as instituições como se possuíssem realidade própria, realidade com a qual os indivíduos se defrontam na condição de fato exterior e coercitivo” (LUCKMANN; BERGER, 2006). Importante notar que a institucionalização de uma ação individual (ou, por analogia, de uma prática empresarial) se faz a partir da repetição, observação por outros e percepção de benefício. A cristalização, portanto, da ação enquanto instituição traz consigo a idéia de benefício garantido e aceitação coletiva.

Contrariar tal senso comum implicaria o esforço de cristalizar instituições distintas, provar benefícios superiores e contar com aceitação do coletivo. Parece então compreensível que a relação esforço empreendido e benefício potencial de uma abordagem isomórfica seja melhor, no curto prazo, que uma diferenciação abrupta. Nessa base conceitual, o isomorfismo é apresentado como mecanismo de busca de legitimidade.

Legitimidade é um conceito central de um vasto aparato teórico que endereça forças normativas e cognitivas que limitam, fortalece e até mesmo molda os atores organizacionais. Ela é construída socialmente e reflete a congruência entre comportamentos de uma entidade “legitimada” e um determinado grupo social (SUCHMAN, 1995).

É a percepção generalizada de um determinado grupo social de que determinada organização atua de forma apropriada, conforme o sistema de normas, valores, crenças e definições deste grupo. Segundo ainda o citado autor, organizações buscam legitimidade por várias razões, destacando a busca de credibilidade, aceitação e acesso a recursos.

Suchman amplia o conceito de legitimidade em seu artigo, explorando os diversos tipos de legitimidade e suas implicações. Mas uma contribuição importante de Luckmann e Berger, ainda que anteriores a Suchman, é a proposição de que mesmo o mundo institucional exige legitimação. Ou seja, as “verdades” precisam ser reafirmadas de tempos em tempos. É

nesse contexto que se inserem símbolos e rituais – eles estão relacionados à transmissão de significados implicando procedimentos de controle e legitimação. Dessa forma, o sentido de símbolos e rituais utilizados na teoria neo-institucional encontra aqui seu alicerce.

2.6 Introdução do Conceito de Legitimidade na Teoria das Instituições

Meyer e Rowan (1983) apresentam a instituição, neste caso organização empresarial formal, como composta de organograma e programas ligados por metas explícitas e políticas, inserida em um ambiente institucionalizado, formado por outras entidades além dos clientes que exercem poder e influenciam decisões de maneira não formal e nem sempre explícita.

Incorporaram às empresas a necessidade de aceitação (ou legitimidade) da organização por fontes externas e internas de pressão e controle, objetivando o acesso a recursos. Essa aceitação está relacionada a costumes e normas aceitas coletivamente, que podem influenciar a adoção de determinadas estruturas e procedimentos por parte das empresas que não necessariamente representem a alternativa que promova maior eficiência.

Tal decisão é tomada com base na análise entre a desejada legitimidade por entidades externas e as exigências técnicas internas. Segundo os autores, escolhas que privilegiam legitimidade podem se sobrepor às que privilegiam eficiência.

Essa situação pode levar a uma separação entre discurso e prática, uma vez que as estratégias escolhidas e as decisões empreendidas são influenciadas por uma inércia ambiental, no que concerne à conformidade às regras, às normas e às crenças institucionalizadas.

Conflitos com critérios de eficiência podem gerar distanciamento entre a estrutura formal e as práticas realmente adotadas. A esse fenômeno os autores denominaram *decoupling* e, em sua pesquisa, comprovaram que organizações que incorporam mitos institucionalizados são mais legitimadas, bem-sucedidas, e com probabilidade maior de sobrevivência. *“To maintain ceremonial conformity, organizations that reflect institutional rules tend to buffer their formal structures from the uncertainties of technical activities by becoming loosely coupled, building gaps between their formal structures and actual work activities.”*

Em sua versão da teoria neo-institucional, DiMaggio e Powell (1983) também admitem um processo de homogeneização das organizações (ou isomorfismo) em busca de legitimidade. Destacam o isomorfismo institucional em vez do competitivo, o que implica assumir que a organização não compete com outras somente por clientes e recursos, mas também por poder político, social, legitimação social e adequação econômica.

Esses autores, ampliam os pressupostos de análise das organizações, com a incorporação do poder, legitimidade, influência, interação e isomorfismo. Organizam e apresentam como pilares centrais três mecanismos de isomorfismo – o coercitivo, o mimético e o normativo:

- a) **isomorfismo coercitivo:** resulta das pressões formais e informais exercidas por entidades que possuem influência formal ou legislativa no ambiente empresarial. Exemplos: governo, sindicatos, agências regulatórias. Subsidiárias sofrem influência coercitiva de suas matrizes;
- b) **isomorfismo mimético:** decorrente de incertezas. Quando tecnologias são mal compreendidas, metas não estão claras e/ou o próprio ambiente se mostra instável, as organizações podem buscar referências em outras organizações, baseando suas decisões e experiências nas decisões e experiências de outras;
- c) **isomorfismo normativo:** deriva da profissionalização. As profissões pressupõem o cumprimento de um papel em partes predeterminado (BERGER E LUCKMANN, 2003) e os profissionais estão sujeitos às mesmas pressões coercitivas e miméticas que as organizações. Nesse caso, o isomorfismo pode vir da formação profissional em si, uma vez que sua legitimidade é pautada em um processo padronizado de formação das universidades, ou vir das redes de relacionamento dos profissionais entre empresas. Os processos seletivos das empresas podem ser potencializadores de isomorfismo.

2.7 Limitações da Teoria Neo-Institucional

A visão de que forças coercitivas, normativas e miméticas moldam o presente e o futuro das empresas traz consigo um determinismo que diminui a relevância do papel dos administradores, além de ter deficiências em explicar a mudança e inovação. Scott (2001), em seu livro *Institutions and Organizations*, listou as principais críticas apontadas:

- a) falta de atenção a conflitos de interesses e poder;

- b) uso sistemático dos argumentos institucionais negando ou diminuindo o papel dos atores humanos;
- c) falta de ênfase na organização defendendo proativamente seus interesses;
- d) foco muito grande na influência dos mitos em detrimento dos fatos;
- e) negligência das estruturas sociais, em particular a capacidade individual e coletiva de agir e buscar objetivos independentes.

2.8 Avanços Importantes sobre a Teoria Neo-Institucional

O artigo de Oliver (1991) contribui com o avanço da teoria neo-institucional para a *teoria das instituições*. Essa transição merece destaque, pois mostra o avanço e a construção de uma teoria mais completa e madura.

Em “*Institutionalism ‘Old’ and ‘New’*”, Selznick (1996), por meio da releitura de suas próprias publicações, compara o antigo e o novo institucionalismo. O precursor do “antigo” institucionalismo, suplantado pelo neo-institucionalismo resumidamente apresentado nesse artigo, Selznick discorre sobre uma complementaridade mais forte desses conceitos.

O citado autor reconhece as incorporações conceituais trazidas, como a maior relevância da legitimidade, o mimetismo como resposta às incertezas, ainda que denotando um comportamento mais impulsivo que racionalizado, e o fenômeno do *decoupling*.

Mas sente falta da consideração por parte dos pesquisadores da busca da eficiência pelas organizações, da influência da cultura e aspirações da organização e do agente, temas antes incorporados em sua teoria. Critica, sobretudo, a falta de integração entre o antigo e o novo – ou a ênfase no sentido de que a dissociação dos modelos pelos pesquisadores é maior que na integração.

Hirsch e Lounsbury em “*Ending the Family Quarrel*” (1997) mostram a integração existente entre o antigo e o novo institucionalismo, ou entre a *ação* e *estrutura*, endereçando as críticas e conciliando os conceitos.

(...) the action perspective of theorists focusing on dynamics, change, social construction, and values is described as the ‘old’ institutional theory. In contradistinction, the more structuralist school’s emphasis on statics, outcomes,

cognition, and the dominance and continuity of the environment is defined as the new institutionalism (HIRSCH; LOUNSBURY, 1997)

O “antigo” institucionalismo, segundo esses autores, incorpora a existência e influência de valores e normas organizacionais na capacidade (e possibilidade) de a empresa se adaptar ao ambiente e uso ativo de negociações na busca de recursos e legitimidade, o que inclui redes sociais, relações e negociações políticas entre indivíduos e organizações. Há o destaque das ações informais, do uso da influência, coalizões, ações individuais na comunidade local, celebrando a singularidade da organização local.

Singularidade é justamente o que é questionado pelo neo-institucionalismo, que se inicia perguntando por que as organizações são tão semelhantes (DIMAGGIO e POWELL, 1987).

Hirsch e Lounsbury propõem a criação de ponte entre os dois modelos. A primeira delas está relacionada com conexão de ação e estrutura. A segunda entre *scripts* cognitivos socializados e normas e valores individualizados. A terceira entre a análise macro (setor) e a análise micro (empresa e pessoas) na explicação das mudanças. Finalmente, a compreensão de que institucionalização em si possui graus distintos de aceitação.

Scott (2001) incorpora à teoria das instituições o conceito de *agência* e a *relação dos atores com as instituições*. Como agência, devemos compreender que, ainda que a ação social seja condicionada pelo contexto temporal, ela traz consigo um elemento dinâmico intrínseco que assegura seu não determinismo. Ou seja, não é atuação sob liberdade total, mas também não é resignação às pressões institucionais. Já o segundo conceito refere-se à compreensão de que a agência e os atores (pessoas), assim como recebem pressões das instituições, também exercem pressões, existindo, portanto, influência mútua.

2.9 Mudança em Ambientes Institucionais

Vasconcelos (2004, p. 162) apresentou três grandes abordagens sobre a natureza dos ambientes organizacionais:

- a) **ambientes objetivos** – onde as organizações se inserem em ambientes organizacionais que possuem vida própria;

- b) **ambientes percebidos** – os ambientes externos ainda possuem vida própria e são tratados como elemento externo, mas que podem ser percebidos, ou interpretados; e
- c) **ambientes socialmente construídos** – abordagem construtivista que defende que ambiente e organizações são criadas conjuntamente e inter-dependentes.

Utilizando essa explicação de Vasconcelos como ponte, a visão de ambiente socialmente construído – ou *enacted* – abre espaço para estudo do tema mudanças dentro da teoria institucional.

Scott (2008, p.195) aponta que historicamente mudanças sempre se puseram como uma incógnita para estudiosos do institucionalismo, uma vez que a maior parte desses vê instituições como fonte de ordem e estabilidade.

Oliver (1991) estuda e propõe como as organizações podem possuir diferentes respostas estratégicas às pressões ambientais, reafirmando o conceito de agência e ator, em consonância com os conceitos neo-institucionais, comparando esta com a teoria da dependência dos recursos.

Segundo a citada autora, ambas as escolas reconhecem o contexto organizacional como coletivo, interconectado, exercedor de pressão e influenciador da sobrevivência das empresas, mas respondem de maneira diferente a essas influências.

As seguintes possibilidades de comportamentos a serem adotados pelas organizações diante das questões institucionais são propostas por Oliver (1991):

- d) **concordar** – hábito, imitação ou complacência;
- e) **comprometer-se ou conceder** – equilíbrio de expectativas e interesses, pacificação de conflitos ou barganha;
- f) **evitar** – ocultação ou disfarce de não-conformidades, fuga das pressões externas pela alteração de objetivos que as neutralizem ou proteção de sua estrutura de exposições que demonstrem as não-conformidades. Essa alternativa não representa tentativas intencionais de mudar os padrões institucionais ou eliminar suas dificuldades para implementá-lo, mas sim se concentra em encontrar mecanismos de não cumpri-los sem sofrer as conseqüências dessa “desobediência” ou perder legitimidade;
- g) **desafiar** – rejeitar, questionar ou atacar as fontes de pressão institucional;
- h) **manipular** – cooptar constituintes do padrão institucional, influenciar valores e critérios que definem o padrão ou controlar os constituintes e os processos de

formação dos padrões. Esse ponto também propõe resistência a padrões institucionais estabelecidos, apresentando a organização como um agente participante da definição dos padrões institucionais em um nível ainda mais profundo, reconhecendo a possibilidade de que ela influencie os pressupostos sobre os quais os padrões institucionais serão estabelecidos.

É fundamental destacar que a escolha por um ou outro comportamento é apresentada como uma decisão consciente e estratégica da organização, considerando seus interesses próprios, o contexto geral da situação em questão e também os riscos e as oportunidades representados pela adoção de tal comportamento, o que, dentre outras coisas, aumenta a importância das funções gerenciais estratégicas.

A conclusão é que, apesar das diferenças, ambas as escolas afirmam que a liberdade de escolha existe e é possível, o que varia entre elas são diferentes gradações de resistência e comportamento ativo na resposta a essas influências.

Diante disso Oliver (1991) apresenta uma revisão do conteúdo neo-institucional, incorporando essa variabilidade de respostas estratégicas distintas. Seu artigo apresenta a existência não de determinismo, mas sim de escolhas conscientes, libertando as empresas de serem reféns das instituições, mesmo sob o arcabouço conceitual institucional.

2.10 Esforço de Manutenção e Esforço de Mudança

Neo-institucionalistas como Meyer e Rowan (1977) e DiMaggio e Powell (1983) apresentaram o ambiente institucionalizado como fonte de explicação determinística para o comportamento organizacional.

Para aprofundar e testar essa teoria, alguns pesquisadores consideraram como a falta de alinhamento institucional poderia influenciar mudanças (THORNTON; OCASIO, 1999; SCOTT, 2008).

Contrariamente ao argumento de que instituições permanecem intactas sem esforço, foi detectado um custo e um esforço para manutenção das instituições (HUGHES, 1936). Há um trabalho institucional com entidades externas (LAWRENCE, SUDDABY, 2006) para gerenciar contradições do ambiente institucional.

Uma vez que organizações ou indivíduos notam que as estruturas institucionais existentes não respondem às suas necessidades, haveria uma predisposição para se alterarem essas estruturas (BERGER, LUCKMANN, 1966; OLIVER, 1992).

Como consequência, é esperado que um sistema social se auto-adapte para lidar com as diferentes pressões dos diferentes níveis (macro, meso, micro).

Os primeiros pesquisadores da teoria neo-institucional focaram seus esforços demonstrando como organizações lidavam com estruturas institucionais contraditórias.

Uncoupling, decoupling e outros fenômenos simbólicos de gestão mostram o grau de relativa autonomia dos atores em suas estruturas. Entretanto, assim como Perrow alertou (1986), oportunidades específicas podem se refletir em mudanças sociais abrangentes.

A pesquisa institucional mais recente mudou o foco de atenção, voltando-o para a sociedade (FRIEDLAND, ALFORD, 1991), buscando internalizar para o desenho da pesquisa a dinâmica do campo organizacional e suas relações com as forças sociais. Como resultado, um conjunto de estudos foi desenvolvido na última década visando a conectar diferentes níveis de análise.

Por exemplo, Thornton, Jones e Kury (2005) exploraram como a mudança na lógica institucional é acompanhada por mudanças de poder entre grupos sociais. A oscilação apresentada entre arquitetos e engenheiros em um estudo sobre o setor público de construção mostra como a lógica institucional segue padrões cíclicos.

2.11 Construção Social da Realidade

Institutions do not emerge in a vacuum; they always challenge, borrow from, and, to varying degrees, displace prior institutions. The difference lies largely in the investigator's focus. If attention is directed primarily to the processes and conditions giving rise to new rules, understandings, and associated practices, then we have a study of institutional creation. (...) However, if the analyst examines how an existing set of beliefs, norms, and practices comes under attack, undergoes delegitimation, or falls into disuse, to be replaced by new rules, forms, and scripts, we have a study of institutional change (SCOTT, 2008, p. 94).

Scott agrupou conceitos que analisam a origem das instituições, quais sejam:

- a) **abordagem naturalística**, que percebe institucionalização como um processo indireto e natural; e
- b) **abordagem baseada no agente**, onde a institucionalização é consequência da atuação do ator.

Nessa segunda abordagem, merece destaque o papel do governo e das profissões. O primeiro em função do poder normativo, regulatório e coercitivo que possui sobre os outros atores e no campo. As profissões (ou associações), como criadores de *frameworks* institucionais, à medida que os profissionais de um campo criam conceitos compartilhados em uma esfera cognitiva e culturalmente aceita, sejam esses normativos ou regulatórios (SCOTT, 2008, p. 100).

Beardsley, Bugrov e Enriquez (2005, p. 94) também discursam sobre a influência da regulamentação para organizações (e, por consequência, instituições) e ressaltam que a análise e tratativa dessas regulamentações são delegadas a especialistas. Essa abordagem concentra em alguns uma análise que deveria ser mais holística (segundo os autores), além de fortalecer a categoria de algumas profissões.

2.12 Institucionalização

Scott (2008) apresenta três abordagens para a institucionalização, baseadas em:

- a) retorno maior, ou positivo;
- b) aumento dos compromissos; e
- c) objetificação.

A primeira considera institucionalização como um processo dependente de sua própria trajetória. Envolve custo de mudança, efeitos de aprendizado, adaptabilidade às expectativas. Como ponto negativo, cria ineficiência, *lock-in*. Instituições imperfeitas sobrevivem em ambientes muito fragmentados.

O segundo enfatiza o pilar normativo, a infusão e difusão de valores. Vai além da estruturação formal.

O terceiro está baseado na teoria de Berger e Luckmann (1967) e se apóia no pilar cultural-cognitivo, e no processo de transmissão para outros. Crenças objetivadas se tornam envolvidas em rotinas, formas e documentos.

A difusão de uma forma institucional, seja temporal, seja espacial, tem triplo significado:

- a) indicador de fortalecimento da estrutura institucional;
- b) a adoção da prática por outros mostra os efeitos institucionais;

- c) instância de mudança institucional, ainda que convergente, pois é a adoção de uma prática.

Ainda segundo Scott (2008, p. 159), os sistemas institucionais não são necessariamente coerentes e unificados – eles podem ser complexos e inconsistentes.

Adicionalmente, ainda que as organizações diferentes sejam pertencentes a um mesmo campo institucional, a reação delas diante desse contexto não necessariamente é a mesma.

Outra forma de explicar a institucionalização também apresentada por Scott é a do lado da demanda e lado do fornecedor.

Citando Mark Suchman (1995a), Scott apontou o conceito como o desenvolvimento, reconhecimento, e nomeação de um problema recorrente para o qual nenhuma instituição anteriormente existente conseguiu prover um conjunto satisfatório de respostas.

Esse seria um processo cognitivo de atribuição coletiva de sentido. Uma analogia poderia ser aplicada à crise aérea. Esse seria o lado da demanda.

O lado do fornecedor seria explicado por certos tipos de atores (ciência e profissão) que tem o papel institucionalizado de promover novas regras, frames, modelos, rotinas.

Como exemplo concreto, DiMaggio (1991, p. 268) apresenta que a difusão nacional de museus de arte foi acompanhada pela emergência de organizações influenciadoras e a construção de consenso sobre diversos aspectos sobre a forma e função de um museu. Ele destaca três aspectos:

- a) a falta de consenso sobre o modelo de difusão de museus;
- b) o preço de aceitação do modelo passou pelo questionamento do modelo vigente;
- c) os profissionais envolvidos no debate no campo (especialistas, professores) tiveram papel mais relevante que os profissionais dos museus em si.

O autor ilustrou, ainda, cinco dimensões-chave para profissionalização:

- d) profissionalização: produção de *experts* treinados em universidades;
- e) criação de um campo de conhecimento;
- f) organização de associações profissionais;
- g) consolidação de uma elite profissional: informal *networking* que dominava o campo dos museus de arte, a criação de conselhos consultivos com diretores de museus e membros de *staff* que lhes agregava prestígio;
- h) *increasing the organizational salience of Professional Expertise*.

E quatro dimensões para estruturação:

- a) aumento da densidade de contatos inter-organizacionais: aumento da intensidade do contato entre os museus;
- b) aumento do fluxo de informação: pesquisas sobre o tema, programas educacionais patrocinados, livros, publicações;
- c) emergência de uma estrutura centro-periferia: destaque para alguns museus principais se tornando referência; e
- d) definição coletiva de um campo.

2.13 Mudança e Desinstitucionalização

Mudanças sempre se puseram como incógnita para estudiosos do institucionalismo, uma vez que a maior parte desses vê instituições como fonte de ordem e estabilidade.

Desinstitucionalização refere-se ao processo em que uma instituição se enfraquece e desaparece. Esse processo pode ser observado por meio do sistema regulativo, com acréscimo de *non-compliance*, sanções diluídas, ou pela erosão das normas e expectativas, ou até mesmo das crenças culturais, e aumento do questionamento do *status quo*. As causas podem ser funcionais (associadas à performance), políticas (mudanças de interesses / poder) e sociais (pressão de grupos sociais divergentes / fragmentados).

Para compreender a dinâmica de processos de mudança, como institucionalização, uma análise dos principais eventos se mostra mais consistente do que uma análise temporal.

Institucionalização é presumida pela maior parte dos estudiosos como uma curva S, que envolve o surgimento da inovação, a difusão, a legitimização, para uma posterior desinstitucionalização.

A variação do modo como a inovação se difunde é chamada de trajetória da institucionalização. Sua estabilidade é indicada pela duração no tempo desta difusão (LAWRENCE, WINN, 2001, p. 626 , 627, 628).

Scott (2008, p. 102) também alerta que em alguns casos as mudanças são instigadas por atores marginais em um campo.

3 OBJETO DE PESQUISA

3.1 Justificativa do objeto

A escolha do setor aéreo brasileiro como palco para análise sob a luz da teoria institucional foi providencial ante o peculiar contexto. Os acidentes aéreos recentes viabilizaram espaço na mídia para os profissionais e organizações do setor. O material disponível para pesquisa é extenso e o assunto é recente.

3.2 O contexto do setor aéreo brasileiro

3.2.1 Nascimento do setor

O primeiro vôo registrado publicamente foi conduzido em outubro de 1906 por Alberto Santos Dumont em uma competição promovida pelo Clube Francês de Aviação. O desafio era voar por 100 metros em Paris.

Santos Dumont venceu essa competição com o recém-criado 14-bis. Antes desse torneio, outros desenvolveram aeronaves que também conseguiram levantar vôo, mas sempre com a ajuda de algum impulsor externo.

Viu-se, então, nascer a indústria de aviação no mundo. No Brasil o primeiro vôo aconteceu alguns anos depois, em 1911, e foi conduzido por Edmond Plauchut, mecânico que trabalhava com Dumont. Em outubro desse mesmo ano foi criado o Clube Brasileiro de Aviação, mas a aviação comercial só teve início no país em 1927.

3.2.2 Contexto atual

O setor da aviação no Brasil atravessou nos anos de 2006 e 2007 notório período de crise. Apesar do expressivo crescimento da demanda nos últimos seis anos (de 41,7 milhões de passageiros por ano em 2000 para 59,9 milhões em 2007), a falta de investimentos no setor, os movimentos estratégicos das companhias aéreas, as falhas de infra-estrutura, as acusações de corrupção contra os setores especializados do governo, e, finalmente, as manifestações trabalhistas e greve dos controladores de tráfego aéreo ilustraram as

dificuldades pelas quais o setor vem passando. Dois recentes desastres aéreos trouxeram para o País e para os clientes a pior e irreversível consequência: morte e insegurança.

Atualmente, uma das principais categorias profissionais do setor é formada pelos 2.700 controladores de tráfego aéreo (ATCOs), a maior parte desses sob formação e controle militar. Greves, demonstrações de insegurança por parte desses profissionais, e solicitações públicas de melhores condições de trabalho têm sido retratado pela mídia local e internacional.

O setor privado atravessou grandes transformações. Entre 2005 e 2006 o País assistiu ao colapso da até então líder do setor, a Varig. Hoje, duas companhias aéreas, TAM e Gol, são responsáveis por 92% do mercado nacional.

Tal duopólio poderia explicar as freqüentes situações de *overbooking* (venda de passagens além da disponibilidade de assentos) e falta de informações transmitidas aos clientes em situações de atrasos. Entre novembro de 2006 e junho de 2007 40% dos vôos estavam atrasados, tiveram *overbooking* ou foram cancelados, causando prejuízos para 19 milhões de passageiros.

O setor da aviação é, acima de tudo, baseado em tecnologia e confiança. No Brasil, este setor é regulado diretamente pelo governo federal, por intermédio do Ministério da Defesa. Mudanças no papel dos principais atores desse setor (Ministério, Aeronáutica, ATCO's e Companhias Aéreas) provocaram mudanças na lógica institucional.

3.2.3 O setor privado

As primeiras companhias aéreas brasileiras – a Condor Syndikat e Viação Aérea Rio Grandense (Varig) – foram criadas em 1927. Dois anos depois, foi criada a empresa Nyrba, posterior Panair. A Viação Aérea São Paulo (Vasp) foi fundada em 1932 e era um consórcio de 72 executivos. Transbrasil S.A. Linhas Aéreas, outra importante companhia aérea, foi criada em 1955, na época com outro nome.

O setor aéreo cresceu rapidamente no País, especialmente em função da falta de infraestrutura como estradas e linhas de trem. Nos anos 1960, o Brasil possuía o segundo maior volume de redes comerciais entre todos os países do mundo.

Ao longo desses anos – 1927 até 1970 –, muitas companhias aéreas regionais e de pequeno porte foram fundadas. Aquisições e consolidações aconteceram e, em 1975, o País contava com três grandes empresas: Varig, Vasp e Transbrasil. Transportes Aéreos Marília (TAM), na ocasião, já existia, mas se tratava de uma pequena companhia regional.

A concentração nos vôos comerciais ainda continua alta. As grandes empresas da década de 1970 já não existem mais. Apesar de 25 empresas estarem registradas na Anac em 2006, TAM e Gol respondem sozinhas por uma participação de mercado de 83%, seguida por VarigLog com 7%. Aprofundar o estudo sobre esse histórico e sua configuração atual é um dos objetivos desta dissertação.

3.2.4 Evolução da regulamentação no Brasil

Conforme Oliveira (2007) são três os principais marcos que explicam a regulamentação do setor da aviação no Brasil:

- a) 1960, com a introdução de uma regulamentação restritiva, em que o setor era controlado pelo governo federal com leis explícitas;
- b) 1990, com a política de flexibilização do voo comercial do governo Collor, que gradualmente removeu parte dos controles preexistentes; e
- c) 2003, quando o governo, especialmente o Departamento de Aviação Civil (DAC) reassumiu o papel de interventor no setor, mas não com regras explícitas, e sim sob determinadas circunstâncias.

A desregulamentação aconteceu quando os fundamentos econômicos do País passaram por uma alteração. Grande parte dos setores enfrentou a desregulamentação que se iniciou no governo Collor, seguindo tendências internacionais da época (OLIVEIRA, 2007).

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o conceito de agências reguladoras e independentes foi implantado, incluindo independência do Banco Central.

Dois grandes eventos merecem destaque no setor da aviação aérea: a criação do Ministério da Defesa em 1999 e a citada criação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) em 2006.

A criação do Ministério da Defesa agregou sob a gestão de um civil as forças militares do Exército, Marinha e Aeronáutica, antes Ministérios independentes subordinados diretamente ao Presidente da República. A criação da Anac, com missão de fiscalizar e regular o setor aéreo, diminuiu a atuação de um importante órgão militar chamado DAC, que possuía esse papel. Simbolizou, portanto, a separação entre o papel da análise técnica que permaneceu com o DAC e o papel supervisor e estrategista, pertencente agora à Anac.

Em agosto de 2007, mais uma mudança poderia ser observada. O Ministro da Defesa Jobim promove o Conselho de Aviação Civil (Conac), órgão de assessoramento do

Presidente da República como o responsável pela formulação da política nacional de aviação civil.

A Anac e Infraero passam a ser subordinadas ao Conac. O detalhamento desses movimentos e seus impactos formarão aspectos importantes desta dissertação.

3.3 O campo

Um campo pode ser definido como área de vida institucional de organizações como fornecedores, consumidores, agências regulatórias e outras (DIMAGGIO; POWELL, 1983). Ele existe desde que institucionalmente definido. De acordo com essa investigação empírica a ser desenvolvida sobre dados secundários, o campo se mostra composto de:

- a) setor público, representado pela Anac, Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária (Infraero), Ministério da Defesa;
- b) consumidores;
- c) empresas privadas como TAM, Gol e Varig (a lista completa pode ser encontrada no Anexo 1); e
- d) profissionais do setor, onde nesta análise serão destacados os Controladores do Tráfego Aéreo.

3.4 Mapeamento das organizações públicas ligadas à aviação

O controle do setor aéreo brasileiro está subordinado ao governo federal, conforme a Constituição Brasileira de 1988, artigo 21:

Compete à União:

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;

XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras.

O Ministério da Defesa é responsável pelas Forças Armadas, concentrando autoridade sobre a Marinha, o Exército e a Aeronáutica. Esses Ministérios tinham especial importância política, principalmente durante o regime militar (1964-1985), e a perda da conexão direta

com o Presidente da República em 1999 iniciou uma série de conflitos no novo ministério. O tempo médio de ocupação do cargo desde sua criação é de 18 meses, em função da dificuldade de aceitação de subordinação civil. José Alencar, o atual Vice-Presidente da República acumulou durante dois anos o papel de Ministro da Defesa (2004-2006), a fim de conquistar o respeito dos subordinados (vide http://www.defesabr.com/md_Partel.htm).

Estrutura do Ministério da Defesa

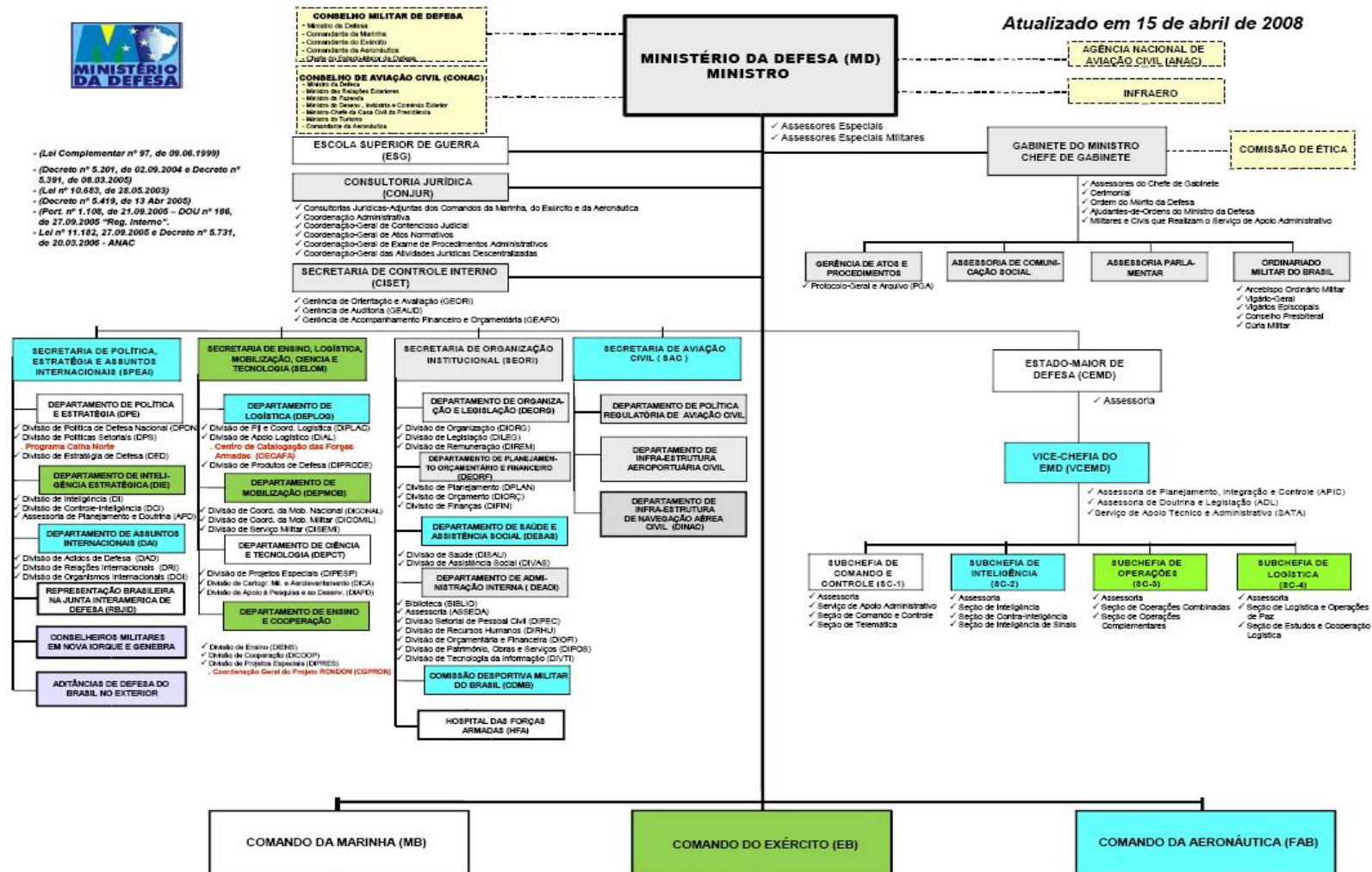


Figura 1 – organograma do Ministério da Defesa

Fonte: www.defesa.gov.br; 2008.

Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)

Instituída em 2006 pela Lei 11.182, caracteriza-se pela independência em relação ao poder militar (FAB), independência de acesso e uso de recursos financeiros e por possuir papel regulador e fiscalizador. Vincula-se hierarquicamente diretamente ao MD (Ministério da Defesa). Suas principais atribuições consistem em outorgar e regular concessões de serviços aéreos e de infra-estrutura aeronáutica, aprovar planos diretores dos aeroportos, arbitrar questões administrativas entre prestadores de serviços aéreos e de infra-estrutura, estabelecer regime tarifário, defender o consumidor final. Sua atuação consiste ainda em regular a atuação da Infraero e de empresas privadas do setor.

Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero)

Criada em 1972 por intermédio da Lei 5.862/1972 com a finalidade de administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infra-estrutura aeroportuária. Administra 67 aeroportos, 80 unidades de apoio à navegação aérea e 32 terminais de logística de carga. Nos aeroportos administrados pela Infraero se concentram cerca de 97% do movimento do transporte aéreo regular do Brasil (dados de 2006).

3.5 Consumidores

Conforme relatórios da Anac, em 2006 existiram um total de 59,9 milhões de passageiros, 43,6% mais que no ano 2000. A ocupação dos assentos dos vôos também aumentou, de 56% em 2000 para 73% em 2006 e 69% em 2007. A queda de preço dos tickets aéreos foi um dos principais motivos do aumento da demanda. Em 2007, 13% dos bilhetes aéreos foram vendidos para passageiros das classes C e D.

Apesar do crescimento da demanda, o setor está longe de ser considerado saudável. Entre novembro de 2006 e junho de 2007 40% dos vôos estavam atrasados, tinham situações de *overbooking* ou foram cancelados, prejudicando 19 milhões de passageiros, uma média de 2,3 milhões de passageiros por mês.

3.6 Competidores

Em 2006 25 companhias aéreas estavam registradas na Anac, e o total de faturamento do setor foi 24% maior que em 2005. Três empresas somaram juntas 90% de participação de mercado. 14 empresas apresentaram perdas financeiras. Detalhes podem ser observados no apêndice 1.

3.7 Controladores de Tráfego Aéreo

O Brasil possuía, em 2007, 2.300 controladores de tráfego aéreo, 20% civil, 80% militar. Nos últimos meses, especialmente depois do acidente aéreo ocorrido com aeronave da companhia Gol em 2006, profissionais acusaram o governo publicamente de serem forçados a trabalhar em condições inadequadas, com equipamentos defasados e desalinhados com instruções internacionais. Na ocasião do acidente, a média de vôos controlados por cada controlador era de 22, enquanto que a recomendação internacional é de no máximo 14.

3.8 Poder, Política e Corrupção

O conceito de agências reguladoras independentes foi implementado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1997. A função destas agências é monitorar setores estratégicos como energia e telecomunicações, e intervir visando a resguardar uma competição saudável.

Em vários países esse papel é desempenhado diretamente pelo governo, e a opção de ter ou não agências reguladoras é uma decisão e opção política de governo. A Anac, apesar de ter sido criada no final de 2005, já no governo Lula, juntamente com outras agências, vivenciou um repensar de seu papel. Desde que assumiu, em 2003, governo Lula iniciou uma revisão do papel dessas agências.

A primeira versão do estudo conduzido pelo então Ministro da Casa Civil, José Dirceu, propunha redução da autonomia e do papel político destas agências (VEJA, 8 de agosto de 2007).

A versão original não foi aprovada e os estudos continuam em andamento. A falta de posicionamento do governo faz com que a autoridade das agências seja questionada pelo próprio setor, e dificulta o papel de fiscalização e regulação.

Além desse contexto político, acusações de uso indevido das posições gerenciais das agências em negociações políticas são encontradas na mídia. Verdade ou não, certamente impacta a imagem e o posicionamento destas no setor.

A Infraero também possui um papel-chave nesse setor. Controlando praticamente todos os aeroportos do País, é o setor que recebe e administra a verba proveniente das taxas aéreas. É também o setor que tem contato direto com as empresas aéreas, autorizando decolagens e pousos, e a operação da empresa em si. A empresa está sob suspeita de corrupção. Seu presidente anterior, Carlos Wilson, é suspeito de obter vantagens pessoais dos investimentos realizados sob sua gestão. José Carlos Pereira, presidente sucessor, foi acusado de não possuir poder suficiente para enfrentar e combater a corrupção.

O Ministro da Defesa Waldir Pires, exonerado após o acidente aéreo ocorrido com uma aeronave TAM, também sofreu acusação de não possuir poder suficiente para liderar seus subordinados, especialmente Infraero, Anac e a Força Aérea.

Essas acusações e a falta de definição do papel das instituições, e as relações conflituosas entre departamentos que deveriam trabalhar em sincronia trazem como consequência um desafio adicional.

Alcançar suas missões se torna mais difícil. Adicionalmente, a falta de transparência está também refletida em todo o setor. Como exemplo, companhias aéreas foram beneficiadas com um aumento do seu poder de barganha.

De fato, o presidente da Infraero chegou a reclamar publicamente sobre as dificuldades em iniciar as obras necessárias no aeroporto de Congonhas em função da pressão das companhias aéreas (VEJA, 25 de julho de 2007).

Congonhas é o maior aeroporto do País, 18% dos passageiros passam por ele, excedendo em 50% a capacidade limite estabelecida pela Infraero. Entretanto, TAM e Gol possuem ali o ponto central de suas operações, e a reforma significaria perda de vendas (VEJA, 11 de julho de 2006).

3.9 A Crise

No dia 29 de setembro de 2006, o jato Legacy 600 colidiu com um Boeing 737-800 da empresa Gol em pleno voo. O Legacy foi capaz de pousar em segurança, o Boeing caiu no meio da floresta. O acidente apresentou o maior número de vítimas do histórico do País: 154 vítimas fatais.

Uma primeira análise conduzida pela justiça apontou os pilotos do Legacy e 3 ATCO's como prováveis responsáveis, por conduta inadequada. Os ATCO's foram acusados de não prestar a atenção devida aos vôos sob controle naquele momento.

Soma-se à falha de comunicação via rádio, a trajetória errada seguida pelo jato. Receosos de serem efetivamente considerados culpados, os ATCO's do Cindacta 1 (a rede que monitora rotas) iniciaram a chamada operação padrão como retaliação à Força Aérea.

Esse protesto pleiteava melhores condições de trabalho e redução do número de aeronaves controladas simultaneamente (14 é a recomendação internacional). Como consequência desse protesto, uma sequência de atrasos aconteceu nos vôos, repercutindo em outros *stakeholders*: clientes, empresas aéreas, imagem do governo.

Uma discussão sobre a desmilitarização da categoria profissional tornou-se pública. Em novembro do mesmo ano 220 ATCO's e alguns generais foram presos como punição militar. Um mês depois o País enfrentou o recorde em atrasos aéreos: 55% de todas as decolagens (OESP, 2007; EXAME, 2007; VEJA, 2007).

Nesse ínterim, radares do Cindacta 2 (região central do País) apresentaram falhas por duas vezes, “cegando” o controle aéreo por alguns minutos.

Essas falhas aumentaram a preocupação dos ATCOs sobre a responsabilização pelo acidente ocorrido em Setembro, e o Cindacta 2 também iniciou a operação padrão. Atrasos e cancelamentos de vôos passaram a acontecer com frequência, culminando no ápice enfrentado em dezembro.

Até então representantes do governo federal em depoimentos públicos não reconheciam a crise, nomeando o ocorrido como greve ou protesto. Em março de 2007 alguns profissionais iniciaram uma greve de fome. O presidente da república decidiu então intervir pessoalmente, contradizendo um comando da Força Aérea.

Esse fato trouxe caráter institucional à crise. Mas somente após um acontecimento mais trágico o governo federal passou a reconhecer publicamente a crise como um problema do setor aéreo, e não dos ATCOs.

Em julho de 2007, um Airbus A320 da TAM não conseguiu efetuar um pouco bem-sucedido no aeroporto de Congonhas. Ele atravessou a pista de pouso, saindo do aeroporto e colidindo contra um prédio, levando a 191 vítimas fatais.

O Ministro da Defesa, autoridade máxima do Exército e Aeronáutica, foi substituído. Os dois acidentes aéreos aconteceram em menos de 12 meses e ambos estavam relacionados a falhas técnicas e falhas de pessoas, envolvendo tanto o setor privado como o setor público.

Além do fato previamente conhecido de que a aeronave estava operando com o reverso direito travado, o acidente aconteceu em um dia de chuva após o pouso não sucedido na pista que havia sido recentemente reformada pela Infraero.

Investigações mostraram que um dos diretores da Anac havia enviado um relatório não oficial à Justiça, liberando a pista para uso alguns dias antes do acidente, caracterizando uma antecipação da liberação da pista.

Um dos questionamentos nesse caso é por que isso teria acontecido. Teria sido reflexo da pressão das companhias aéreas para que o aeroporto de Congonhas voltasse ao volume normal de operações? Esse fato se tornou público. A possibilidade de que um relatório não oficial pudesse ter sido emitido em nome da instituição, que essa decisão tivesse sido a responsável pela dificuldade do pouso naquele dia, e que, portanto, o principal aeroporto do País estava vulnerável a acidentes foi o estopim para o reconhecimento da crise aérea por todos os envolvidos.

Nas semanas que se seguiram, todos os diretores da Anac renunciaram, incluindo o presidente. O impacto econômico da crise foi calculado em R\$3 bilhões por uma consultoria privada (MB Associados). Adicionalmente, o setor de turismo e outros setores foram também afetados (OESP, 2007). A crise aérea era agora reconhecida pelos setores público e privado.

Finalmente, a crise foi reconhecida como algo além da greve de ATCOs. Ela se tornou mais complexa, incorporando questões institucionais e políticas, requerendo investimentos e maior alocação de profissionais. A coerência entre missão, papel e ação dos órgãos públicos estava comprometida. Adalberto Febeliano, Vice Presidente da Associação Brasileira de Aviação Geral (Abag) declarou publicamente: “nós não temos um plano aéreo para o Brasil” (EXAME, 2007).

3.10 O *lock-in* institucional

Crises aéreas podem ser pesquisadas em outros países. O que diferencia a crise enfrentada pelo Brasil é a incapacidade das instituições de superar esse cenário.

A revista *Veja* de agosto de 2007 retratou um histórico das principais crises aéreas enfrentadas em outros países com apoio de consultoria especializada:

- a) Suíça e Taiwan gerenciaram uma crise causada por uma sequência de acidentes aéreos (como no Brasil) e, adicionalmente, a Suíça enfrentou a falência de uma importante empresa em 2002, a Swissair;

- b) a Ucrânia (2004) e a Costa Rica (2007) substituíram seus sistemas de monitoramento do espaço aéreo;
- c) a Áustria (2005) e a Espanha (2008) investiram em programas de melhoria dos sistemas de segurança;
- d) a Nova Zelândia investiu em aulas de inglês para os ATCOs e pilotos em 2007.

No Brasil, R\$10 bilhões é o montante estimado para adequar a infra-estrutura aérea até o ano de 2010. A Infraero possui 2,8 bilhões de reais em recursos próprios (EXAME, 2007). A falta de competências adequadas nas funções públicas dificulta o desenho da solução adequada. Previsões da Infraero apontam para um crescimento dos vôos na ordem de 40%. O déficit atual de ATCOs apontado pelo chefe do espaço aéreo é de 400 ATCOs (VEJA, 2006).

Essa sequência de eventos nos leva a compreender esse momento como um ponto de ruptura do sistema inteiro. É possível superar essa crise considerando o campo como é atualmente? Como estimular a concorrência? Como obter os recursos e a agilidade necessárias para ultrapassar os obstáculos de infra-estrutura? Os dados coletados apontam que a solução só será possível com mudanças dos papéis dessas instituições.

As principais considerações nesse sentido são apresentadas a seguir.

4 METODOLOGIA DE PESQUISA

Ann Langley publicou, em 1999, um artigo que apresenta sete estratégias para análise de dados processuais, visando a dar a eles sentido. Esse sentido não é o retratado na relação pessoa-pessoa da vida social (TILLY, 2006), mas o sentido acadêmico-científico, ou seja, fazendo uso de uma metodologia reconhecida para ordenação, análise e interpretação dos dados de pesquisa, considerando, inclusive, que a estratégia adotada pode e interfere nas conclusões obtidas (LANGLEY, 1999).

Segundo a citada autora, dados processuais, sejam vindos de entrevistas, de pesquisas secundárias ou de anotações de campo, normalmente destacam o que aconteceu, quem e quando; já o pesquisador busca desvendar como e por que eventos evoluíram de uma determinada maneira. Essa divergência de formato dificulta o trabalho analítico e aumenta a complexidade da pesquisa.

A complexidade é também dada pelo fenômeno em si. *“The complexity of data is, of course, a reflection of the complexity of the organizational phenomena we are attempting to understand”* (LANGLEY, 1999, p. 694).

Causas e conseqüências podem ser simultâneas, esperadas ou inesperadas, pode haver ou não presença de erros, efeitos podem ser sociais, políticos, ambientais, dentre outras características, que dificultam enormemente a descrição completa de um acontecimento.

Normalmente, os relatos utilizados nas pesquisas simplificam a descrição dos fatos. *“Even when they convey truths, stories enormously simplify the processes involved”* (TILLY, 2006, p. 64).

Duas das estratégias apresentadas por Langley foram selecionadas para ser aplicadas no escopo desta dissertação, quais sejam: *visual mapping* e *grounded theory*, seguindo a própria recomendação da autora de diminuir viés da análise e minimizar os impactos negativos das limitações de cada técnica utilizando mais de uma técnica.

Visual Mapping, segundo essa citada autora, é um método que permite apresentar um volume grande de informações e diferentes dimensões de maneira simplificada, valendo-se de figuras inter-relacionadas entre si por meio de setas, com os acontecimentos ordenados de forma cronológica.

Para auxiliar a organização e resumo do material coletado é que este método foi escolhido. A crise no setor aéreo envolve diferentes atores com comportamentos que variaram ao longo do período de análise.

O intuito de utilizar essa técnica de pesquisa consiste em poder sumarizar a pesquisa secundária em poucas páginas fáceis de serem compreendidas por leitores futuros, de modo a dar-lhes um entendimento cronológico dos acontecimentos, favorecendo, assim, melhor compreensão e análise do trabalho apresentado.

Uma das principais limitações apresentadas sobre essa técnica é o fato de não dar espaço para representação do papel do poder, conflitos e emoções. O estudo da Crise Aérea no Brasil abrangerá o entendimento de conflitos.

Visando a complementar este *gap* é que a *grounded theory* também foi escolhida.

Grounded Theory é uma metodologia estruturada que permite a construção gradual de um sistema de categorias que explica o fenômeno observado (LANGLEY, 1999, p. 700).

Funcionará, neste estudo, como uma lupa que servirá para ampliar e iluminar eventos considerados críticos ao longo da pesquisa. Originária do texto *The Discovery of Grounded Theory*, de Barney Glaser e Anselm Strauss, publicado em 1967, esse método é caracterizado como indutivo, ou seja, gera teoria a partir de dados que foram sistematicamente obtidos e analisados (LOCKE, 2001, p. 1), considerando o conhecimento como emergente a esta análise.

Apesar da citação dos autores precursores do método, é a abordagem de Karen Locke a escolhida nesta análise, por ser direcionada à pesquisa no campo de organizações e administração.

Sumarizando, *visual mapping* será utilizada para organizar e sumarizar os dados pesquisados e destacar os principais eventos e alguns instrumentos da *grounded theory* apoiará a análise qualitativa.

4.1 Premissas de pesquisa e escolha das fontes

Segundo Locke (2001), a metodologia de pesquisa *grounded theory* endereça claramente as etapas necessárias para organização, categorização e análise dos dados, mas pressupõe premissas importantes que a teoria não explicita, a saber:

- a) que o pesquisador possui clareza sobre a pergunta de pesquisa;
- b) que o pesquisador saiba quais são as fontes adequadas de dados;
- c) recomendação de coleta de dados de múltiplas fontes, possibilitando triangulação.

Para obter clareza sobre a pergunta de pesquisa, foi realizada uma pré-análise, contemplando uma leitura flutuante de alguns materiais de pesquisa (ZOUAIN, 2005).

As fontes escolhidas para o estudo buscaram representar o ponto de vista de diferentes atores. Elas não pretenderam esgotar o material secundário disponível sobre o assunto, mas sim servir de referência à aplicação da metodologia e verificação da pergunta de pesquisa.

Fontes escolhidas e justificativas:

- a) Jornal o Estado de S. Paulo: por veicular notícias diariamente, em diferentes cadernos, agrega à pesquisa detalhes e nuances necessárias à análise proposta. O horizonte de tempo escolhido para essa coleta de matérias foi de dois anos, de janeiro de 2006 a dezembro de 2007;
- b) Revista Veja e Exame: por apresentar estudos mais completos que as matérias de jornal, muitas vezes fragmentadas. Serão utilizadas as matérias publicadas sobre o assunto no mesmo período; e
- c) Relatório da CPI do Apagão: por representar o resultado do trabalho do governo sobre a chamada crise aérea e trazer, portanto, ponto de vista diferente das fontes anteriores.

4.2 Modelo de tabulação

O modelo de tabulação a ser utilizado será inspirado na metodologia apresentada por Locke e constará de três etapas principais.

4.2.1 Atribuindo significados

Inicialmente o desafio será o de realizar um draft de significados comuns que podem ser obtidos por meio da leitura e análise do material de pesquisa coletado, criando assim as primeiras categorias. “(...) *researchers attempt to conceptualize and develop abstract meaning for the observations or incidents in their data documents by articulating what they perceive is happening or is being expressed in those incidents. This incident is named*” (LOCKE, 2001, p. 47).

Nesse momento, é recomendado pela citada autora um desprendimento do pesquisador em relação à sua pergunta de pesquisa, buscando, assim, maximizar a compreensão e contextualização do material analisado. Trata-se do primeiro passo na aplicação dessa metodologia, culminando na criação das categorias.

Além de identificar categorias, comparar as informações lidas com as categorias identificadas é também parte dessa tarefa, objetivando enriquecer o significado de cada categoria e facilitar a escolha de um título adequado para cada uma delas.

Uma vez atribuídos títulos, a comparação deve, mais uma vez, ser realizada para verificar a coerência do título dado com o conteúdo que ele agrega, e checar se as categorias realmente diferem entre si.

Ao longo desse processo, o armazenamento de notas interpretativas do pesquisador possui também grande importância em identificar idéias que podem guiar análises posteriores.

4.2.2 Ordenando as categorias

O foco do trabalho é agora analítico e menos exploratório. As técnicas de *visual mapping* serão utilizadas para ordenar cronologicamente os eventos e categorias. Àquelas categorias ou eventos considerados mais críticos ou relevantes tomando por base a pergunta de pesquisa terão descrições mais detalhadas. O *framework* conceitual escolhido (teoria institucional) será utilizado para apoiar a descrição desses eventos.

4.2.3 Conclusões

Contemplará o final das análises dos dados coletados e dos conceitos reunidos, limitações encontradas, espaço para estudos futuros.

5 METODOLOGIA APLICADA

5.1 Metodologia de coleta de dados

O foco do presente trabalho são os artigos publicados no Jornal O Estado de S. Paulo durante os anos de 2006 e 2007, em sua versão disponível na Internet, que responderam ao filtro “crise aérea” indicado no campo busca (Figura 1).



Figura 2 – Portal Estadão.

Fonte: www.estadao.com.br; 2008.

A partir desse filtro, as matérias relativas ao tema foram listadas em ordem cronológica, da mais recente para a mais antiga. Um a um esses artigos foram abertos, lidos, e selecionados ou não para compor a base de dados desta pesquisa, totalizando, ao final, 356 artigos selecionados.

Artigos considerados para a base de dados:

Todos os artigos que contemplavam informações sobre os atores envolvidos no tema desta pesquisa – Anac, Infraero, Ministério da Defesa ou outras autoridades do governo federal, controladores de voo, companhias aéreas, sindicatos e Procon – foram coletados para compor a base de dados. Adicionalmente, artigos publicados que descreviam pesquisas realizadas por institutos como FGV ou sindicatos foram igualmente considerados, para representar a opinião pública sobre a crise aérea.

Artigos não considerados para a base de dados:

Por se tratar de um jornal que relata acontecimentos diariamente, foi bastante freqüente a existência de matérias que tratavam de dados pontuais, ligados ao volume de vôos

do dia e sua pontualidade. Estas foram descartadas em sua grande maioria por não agregar valor informacional significativo aos propósitos deste estudo.

Também matérias que possuíam conteúdos muito semelhantes, publicadas em um mesmo dia, mas em cadernos diferentes do mesmo jornal, não foram todas consideradas. Foram escolhidas as avaliadas como mais completas.

Após o período limite contemplado nesta pesquisa, ou seja, 2007, nenhum outro artigo de jornal ou matéria de revista foi coletado para o presente estudo. Mesmo ciente de que o correr dos fatos tenha avançado em novos rumos durante os anos de 2008 e o presente ano de 2009, o propósito deste trabalho não é apresentar o desenrolar dos eventos atuais, mas sim analisar o conteúdo coletado nos anos de 2006 e 2007 à luz da pergunta de pesquisa.

Informações complementares:

Adicionalmente aos artigos coletados junto ao jornal O Estado de S. Paulo, em sua versão publicada diariamente na Internet, matérias mais extensas sobre o assunto foram publicadas em revistas como Veja e Exame durante os anos de 2006 e 2007 e reunidas para este estudo.

O relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito do Apagão Aéreo (CPI criada por meio do requerimento n. 401/2007 - SF) foi coletado como material de estudo e analisado. Esse relatório contém a versão aprovada e as versões não aprovadas de relatório final, totalizando 2.156 páginas. Também contém a transcrição de partes ou totalidades das diversas entrevistas realizadas com envolvidos do setor durante a CPI.

No decorrer da pesquisa no acervo de artigos da versão Internet do Jornal O Estado de S. Paulo, adicionalmente aos 356 artigos relativos aos anos de 2006 e 2007 citados, foram coletados os artigos publicados durante o ano de 2005 (sete artigos).

A relevância desses artigos foi mostrar a diferença de quantidade de material disponível sobre o assunto, bem como a diferença quanto aos temas dessas matérias. Essas análises estarão contempladas posteriormente, ao longo deste trabalho.

Alguns eventos marcantes ao longo desses dois anos de pesquisa não ficaram bem explicados nos artigos de jornal coletados sob o filtro “crise aérea”.

No momento de análise do conteúdo, para melhor representar esses eventos, uma coleta adicional foi realizada. Artigos provenientes dessa coleta adicional estarão identificados no decorrer do trabalho.

5.2 Análise inicial e organização do material coletado

Todos os artigos coletados foram copiados em um arquivo de texto em Word, contendo a data da publicação, o título da matéria e o nome do autor, quando disponível.

Foram gerados os seguintes arquivos eletrônicos com conteúdo de pesquisa:

- a) arquivo: 2005 e 2006.doc, com 61 páginas;
- b) arquivo: jan a jun 2007.doc, com 33 páginas;
- c) arquivo: jul 2007.doc, com 69 páginas;
- d) arquivo: 1 a 21 de ago 2007.doc, com 103 páginas;
- e) arquivo: 22 de ago a dez 2007.doc, com 55 páginas;
- f) arquivo: Exame.doc, com 52 páginas,
- g) arquivo: Referências Complementares.doc, 4 páginas.

O Relatório da CPI do “Apagão Aéreo” foi coletado em versão “PDF” como leitura. Esse relatório contém a versão aprovada e as versões não aprovadas de relatório final da CPI, totalizando 2.156 páginas.

5.2.1 Análise preliminar e delimitação de foco

As matérias coletadas nas revistas Veja e Exame se caracterizavam por apresentar e descrever os principais atores do setor, e reunir em um mesmo local uma série de acontecimentos durante um período de tempo.

Dessa forma, tiveram um importante papel didático ao apresentar uma visão geral e organizada do setor e do desenrolar da crise. Entretanto, como base de dados para as análises realizadas, o valor dessas publicações mostrou-se inferior aos artigos coletados no jornal.

Os artigos de jornal normalmente apresentam um fato relevante por texto, representando de forma mais isenta o depoimento do(s) ator(es) envolvido(s) no referido texto.

Já nas revistas, a síntese realizada retrata muito o ponto de vista do autor da matéria e sua leitura sobre as informações e depoimentos por ele coletados. Como a ênfase do presente trabalho são os atores em si, o consenso e dissenso entre esses atores sobre o desenrolar da crise aérea, e não a opinião de jornalistas, as matérias publicadas nessas revistas, apesar de

úteis para esclarecimento inicial, foram pouco utilizadas como base de dados para as análises que se seguiram.

O relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito do Apagão Aéreo (CPI criada por meio do requerimento n. 401/2007 - SF) foi coletado como material de estudo e analisado.

Esse relatório contém a versão aprovada e as versões não aprovadas de relatório final, totalizando 2.156 páginas. Também contém a transcrição de partes ou totalidades das diversas entrevistas realizadas com envolvidos do setor durante esta CPI.

Esse material foi analisado em detalhes e exerceu importante função didática, ao apresentar os atores entrevistados, suas funções, e seus pontos de vista. Entretanto, o foco da CPI foi identificar situações de corrupção dentro dos órgãos públicos envolvidos, além da ênfase política existente, por ela ser composta de membros do governo e oposição.

Essas ênfases não possuíam a relevância esperada para esta pesquisa. Adicionalmente, essa CPI e seus principais resultados foram amplamente cobertos pelos artigos de jornal coletados. Sendo assim, para a base de dados, as notícias veiculadas nos artigos de jornal foram suficientes para agregar à pesquisa os conteúdos mais relevantes.

Dessa forma, de todo o material coletado, os artigos de jornal se mostraram a matéria-prima principal para a tabulação e análise e se tornaram o foco principal do presente estudo.

As informações constantes diretamente do Relatório da CPI não foram consideradas nas estatísticas e análises realizadas, a não ser pela versão publicada nos artigos de jornal. O conteúdo das revistas foi tabulado e utilizado, mas em proporção muito pequena.

5.2.2 Organização inicial

Após a análise inicial e delimitação de foco, a próxima atividade consistiu na organização do material coletado. Os artigos possuíam diferentes formatos, diferentes fontes de texto, hiperlinks que não estavam em funcionamento e que pouca utilidade teriam para a tabulação. Além disso, precisavam ser dispostos de forma ordenada e padronizada em ordem cronológica, com numeração de página e índice, visando a facilitar a busca do material sempre que necessário.

5.2.3 Leitura e seleção de conteúdo relevante

Após organização de todos os artigos coletados em ordem cronológica, iniciou-se o trabalho de leitura e identificação de conteúdo relevante para a tabulação. Essa leitura seguiu

a sequência cronológica, iniciando-se com as publicações mais antigas indo até as mais recentes, e extratos de textos considerados relevantes foram destacados nas cores azuis ou amarelas.

Extrato destacado na cor amarela: texto de valor qualitativo;

Extrato destacado na cor azul: texto de valor quantitativo.

Essa relevância foi definida com base na subjetividade deste pesquisador, considerando as diversas leituras prévias realizadas do mesmo material. Por se tratar de um primeiro exercício de seleção, buscando adotar uma postura conservadora, foi selecionado o maior número possível de informações consideradas relevantes.

Ainda assim, mesmo com a triagem inicial realizada durante a coleta dos dados, alguns poucos artigos não tiveram nenhuma seleção realizada.

Esse exercício foi de fundamental importância para facilitar a tabulação do material coletado. As 377 páginas de material de pesquisa reuniam uma quantidade extensa de dados secundários.

Realizar essa seleção facilitou os trabalhos posteriores, além de aumentar a percepção deste pesquisador sobre essas informações e tornar possível realizar uma tabulação desse conteúdo conforme a abordagem de Locke (2001) e iniciar a etapa de atribuição de significados.

5.2.4 Tabulação do conteúdo relevante e atribuição de significados 1

Uma grande tabela foi montada para armazenar os conteúdos relevantes identificados na atividade anterior. As colunas iniciais dessa tabela foram:

- a) número: número sequencial adotado para codificar as matérias;
- b) tema ou palavra-chave: coluna que contém uma palavra ou uma frase que sumariza o conteúdo principal do artigo;
- c) Anac: depoimentos dados ou ações realizadas por essa instituição;
- d) Infraero: depoimentos dados ou ações realizadas por essa instituição;
- e) Ministério da Defesa: depoimentos dados ou ações realizadas por essa instituição;
- f) governo: depoimentos dados ou ações realizadas por autoridades relevantes do governo federal, relativas à crise aérea;
- g) controladores de voo: depoimentos dados ou ações realizadas por essa categoria profissional;

- h) especialistas: depoimentos dados por professores universitários ou consultores de mercado especializados no setor de avaliação, com conhecimento notório sobre o tema;
- i) Gol: depoimentos ou dados dessa companhia aérea que sofreu um acidente grave em 2006;
- j) TAM: depoimentos ou dados dessa companhia aérea que sofreu um acidente grave em 2007;
- k) clientes finais: depoimentos de clientes finais do setor aéreo, ou seja, passageiros que pagam por seus bilhetes, sejam eles pessoas físicas ou pessoas jurídicas;
- l) data: data de publicação do artigo;
- m) matéria: título exato do artigo;
- n) autor: nome do autor, quando disponível no artigo de jornal; e
- o) fonte: nome do jornal ou da revista que contém o artigo.

Mais uma vez, seguindo a ordem cronológica do artigo mais antigo ao mais recente, os extratos de textos selecionados na etapa anterior foram copiados do arquivo em “Word” e registrados na tabela, debaixo da coluna apropriada.

A cada novo assunto, ou tema, uma nova linha foi utilizada, mesmo em se tratando de um único artigo. Podemos assumir então que essa tabulação aconteceu por assunto, detalhando os conteúdos relevantes na coluna dos atores envolvidos, e registrando detalhes relativos à fonte utilizada (data, autor, título da matéria, publicação).

A esse exercício de copiar os extratos selecionados do artigo original em uma tabela, chamamos, neste trabalho, de tabulação.

Após a tabulação de cada artigo, em uma ou mais linhas dentro da tabela, uma palavra-chave ou uma frase foi atribuída para sumarizar o assunto. Tratou-se da primeira atribuição de significados realizada.

Ao longo da tabulação, novos atores foram se mostrando relevantes nesta análise, e novas colunas foram inseridas na tabela para representá-los, a saber:

- a) Varig: depoimentos ou dados dessa companhia aérea que passou por graves dificuldades financeiras em 2006, sendo posteriormente adquirida pela empresa GOL;
- b) mercado: depoimentos ou dados das demais companhias aéreas, sempre que pertinente (Vasp, BRA, Ocean Air), ou de outras empresas que foram impactadas pela crise aérea;

- c) sindicatos: depoimentos ou dados fornecidos por sindicatos ou associações ligadas ao tema desta dissertação;
- d) mídia: artigos que citavam dados ou informações relevantes que não podiam ser atribuídos a algum ator em específico.

Também alguns ajustes precisaram ser realizados. O principal deles diz respeito à coluna clientes finais.

Os depoimentos de clientes finais que em algum momento se sentiram prejudicados com a crise aérea, ainda que importantes, representam um universo muito pequeno de clientes se comparado com a base total de clientes finais.

Dessa forma, essa coluna foi renomeada e requalificada ao longo da tabulação, conforme a seguir:

Procon ou clientes: depoimentos de usuários finais sobre a crise aérea, ou pesquisas realizadas por instituições sobre a crise aérea junto aos usuários finais, ou processos, depoimentos ou ações realizadas pelo Procon representando clientes finais.

N.	Tema ou palavra-chave	ANAC	Infraero	Ministério da Defesa	Governo	VARIG	Sindicatos	Procon ou Clientes	Data	Mídia	Autor(a)
1	Performance						A presidente do Sindicato Nacional dos Aeronautas, Graziela Baggio, defendeu nesta segunda-feira a intervenção do governo federal na companhia aérea Varig.		24/01/2005	Sindicato dos Aeronautas defende intervenção na Varig	
2	Performance							A Fundação Procon-SP (...) informou nesta quinta-feira que autou na última sexta a Varig pelo cancelamento de vãos com menos de 50% de ocupação.	03/02/2005	Procon-SP autua Varig por cancelamento de vãos	
3	Performance		A crise financeira da Varig afetou o lucro da Infraero em 2004, que foi de apenas R\$ 4,45 milhões. O resultado é 97% inferior aos R\$ 188,73 milhões de lucro obtidos em 2003.						08/03/2005	Crise da Varig afetou lucro da Infraero em 2004	
4	Recursos Financeiros		Em 2004, foram aplicados na melhoria da infraestrutura aeroportuária R\$ 474,7 milhões, cerca de 2% mais que o volume investido em 2003.						08/03/2005	Crise da Varig afetou lucro da Infraero em 2004	
5	Performance					Funcionários da Varig realizaram um ato hoje, em frente ao Palácio Piratini, sede do Executivo gaúcho, em busca de apoio do governo estadual para a proposta de intervenção do governo federal na companhia aérea.			01/04/2005	Funcionários da Varig fazem ato ao RS pedindo intervenção	
6	Performance				O procurador de Justiça das Fundações do Ministério Público do Rio Grande do Sul, Antônio Carlos de Avelar Bastos, promete intervir na compra do controle da Varig pela Docas Investimentos. Bastos lembra que em uma das diversas tentativas de negociação já feitas, o Ministério Público Federal abortiu a fusão da Varig com a Tam por considerá-la uma incorporação danosa.				13/12/2005	Ministério Público poderá intervir na venda da Varig	

Figura 3 – Exemplo resumido da tabela de tabulação.

Fonte: Autora.

N.	Tema ou palavra-chave	ANAC	Infraero	Ministério da Defesa	Governo	VARIG	Sindicatos	Procon ou Clientes	Data	Matéria	Autor(a)
92	ATCOs			Em meio à crise, a Aeronáutica determinou a prisão administrativa do sargento Carlos Toffia, presidente da Federação Brasileira das Associações de Controladores de Tráfego Aéreo (Fabracta), e agravou o clima de tensão entre controladores e o alto comando da Força Aérea Brasileira. A reação à prisão, segundo a categoria, deve ser uma nova paralisação geral, como a de 30 de março. A FAB informou que os problemas no Cindacta 1 deviam-se “à recusa de controladores de trabalhar nos equipamentos e de falta no link de comunicação provido pela Embraer”.					22/04/2007	Mantega nega caos, ‘problema é o fluxo de passageiros’	Agência Estado
91	Crise aérea				O ministro da Fazenda, Guido Mantega, negou na manhã desta quinta-feira, 21, ao chegar ao Ministério, que haja um caos aéreo no País. Na avaliação do ministro existem problemas relacionados a uma série de fatores, entre eles o significativo aumento do fluxo de passageiros, que reflete o bom momento da economia brasileira. “É o preço do sucesso”, disse Mantega, acrescentando que o governo vai resolver os problemas que atingem os usuários do sistema aéreo brasileiro.				22/04/2007	Mantega nega caos, ‘problema é o fluxo de passageiros’	Agência Estado

Figura 4 – Exemplo resumido de tabulação onde um artigo resultou em duas linhas e dois diferentes significados

Fonte: Autora.

Considerações importantes

Em algumas situações, o texto tabulado foi resumido, ou parte do conteúdo do parágrafo foi apagada, visando a não deixar a tabela muito extensa, bem como destacar as informações mais relevantes. Contudo, nessas situações, foi tomado o cuidado para não alterar ou distorcer a mensagem ali contida.

O exercício da tabulação fez com que a relevância dos conteúdos previamente selecionados fosse revisada. Em algumas situações, extratos de texto deixaram de ser relevantes. Em outras mais raras, extratos não considerados anteriormente foram classificados como relevantes.

Dado que a tabulação privilegiou o tema, e não o artigo em si, o número de artigos do anexo difere do número de linhas da tabela.

Poucos artigos coletados do Jornal O Estado de S. Paulo da Internet possuem o nome do autor. Essa informação passa a ser encontrada com maior regularidade nos artigos datados a partir de julho de 2007.

5.2.5 Refinamento da atribuição de significados

A tabulação inicial, depois de concluída, resultou em 53 significados identificados na coluna “Tema ou palavra-chave”:

N.	2005-2006-2007	27	Greve
1	Acidente aéreo	28	Infra-estrutura e questões estruturais
2	Acidente Gol	29	Investigação TAM
3	Acidente Jatinho	30	Malha aérea
4	Acidente TAM	31	Morosidade do Governo
5	Advertência Anac	32	Multa
6	ATCOs	33	Orçamento
7	Avaliação do setor	34	Papel Anac
8	Blitz	35	Performance
9	BRA	36	Pilotos
10	Conflito de papéis	37	Pista de Congonhas
11	Corrupção	38	Plano Contingência Varig
12	CPI: conclusão	39	Preço
13	CPI: início	40	Recursos Financeiros
14	CPI: investigação	41	Reforma Congonhas
15	Crise: início	42	Reforma Cumbica
16	Crise: Agravamento	43	Repercussão da Crise
17	Crise: fim	44	Responsabilidade Crise
18	Crise: não reconhecimento	45	Resumo
19	Crise: reconhecimento	46	Revolta Controladores
20	Culpados	47	Soluções para a crise
21	Desmilitarização dos ATCOs	48	Soluções para a crise: avaliação
22	Direito do Consumidor	49	Substituição cargos públicos
23	Erro	50	Turismo
24	Fim da crise	51	TV Cultura
25	Frases	52	USA
26	Fraude Anac	53	Venda ações Infraero

Tabela 1 – Demonstração da 1ª versão da Atribuição de Significados

Fonte: Autora

Um segundo exercício de atribuição de significados se iniciou. Em consonância com as recomendações de Locke (2001), um trabalho de comparação da coerência do título dado com o conteúdo que ele agrega foi realizado, além de se analisar se as categorias realmente diferiam entre si.

Para a realização dessa segunda atividade, verificou-se se as categorias realmente diferiam entre si; uma série de análises comparativas se iniciou. A sequência de análises comparativas adotada está representada na Tabela 2, a seguir:

Análise comparativa 1: 1. Acidente aéreo 2. Acidente Gol 3. Acidente Jatinho 4. Acidente TAM	Análise comparativa 2: 38. Plano Contingência Varig 29. Investigação TAM 36. Pilotos 9. BRA 39. Preço 35. Performance	Análise comparativa 3: 11. Corrupção 23. Erro 26. Fraude Anac 37. Pista Congonhas
Análise comparativa 4: 16. Crise: Agravamento 17. Crise: fim 15. Crise: início 18. Crise: não reconhecimento 19. Crise: reconhecimento 24. Fim da crise 43. Repercussão da Crise 44. Responsabilidade Crise 47. Soluções para a crise 48. Soluções para a crise: avaliação	Análise comparativa 5: 33. Orçamento 37. Pista Congonhas 41. Reforma Congonhas 42. Reforma Cumbica 40. Recursos Financeiros 28. Infra-estrutura e questões estruturais 53. Venda ações Infraero	Análise comparativa 6: 10. Conflito de Papéis 26. Fraude Anac 12. CPI: conclusão 13. CPI: início 14. CPI: investigação 15. CPI: início 8. Blitz
Análise comparativa 7: 46. Revolta Controladores 27. Greve 6. ATCOs ¹ 21. Desmilitarização dos ATCOs 46. Revolta Controladores	Análise comparativa 8: 34. Papel Anac 5. Advertência Anac 32. Multa 10. Conflito de papéis	Análise comparativa 9: 49. Substituição de cargos públicos 31. Morosidade do Governo
Análise comparativa 10: 20. Culpados 22. Direito do Consumidor	Análise comparativa 11: 28. Infra-estrutura e questões estruturais 7. Avaliação do Setor 45. Resumo 30. Malha aérea	Análise final (12): 52. USA 51. TV Cultura 50. Turismo 25. Frases

Tabela 2 – Demonstração das análises e comparações realizadas

Fonte: Autora

Considerações importantes dessas análises

Através da comparação entre o conteúdo das diversas categorias, conforme demonstrado acima, foi possível revisar e reduzir a quantidade de categorias criadas. Entretanto, como os dados coletados possuem grande riqueza de conteúdo e diferentes

¹ ATCO's é a sigla em inglês que significa Controladores de Voo.

nuances, visando a preservar essas divergências e facilitar as etapas posteriores, foi criada uma segunda categoria, como subdivisão da primeira, a qual foi denominada de categoria de segundo nível.

A categoria de primeiro nível totalizou 14 itens; a categoria de segundo nível totalizou 110 subitens. Como o segundo nível está vinculado ao primeiro, não houve necessidade de refinar ou diminuir sua quantidade.

De fato, uma maior quantidade de categorias de segundo nível só demonstra que a categoria de primeiro nível associada possui uma grande diversidade de nuances.

5.2.6 Categorias de Primeiro Nível – Versão Final

1. Acidente Gol: retrata conteúdos relacionados ao acidente aéreo envolvendo um avião Boeing 737-800 da companhia aérea Gol e um jato particular, em 29 de setembro de 2006.

2. Acidente jatinho: retrata conteúdos relacionados à queda de um Jato Learjet 35 da empresa Really Táxi na zona norte do município de São Paulo, em novembro de 2007.

3. Acidente TAM: retrata conteúdos relacionados ao acidente aéreo envolvendo a aeronave Airbus A320 da companhia aérea TAM no dia 17 de julho de 2007.

4. Acusação de órgão público: retrata conteúdos onde órgãos públicos são acusados, na maior parte das vezes por outros órgãos públicos, de corrupção, ou de erro, ou de omissão.

5. ATCOs: ATCO é sigla em inglês que significa Controlador de Tráfego Aéreo. Nessa categoria encontram-se conteúdos que retratam depoimentos e ações desses profissionais.

6. Avaliação do setor: contempla conteúdos proferidos por atores desconhecidos ou não, relevantes a esta pesquisa, mas que contêm dados ou explicações de suporte sobre o setor aéreo.

7. Conflito de papéis: contempla conteúdos que retratam conflito de papéis na execução de suas atividades, ou no discurso de seus depoimentos, entre órgãos públicos.

8. CPI: reúne registros que abordam todo o processo da CPI do Apagão, desde as divergências para sua instauração, algumas entrevistas, e suas recomendações finais.

9. Crise aérea: reúne registros que abordam todo o desenrolar da crise aérea no Brasil.

10. Infra-estrutura: reúne registros que abordam dados e informações sobre a infra-estrutura do setor aéreo brasileiro.

11. Papel Anac: reúne conteúdos que abordam o papel desempenhado pela Anac, sua adequação ou inadequação ao longo dos anos de 2006 e 2007;

12. Performance: reúne registros que tratam dos resultados de gestão, especialmente das companhias aéreas e do setor privado.

13. Recursos financeiros: reúne registros sobre orçamentos, gastos, prejuízos e investimentos.

14. Substituição cargos públicos: contempla conteúdos que ilustram as diferentes substituições de pessoas em funções públicas nos órgãos relacionados à crise aérea.

A Tabela a seguir representa estas categorias e a quantidade de registros.

N.	2005-2006-2007 Categorias 1o. Nível	N.	Categorias de Segundo Nível	Quantidade de registros
1	Acidente Gol	1.1	Boeing 737-800	1
		1.2	Diagnóstico especulativo	1
2	Acidente Jatinho	2.1	Learjet 35	1
3	Acidente TAM	3.2	Ações	1
		3.2	Airbus A-320	4
		3.3	Belém => Manaus	1
		3.4	Campo de Marte	1
		3.5	Diagnóstico especulativo	5
		3.6	Familiars	3
		3.7	Inconsistência de documentação perante a Lei	2
		3.8	Liberação de Congonhas	1
		3.9	Londrina	1
		3.10	Medidas concretas	1
		3.11	Mídia Internacional	1
		3.12	Morosidade do governo	1
		3.13	Prejuízos	2
4	Acusação de órgão público	4.1	Corrupção	11
		4.2	Defesa do órgão	1
		4.3	Gestão inadequada	2
		4.4	Liberação de Congonhas	3
		4.5	Recusa de colaboração	1
5	ATCOs	5.1	Acidente TAM e Gol	1
		5.2	Afastamento	2
		5.3	Contratação	1
		5.4	Desmilitarização	5
		5.5	Formação	3
		5.6	Greve / Operação Padrão	12

(Continuação)

N.	2005-2006-2007 Categorias 1o. Nível	N.	Categorias de Segundo Nível	Quantidade de registros
6	Avaliação do setor	5.7	Negociações	2
		6.1	Conflito entre órgãos públicos	1
		6.2	Corrupção	1
		6.3	Movimentos de passageiros e fusões	1
		6.4	Origem da crise	3
		6.5	Perspectiva de crescimento	1
7	Conflito de papéis	6.6	Resumo	1
		7.1	Blitz	2
		7.2	Depoimento do governo	2
		7.3	Divergência entre órgãos do Ministério da Defesa	2
		7.4	Duopólio	1
		7.5	Liberação de Congonhas	3
8	CPI	7.6	Revisão papel Anac	1
		8.1	Conclusão	1
		8.2	Depoimento do governo	2
		8.3	Início	2
		8.4	Investigação	15
9	Crise aérea	8.5	Liberação de Congonhas	3
		9.1	Acitação	1
		9.2	Agravamento	5
		9.3	Antena da TV Cultura	1
		9.4	Atrasos	1
		9.5	Conflito entre órgãos públicos	7
		9.6	Defesa do órgão	1
		9.7	Depoimento do governo	2
		9.8	Diagnóstico especulativo	2
		9.9	Direito do consumidor	6
		9.10	Duopólio	1
		9.11	Estados Unidos	1
		9.12	Fim	5
		9.13	Frases célebres	1
		9.14	Início	4
		9.15	Investimentos	1
		9.16	Medidas concretas	6

(Continuação)

N.	2005-2006-2007 Categorias 1o. Nível	N.	Categorias de Segundo Nível	Quantidade de registros
		9.17	Morosidade do Governo	4
		9.18	Movimentos de passageiros e fusões	1
		9.19	Não reconhecimento	5
		9.20	Nova malha aérea	8
		9.21	Novo aeroporto	1
		9.22	Perspectiva de crescimento	2
		9.23	Prejuízos	15
		9.24	Reconhecimento	4
		9.25	Responsabilização da TAM	5
		9.26	Responsáveis / Culpados	5
		9.27	Soluções	19
		9.28	Substituição de cargos públicos	6
		9.29	Substituição Presidente TAM	1
10	Infra-estrutura	10.1	Diagnóstico especulativo	1
		10.2	Falta de pilotos no futuro	1
		10.3	Investimentos	1
		10.4	Radares	1
		10.5	Reforma Cumbica	2
11	Papel Anac	11.1	Advertência às Companhias Aéreas	3
		11.2	Apagão da TAM	1
		11.3	Atribuições	1
		11.4	Carta-renúncia com resumo e sugestões	1
		11.5	Defesa do órgão	3
		11.6	Depoimento do governo	1
		11.7	Direito do consumidor	1
		11.8	Eficácia	1
		11.9	Estabilidade Diretoria	3
		11.10	Estrutura inadequada	1
		11.11	Exclusão de evento importante	1
		11.12	Inconsistência de documentação perante a Lei	2
		11.13	Responsáveis / Culpados	1
		11.14	Revisão papel Anac	2
12	Performance	12.1	Apagão da TAM	2
		12.2	BRA	9
		12.3	Morosidade do governo	5
		12.4	Perspectiva de crescimento	2
		12.5	Plano Contingência para a Varig	6

(Continuação)

N.	2005-2006-2007 Categorias 1o. Nível	N.	Categorias de Segundo Nível	Quantidade de registros
		12.6	Varig	14
		12.7	Vasp	4
13	Recursos Financeiros	13.1	Abertura de Capital da Infraero	3
		13.2	Investimentos	1
		13.3	Novo imposto	1
		13.4	Orçamento público	4
		13.5	Reajuste salarial companhias aéreas	1
		13.6	Reforma Congonhas	3
		13.7	Reforma Cumbica	1
		13.8	Valor das taxas de Guarulhos	1
14	Substituição cargos públicos	14.1	Revisão papel Anac	1
		14.2	Substituição cargos públicos	30

Tabela 3 – Categorias de Primeiro Nível e Segundo Nível – Versão Final

Fonte: Autora.

6 PRINCIPAIS ANÁLISES QUANTITATIVAS

6.1 Análise da distribuição dos registros entre as Categorias:

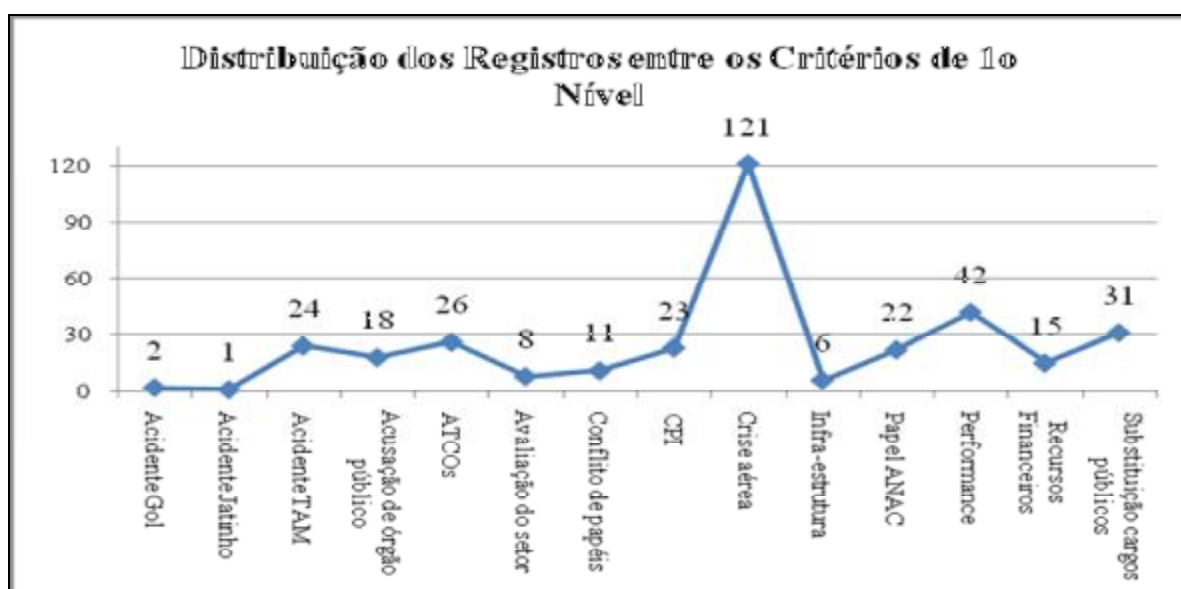


Figura 5 – Distribuição dos registros entre as categorias de primeiro nível

Fonte: Autora.

As Figuras a seguir detalham os critérios com maior quantidade de registros.

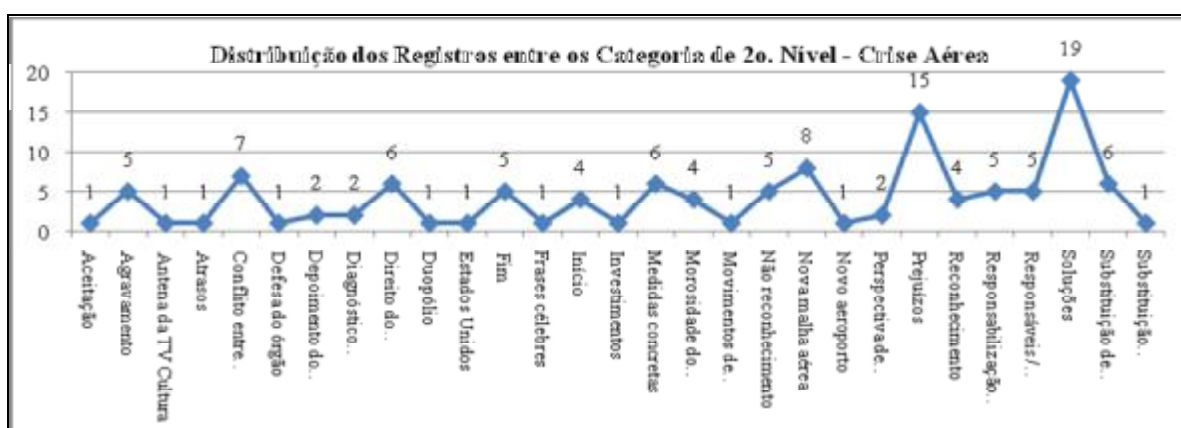


Figura 6 - Detalhamento da distribuição dos registros entre as categorias de segundo nível para o tema crise aérea.

Fonte: Autora.

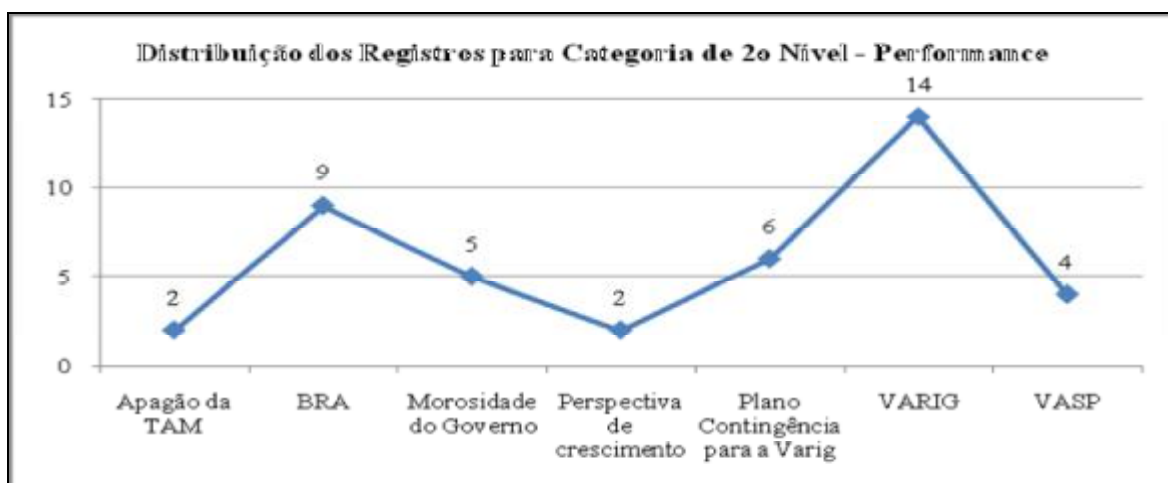


Figura 7 – Detalhamento da distribuição dos registros entre as categorias de segundo nível para o tema performance.

Fonte: Autora.

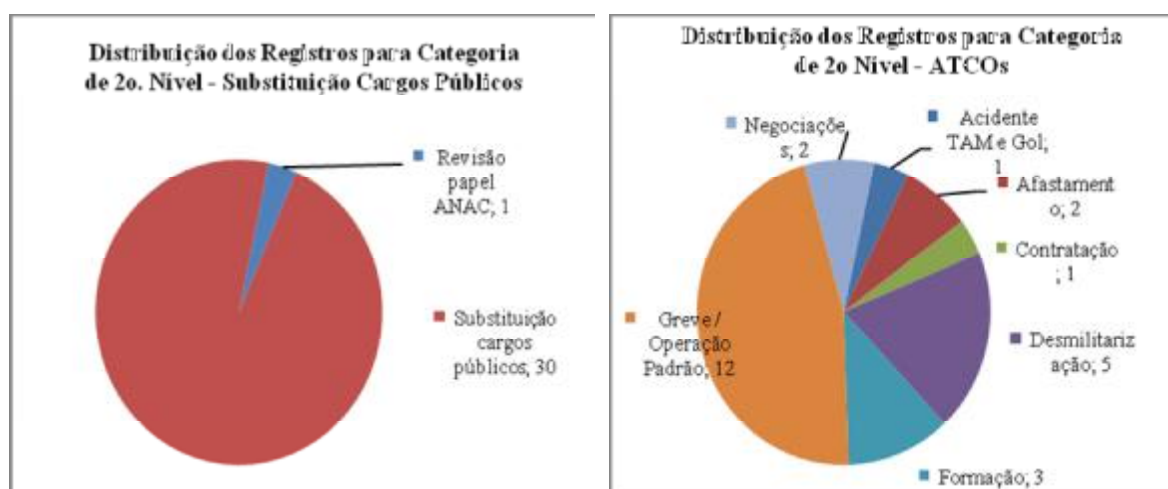


Figura 8 – Detalhamento da distribuição dos registros entre as categorias de segundo nível para os temas “substituição de cargos públicos” e “ATCO’s”.

Fonte: Autora.

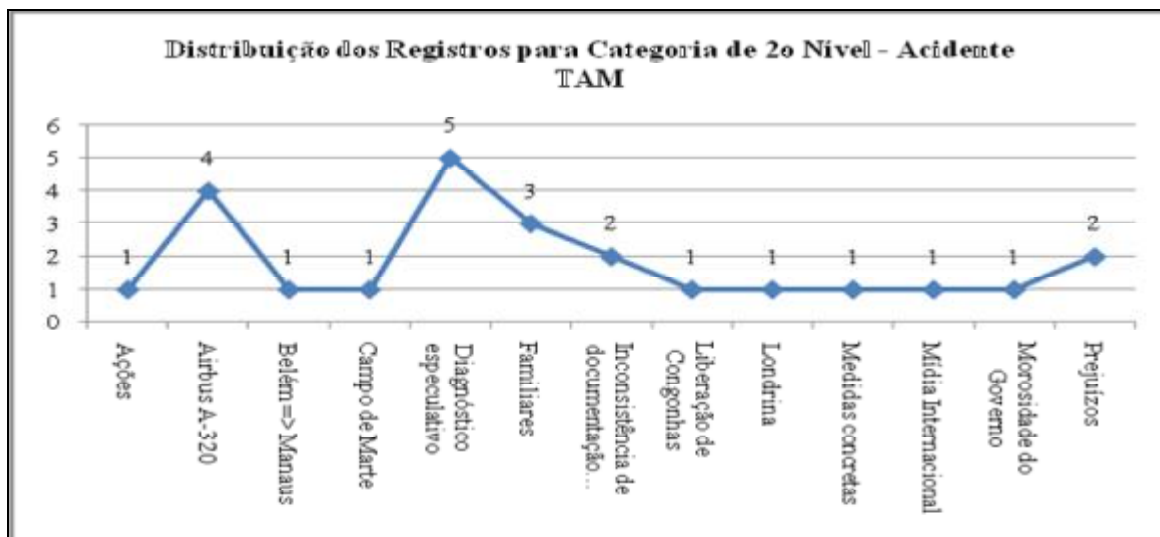


Figura 9 – Detalhamento da distribuição dos registros entre as categorias de segundo nível para o tema – acidente TAM.

Fonte: Autora.



Figura 10 – Detalhamento da distribuição dos registros entre as categorias de segundo nível para o tema – papel Anac.

Fonte: Autora.

6.2 Considerações principais

Considerando a pergunta de pesquisa da presente dissertação e a sequência de fatos que culminaram com a crise aérea, consideramos coerente a presente distribuição de registros.

As categorias de primeiro nível com menor frequência de registro foram:

- a) acidente jatinho: 1 registro

- b) acidente Gol: 2 registros
- c) infra-estrutura: 6 registros
- d) avaliação do setor: 8 registros

O acidente aéreo ocorrido com um jato particular pode ser considerado um dado pontual, sem relação direta com a crise aérea. A queda do avião da Gol foi o evento que despertou a atenção dos diferentes atores para a crise aérea, mas não foi considerada na época do acontecimento como resultado direto da crise, e sim como o evento que demarcou seu início.

Isso explica o baixo número de artigos que foram filtrados com as palavras “crise aérea” na ocasião do acidente. Os registros com avaliações do setor retratam opiniões genéricas, não ligadas a atores específicos.

Assim como as matérias de revista, têm valor didático, mas pouco acrescentam ao presente trabalho. Os registros classificados como infra-estrutura foram importantes para fornecer dados.

Como conclusão dessas análises, a distribuição quantitativa dos registros tabulados mostrou-se coerente à proposta deste trabalho.

7 PRINCIPAIS ANÁLISES QUALITATIVAS

As estratégias metodológicas de análise qualitativa foram, conforme discriminado no capítulo Metodologia de Pesquisa, *grounded theory* e *visual mapping*.

Iniciaremos a descrição das análises qualitativas com a aplicação da metodologia de *visual mapping*, objetivando oferecer uma contextualização geral das informações coletadas ao leitor e assim melhor instrumentalizá-lo na leitura das análises posteriores.

Na seqüência, as análises se pautarão em instrumentos da metodologia de *grounded theory*, por meio de cortes horizontais ou verticais no material tabulado, seguidas da conclusão final.

7.1 Análise Qualitativa à luz de *Visual Mapping*

7.1.1 Resumo esquemático dos acontecimentos:

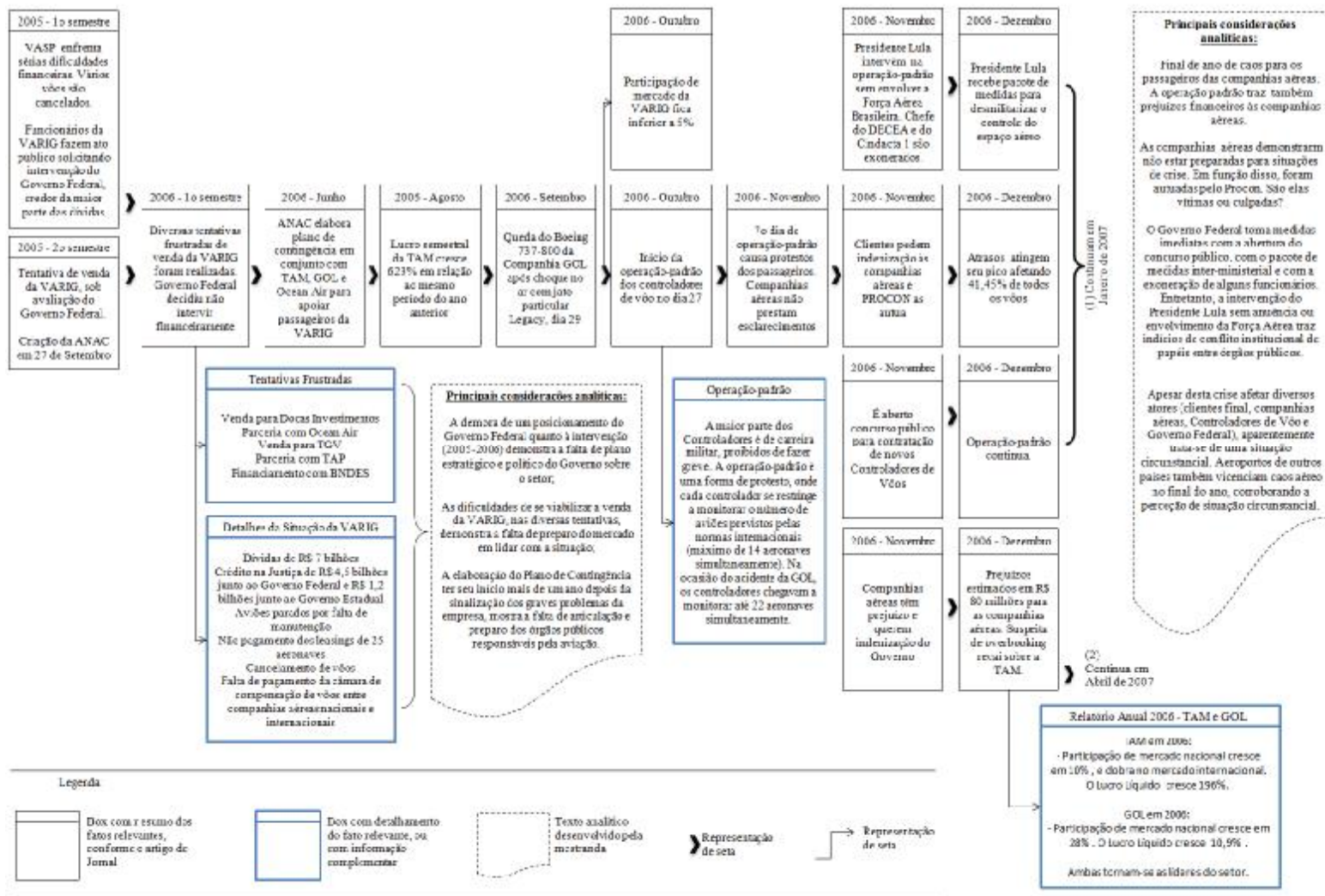


Figura 11 – Resumo esquemático dos acontecimentos nos anos de 2005 e 2006.
Fonte: Autora.

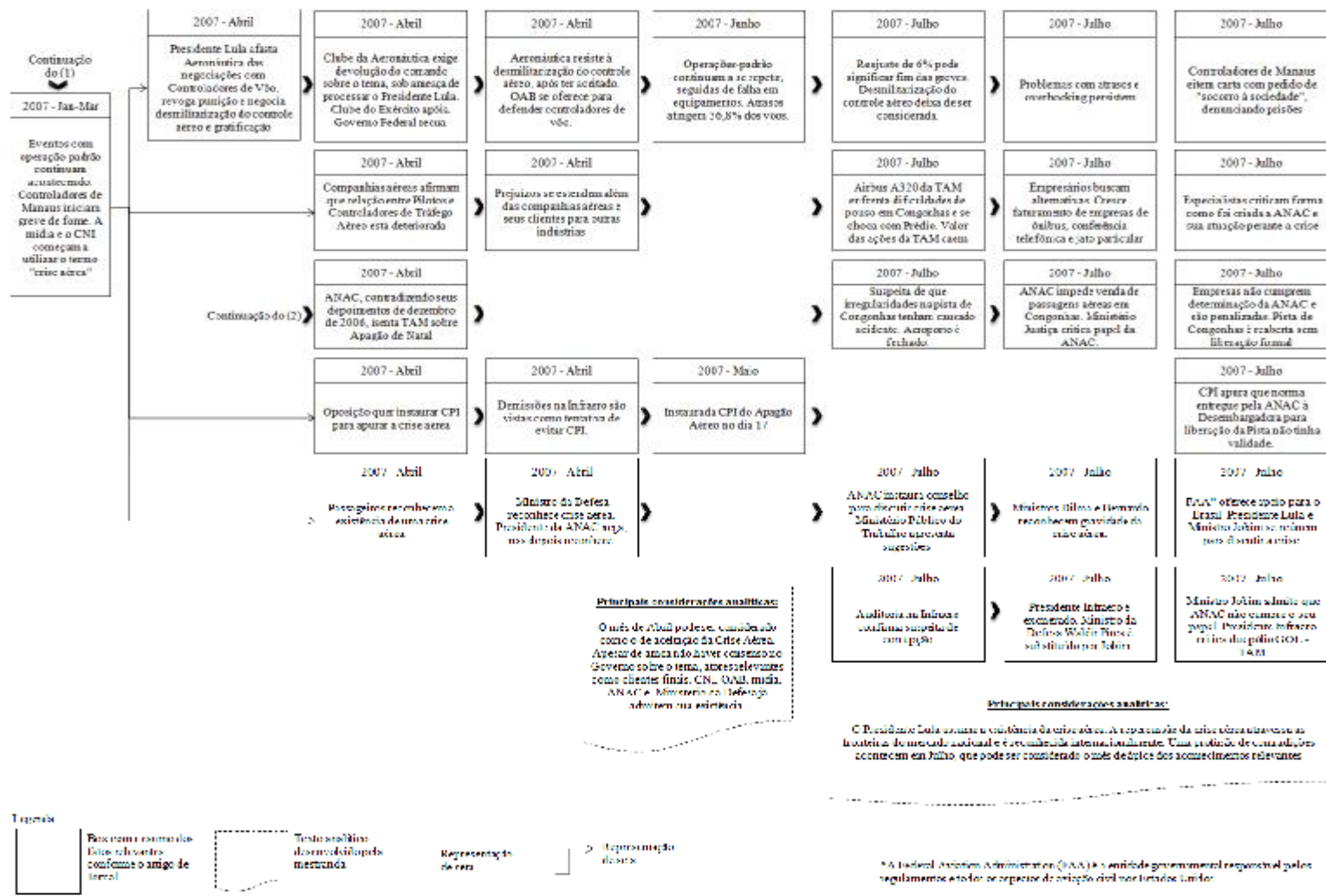


Figura 12 – Resumo esquemático dos acontecimentos dos anos de 2007 – Parte 1 de 2
Fonte: Autora.

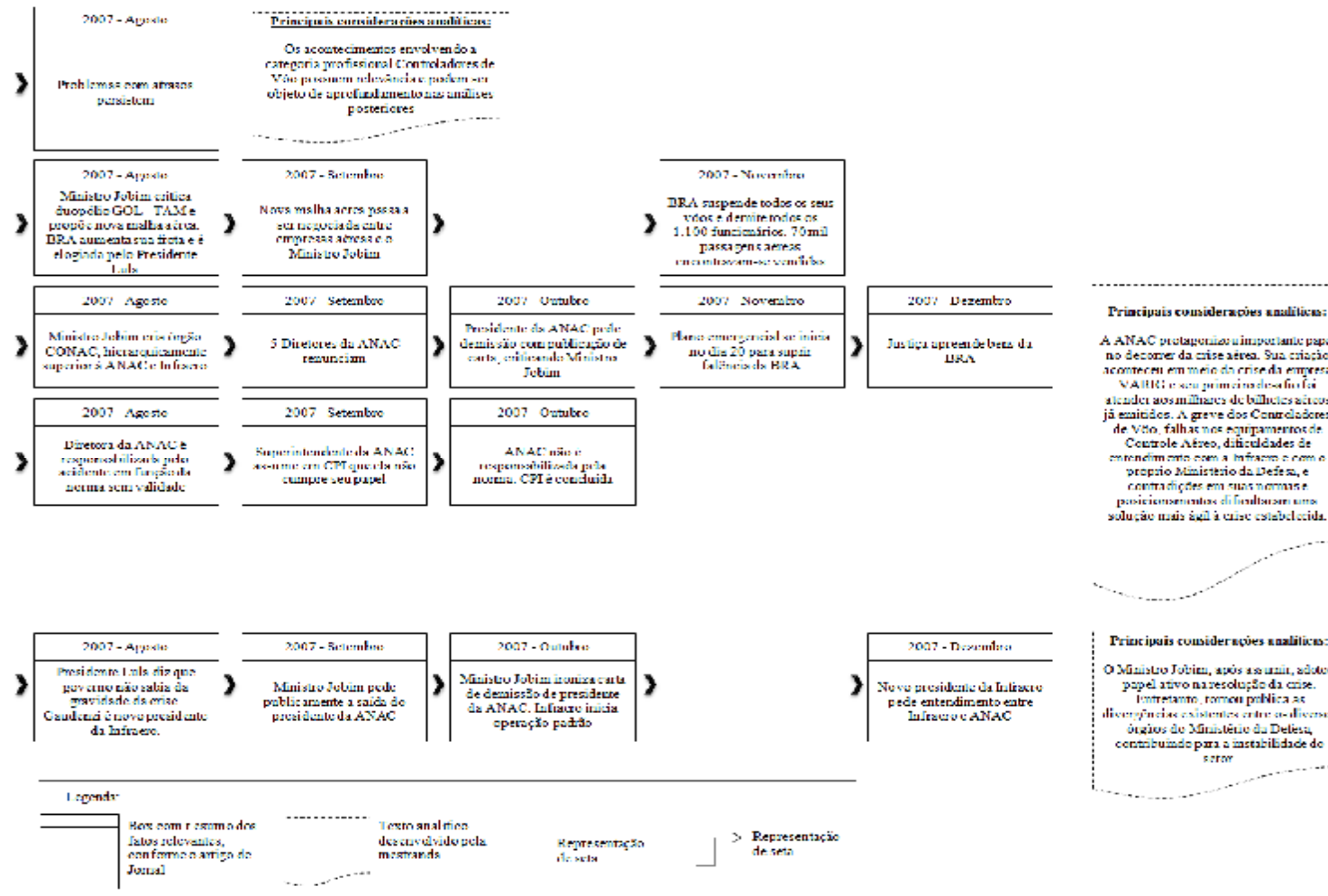


Figura 13 – Resumo esquemático dos acontecimentos dos anos de 2007 – Parte 2 de 2.

Fonte: Autora

7.1.2 Considerações importantes

A elaboração e análise do resumo esquemático do material tabulado jogaram luz a uma série de questões que poderiam ser objeto de estudo e aprofundamento, tais como:

- a) análise da crise da Varig, com aprofundamento nas diversas tentativas de solução, até o seu desfecho, buscando identificar as fragilidades do setor, a falta de planejamento e articulação do governo federal e dos órgãos públicos relacionados para tratar com as graves dificuldades da maior companhia aérea do país, bem como a repercussão de sua venda em toda a dinâmica de mercado do setor aéreo;
- b) a competitividade e atratividade do setor aéreo brasileiro. Ao longo dos dois anos de pesquisa, três empresas aéreas passaram por dificuldades e decretaram falência: a Vasp, a Varig e a BRA. Quais os principais fatores que ocasionaram essa performance, e qual o posicionamento dessa indústria em comparação com outros países;
- c) o papel de Agências Reguladoras e a relevância de sua existência;
- d) o papel da Anac na crise aérea brasileira, desde sua criação, e o impacto de suas ações na solução da crise;
- e) controle de tráfego aéreo sob direção civil ou militar?
- f) desempenho do governo federal em responder de forma ágil e adequada aos diversos eventos que se sucederam no período analisado. Análise das diversas soluções propostas para os problemas identificados em comparação com as efetivamente executadas;
- g) conflito de papéis entre órgãos públicos e estrutura de gestão do setor aéreo;
- h) história e relevância econômica e política da empresa TAM no setor aéreo;
- i) critérios e objetividade na escolha e substituição de pessoas em funções públicas.

Entretanto, nesse momento, para a escolha das linhas de análise que deveriam ser aprofundadas, foi especialmente importante retomar o problema de pesquisa:

“Como se desenvolveu a crise aérea no Brasil, à luz da teoria institucional?”

Para responder a essa pergunta, foram identificados os principais atores, a saber:

- a) setor público, representado pela Anac, Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária (Infraero), Ministério da Defesa;
- b) consumidores;
- c) empresas privadas como TAM, Gol e VarigLog (a lista completa pode ser encontrada no apêndice 1); e
- d) profissionais do setor; nesta análise, serão destacados os Controladores do Tráfego Aéreo.

Reforçando o problema de pesquisa, a frase-síntese retrata que:

“O propósito desta dissertação é analisar os acontecimentos referentes ao setor aéreo no Brasil durante os anos de 2006 e 2007, pautando-se em dados secundários, buscando identificar campo, atores e situações relevantes que permitam apresentar como se desenvolveu a crise no setor aéreo e revelar os principais pontos de conflito da lógica institucional”.

Sendo assim, para manter a coerência com o problema inicial de pesquisa, para apresentar como se desenvolveu a crise no setor aéreo brasileiro, à luz da tabulação e análise realizadas até o momento, foram destacadas as seguintes linhas de aprofundamento:

- a) análise do posicionamento, diálogo e ação das companhias aéreas ao longo desses dois anos, por representarem o mercado e os impactos nas empresas e em seus resultados ao longo da crise;
- b) análise das demandas e manifestações dos controladores de tráfego aéreo, com ênfase na criticidade do impacto de suas ações na crise aérea;
- c) análise dos principais órgãos públicos relacionados ao setor aéreo, a saber, Anac, Infraero, Ministério da Defesa e autoridades relevantes do governo federal, buscando identificar consenso, dissenso e conflito entre eles durante o período;
- d) análise aprofundada da Anac e seu envolvimento nos diversos eventos, buscando enfatizar a fragilidade de sua política e estruturação;
- e) análise das manifestações dos clientes finais, do Procon e de pesquisas relacionadas com os clientes finais, por essa categoria representar justamente o público-alvo da boa prestação dos serviços aéreos e os responsáveis por remunerar todo o setor, sejam as empresas, sejam os órgãos públicos, por meio de pagamento de taxas e impostos; e

- f) finalmente, análise de todos os conteúdos que se encaixaram sob a tabulação de crise aérea, a fim de conciliar os conteúdos acima apresentados, explicar como ela se desenvolveu, e com isso responder ao problema de pesquisa proposto.

Essas seis análises serão desenvolvidas com o material tabulado aplicando-se alguns instrumentos apresentados em *grounded theory*.

7.2 Análise Qualitativa

Após a escolha dos seis focos de análise, a seleção do conteúdo específico para cada uma delas seguiu a seguinte sequência:

- a) **corte vertical:** selecionar somente o conteúdo dos atores selecionados para a análise. Apagar o conteúdo dos demais atores;
- b) **corte horizontal:** considerar categorias de primeiro nível, com todas as suas nuances e, se pertinente, algumas categorias de segundo nível. Essas linhas foram adicionadas à tabela e, muitas vezes, traziam conteúdo dos diferentes atores;
- c) **organização:** eliminar linhas em branco, colocar as informações em ordem cronológica e iniciar a análise.

Algumas análises foram somente verticais, outras horizontais, outras consideraram ambos os cortes. Neste último caso, com certa frequência houve repetição de algumas linhas, quando as linhas selecionadas com base nos temas já haviam sido previamente computadas em função da escolha do ator.

Essa repetição foi percebida e não prejudicou o conteúdo das análises. A descrição de todas elas se iniciará destacando os cortes de pesquisa realizadas, e a quantidade de registros que esse recorte totalizou.

7.2.1 Análise 1 – Mercado

- a) **Corte vertical:** considera os atores representados nas colunas Gol, TAM, Varig, Mercado.
- b) **Corte horizontal:** foram selecionados os registros existentes nas categorias.
- c) Categorias de 1º nível: Acidente Gol, Acidente Jatinho, Acidente TAM;

- d) Categorias de 2º nível: além daquelas vinculadas às categorias de 1º nível selecionadas, foram adicionadas Duopólio, BRA, Varig, Vasp, Apagão da TAM, Substituição Presidente TAM.
- e) **Ênfase:** papel e influência do setor privado na crise aérea.
- f) **Quantidade total de linhas:** 149, com algum grau de repetência.

Resumo analítico

Com base nos conteúdos selecionados, é possível observar que a crise financeira enfrentada pela empresa Varig já se tornara de conhecimento público no ano de 2005, e a discussão sobre a viabilidade da intervenção financeira pelo governo federal já estava em pauta.

Ao longo do primeiro semestre de 2006, o que se observa é uma seqüência de tentativas frustradas de recuperação ou venda da empresa. Em abril o governo declara que não realizará intervenção financeira e o BNDES anuncia que financiamentos serão concedidos somente com base em análise técnica de viabilidade.

Uma parceria entre a Varig e a empresa Ocean Air é vetada pela Anac e a Varig começa a apresentar dificuldades de honrar os vôos com bilhetes já emitidos.

Um dos pontos centrais sobre a intervenção financeira do governo federal está relacionado ao perfil da dívida de R\$7 bilhões da Varig para com seus credores (governo federal e estadual, fornecedores de aeronaves, câmaras de compensação de bilhetes aéreos em nível nacional e internacional, custos operacionais).

Segundo a empresa, ela também era credora do governo em função de prejuízos sofridos com planos econômicos do passado (4,5 bilhões de reais com o governo federal) e créditos de ICMS com 15 Estados brasileiros (1,2 bilhões de reais), sendo esses valores disputados naquela ocasião na Justiça.

Certamente os artigos publicados no jornal não forneceram subsídios suficientes para a apuração dessa condição, mas, se a considerarmos correta, o principal credor – devedor com quem a empresa deveria negociar tratava-se certamente do governo federal e estadual.

Considerando que, para se posicionar, o governo federal demorou praticamente um ano, certamente essa demora contribuiu para o estrangulamento do fluxo de caixa da empresa.

Este estrangulamento ficaria nítido nos meses seguintes com as dificuldades enfrentadas para pagar em dia o *leasing* de 25 aeronaves, a reposição de peças que deixariam sem voar outras aeronaves, o pagamento do combustível para os vôos.

A ausência de pagamento das câmaras de compensação nacional e internacional também se mostrou uma situação crítica. As empresas aéreas associadas a essas câmaras aceitam endossar bilhetes aéreos de outras companhias em determinadas circunstâncias, pois há a certeza de remuneração deste bilhete.

Não estando presente nessas câmaras de compensação, o risco de prejuízo do consumidor final tornou-se alto. Como a Varig era a maior empresa do Brasil, a repercussão se mostrou crítica. Em função disso, a Anac liderou a discussão de um plano de contingência com as companhias aéreas para definir ações para minimizar o impacto negativo da crise da Varig.

Mais uma vez, entretanto, pôde ser observada demora na ação. O plano de contingência passou a ser discutido em junho de 2006, momento em que diversas aeronaves e linhas já não estavam mais operando.

Considerando que a crise já era pública em 2005, a falta de preparo torna-se evidente, mesmo depois de ter vivenciado em 2005 experiência semelhante com a crise e falência da Vasp.

Durante o período desta pesquisa, vários foram os meses em que se observaram atrasos em quantidade significativa de vôos. A maior parte originada pela operação padrão dos controladores de vôos, outra pela operação padrão de funcionários da Infraero, ou falha de equipamentos, ou ainda situações de *overbooking*.

Analizando as companhias aéreas, ainda que em diversos desses eventos possamos considerá-las vítimas das circunstâncias, assim como os passageiros, é possível observar a falta de preparo de lidar com essa adversidade.

Ausência de informação para os passageiros, falta de serviço de refeição e hospedagem nas situações de atrasos prolongados, em algumas situações, ausência de funcionários para dialogar com os passageiros em espera.

Em novembro de 2006 a polícia precisou ser acionada para manter a ordem em alguns aeroportos em função da revolta dos passageiros com a falta de respostas e de suporte nas esperas.

Mesmo diante dessas adversidades, algumas empresas aéreas puderam se beneficiar com a situação. O espaço aberto pela Varig foi rapidamente absorvido pelas empresas aéreas TAM e GOL. As figuras apresentadas mais adiante ilustram melhor o desempenho dessas empresas ao longo dos anos de 2004 - 2005 – 2006 – 2007.

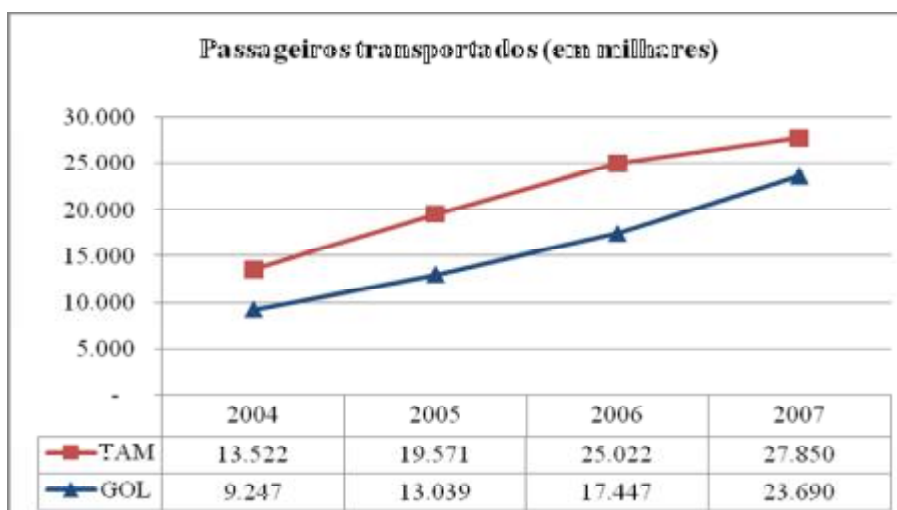


Figura 14 – Evolução do número de passageiros transportados, em milhares Fonte: Relatório Anual das Empresas TAM e GOL, anos de 2005, 2006 e 2007.

Nota: Dados trabalhados pela Autora.

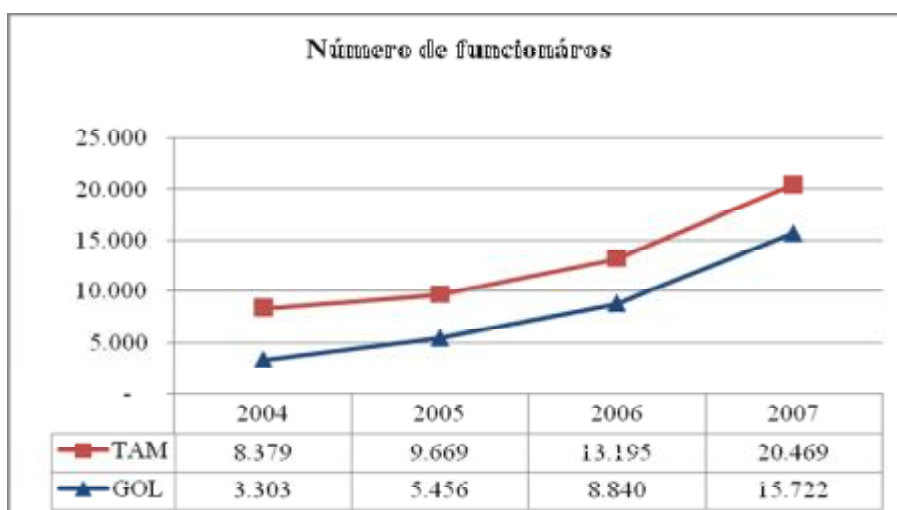


Figura 15 – Evolução do número de funcionários.

Fonte: Relatório Anual das Empresas TAM e GOL, anos de 2005, 2006 e 2007.

Nota: Dados trabalhados pela Autora.

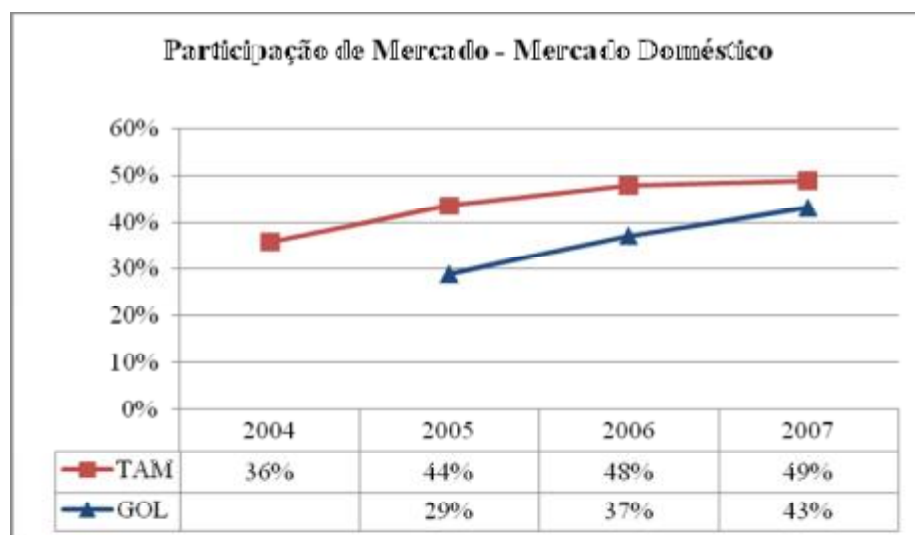


Figura 16 – Evolução da participação de mercado no mercado doméstico Fonte: Relatório Anual das Empresas TAM e GOL, anos de 2005, 2006 e 2007.
Nota: Dados trabalhados pela Autora

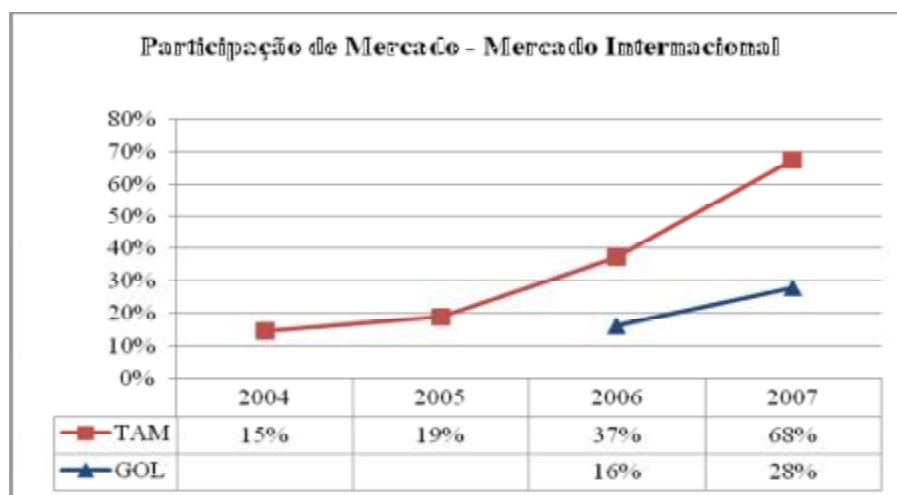


Figura 17 Evolução da participação de mercado no mercado internacional (entre empresas brasileiras) Fonte: Relatório Anual das Empresas TAM e GOL, anos de 2005, 2006 e 2007.
Nota: Dados trabalhados pela Autora



Figura 18 – Evolução do faturamento – em milhões de R\$ Fonte: Relatório Anual das Empresas TAM e GOL, anos de 2005, 2006 e 2007.

Nota: Dados trabalhados pela Autora

Os resultados das companhias aéreas foram fortemente impactados pela crise ocorrida durante os anos de 2006 e 2007. Essa informação, além de presente nos artigos de jornal, também está descrita no Relatório Anual das empresas Gol e TAM, e no Anuário Estatístico da Anac.

Além da diminuição do número de passageiros, que buscaram alternativas, como táxi aéreo (setor que cresceu 25% em 2007 após dois anos de estagnação), ônibus (a empresa Itapemirim registrou incremento de 10% a 15% nas viagens de curta e média duração), despesas adicionais aconteceram.

Em 2006, os prejuízos para as empresas aéreas foi calculado em R\$70 milhões (taxas aeroportuárias, horas extras para funcionários, hospedagem extra de tripulação).

Em 2007, os prejuízos da GOL somente no primeiro trimestre foram calculados em R\$30 milhões.

Ainda assim, é possível observar nas Figuras apresentadas o forte crescimento das empresas, principalmente se considerarmos que o crescimento total do mercado doméstico foi de 11% em 2007 em comparação a 2006, e que o mercado internacional diminuiu em 6%.

Em julho de 2007, aconteceu o acidente aéreo com aeronave da TAM. Diferente do que aconteceu no ano anterior com o acidente da aeronave da GOL, foram altos os impactos no mercado acionário. As ações da TAM e da GOL caíram no mercado nacional e internacional.

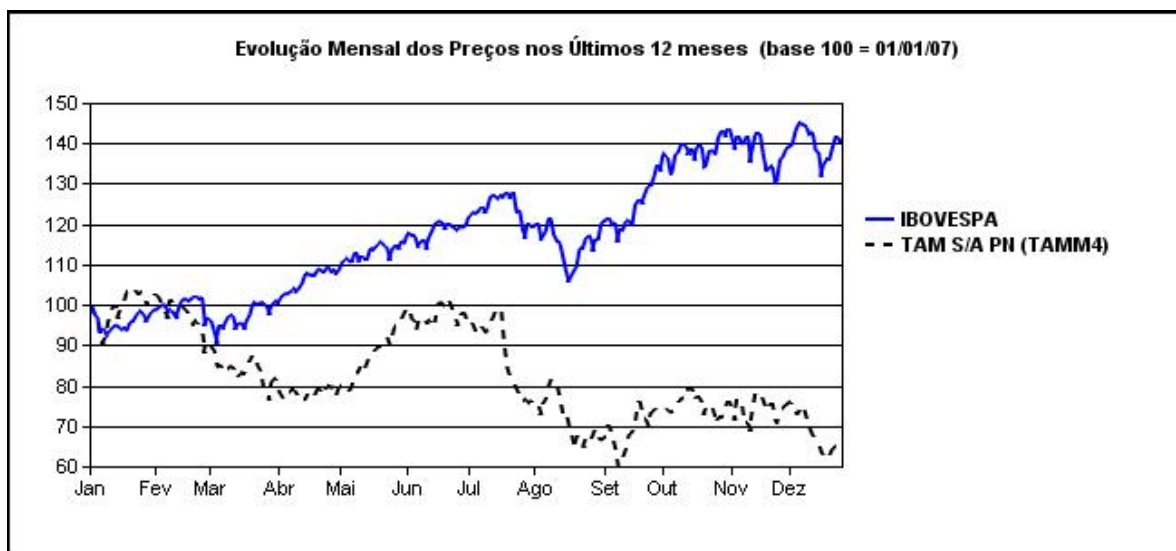


Figura 19 – TAM 2007: Evolução do valor das ações, visão mensal.
 Fonte: Relatório Bovespa; 2007

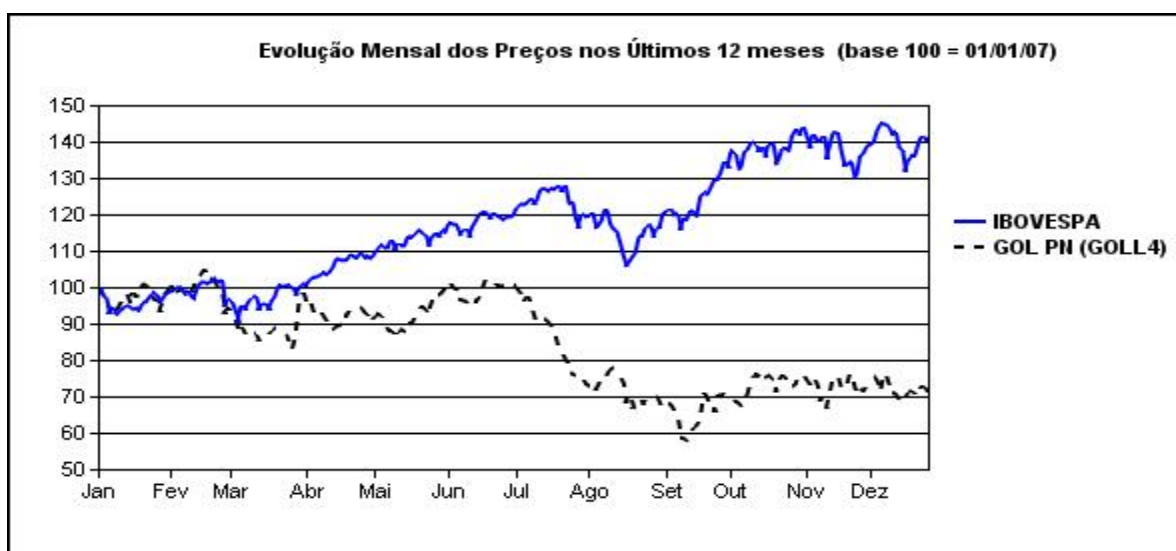


Figura 20 – GOL 2007: Evolução do valor das ações, visão mensal.
 Fonte: Relatório Bovespa; 2007.

As Figuras a seguir mostram a evolução do preço nas ações de ambas as companhias no ano de 2006.

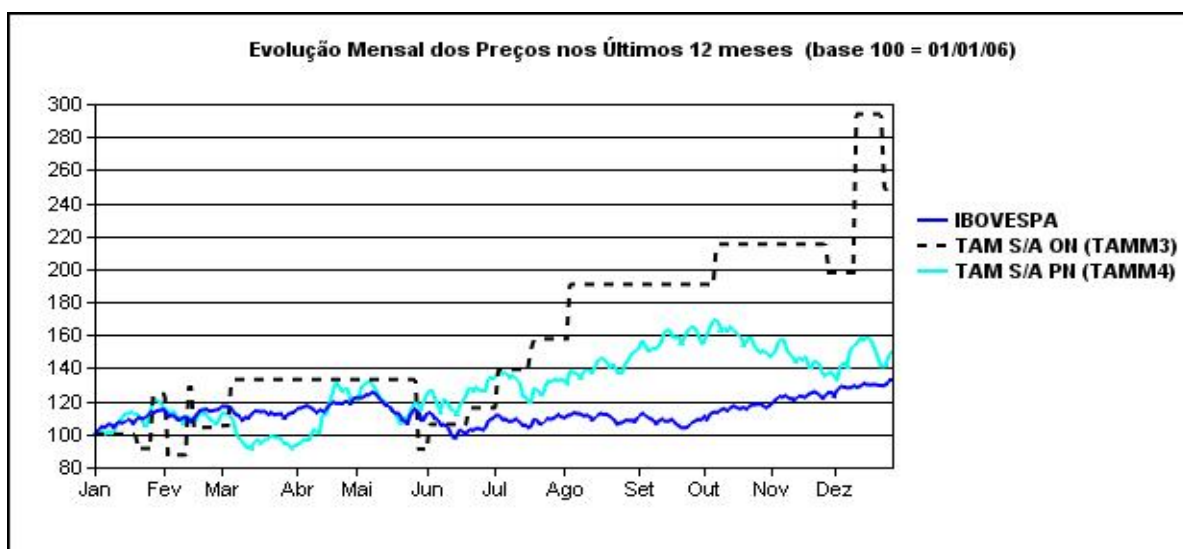


Figura 21 – TAM 2006: Evolução do valor das ações, visão mensal.
Fonte: Relatório Bovespa; 2006.

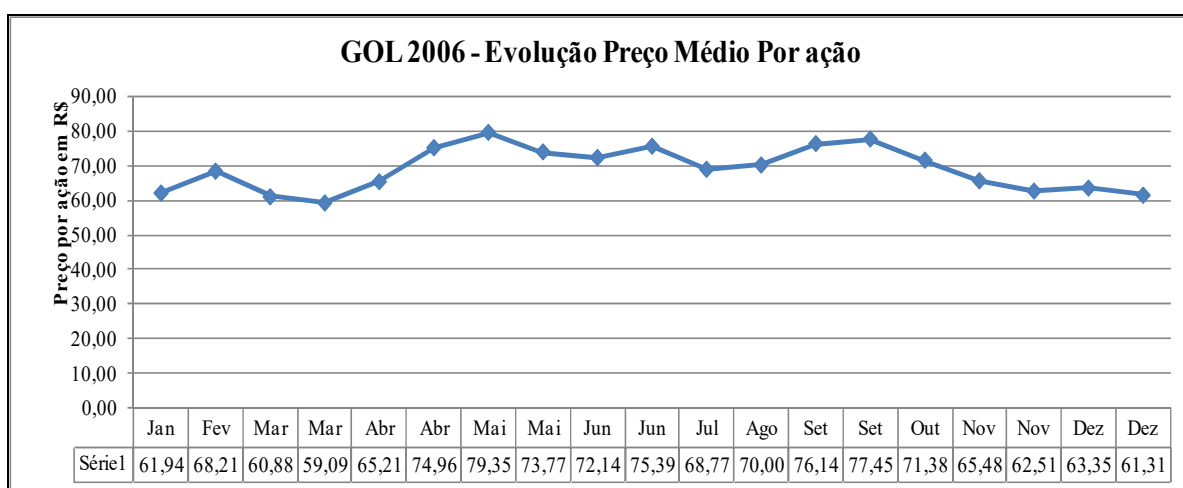


Figura 22 – GOL 2006: Evolução do valor das ações, visão mensal.
Fonte: Relatório Bovespa; 2006.

A confecção dessas Figuras foi realizada por esta pesquisadora, pois as informações só estavam disponíveis em formato tabela

É possível observar, então, que o acidente aéreo envolvendo a companhia aérea GOL teve pouca repercussão no valor de suas ações, e nenhuma repercussão nas ações da companhia TAM.

Em 2007, ambas as empresas foram afetadas no mês de setembro. Provavelmente o mercado investidor analisou o acidente de 2006 como um evento pontual.

Em setembro de 2007, estávamos vivenciando já meses de crise aérea. As causas especuladas envolviam erros na reforma da pista de Congonhas, omissão em sua liberação, dentre outros, e o acidente pode ter sido interpretado como consequência das dificuldades vivenciadas.

Conclusões

Como conclusão geral, podemos extrair algumas análises:

- a) **companhias aéreas como vítimas:** os desentendimentos entre os diversos órgãos públicos relacionados ao setor, as greves e manifestações de funcionários desses órgãos prejudicaram as companhias assim como seus clientes. A demanda diminuiu e os custos de operação aumentaram; e
- b) **companhias aéreas como culpadas:** por mais de uma vez o duopólio foi criticado por representantes do governo, assim como a expressão da força dessas companhias em influenciar decisões da Anac. Adicionalmente, a falta de preparo para lidar com os passageiros nos aeroportos nas situações de crise, bem como eventos de *overbooking*, ilustram parcela de responsabilidade com a crise aérea.

7.2.2 Análise 2 – Controladores de Tráfego Aéreo

- a) **Corte vertical:** considera o ator denominado como ATCO.
- b) **Corte horizontal:** não há.
- c) **Ênfase:** papel e influência da categoria profissional na crise aérea.
- d) **Quantidade total de linhas:** 26.
- e) **Observação:** a fim de explicar melhor alguns eventos constatados, algumas pesquisas complementares foram realizadas na base completa de dados, e algumas informações foram adicionadas a esse recorte. Os registros adicionados são os que se encontram sob o código: 39, 70, 71, 72, 73 e 77.

Resumo analítico

O acidente aéreo ocorrido no dia 29 de setembro de 2006 entre um Boeing 737-800 da companhia aérea GOL e um jato particular Legacy, resultando na queda do Boeing e falecimento de 154 pessoas abriu questionamento sobre a fragilidade do sistema de controle de tráfego aéreo no Brasil.

O choque entre as aeronaves aconteceu com elas em voo. Uma delas, posteriormente identificada como o jato Legacy, estava em uma altitude incorreta e a questão levantada era: ou houve falha nos equipamentos de controle, que não captaram o erro de trajeto do jato, ou houve falha humana no monitoramento, que não percebeu e/ou comunicou o erro em tempo hábil.

Seguindo legislação internacional, os oito controladores de voo que estavam em plantão em Brasília foram afastados de suas operações. A partir daí, outra dificuldade surgiu, a saber, a falta de controladores reserva de voo para substituir os afastados.

Ao final de outubro de 2006, teve início no País um movimento denominado operação padrão, realizado pelos controladores de voo, que consistia em restringir o número de aeronaves monitoradas de forma simultânea a 14 aeronaves, quantidade essa recomendada pela legislação internacional.

Essa manifestação foi em prol de melhores condições de trabalho e também um protesto contra uma eventual acusação dos controladores como responsáveis pelo acidente da Gol. Um artigo de jornal complementar data o dia 27 de outubro de 2006 como o primeiro dia da operação padrão, que duraria vários dias e se repetiria por meses.

A consequência imediata foi o atraso na liberação de pousos e decolagens de alguns vôos, o que rapidamente teve efeito cascata e se transformou no atraso significativo de diversos vôos.

Já no final de novembro, um edital para contratação de novos profissionais para a posição de controladores civis foi publicado, contendo 64 vagas. Entretanto, segundo as matérias pesquisadas, o prazo médio entre a contratação e o treinamento para o início efetivo do trabalho é cerca de um ano, prazo longo para servir como resposta imediata à crise vivenciada.

Vale destacar que a remuneração oferecida nessas posições, como salário inicial, era de R\$700,00, superior ao salário inicial de um controlador de tráfego aéreo de carreira militar. A diferença de remuneração entre profissionais que possuem as mesmas atividades e trabalham juntos provavelmente instiga questionamentos.

Entretanto, controladores de vôo de carreira militar seguiam a política de remuneração e carreira dos órgãos militares, e estas não poderiam ser alteradas para se igualar aos salários dos controladores civis, sob pena de prejudicar a estrutura de cargos e salários do poder militar.

Certamente, esses aspectos contribuíram para a forte discussão sobre a manutenção ou não do controle militar sobre o tráfego aéreo.

No dia 6 de dezembro de 2006, uma falha nos equipamentos de rádio causa novos atrasos e novas revoltas entre os controladores. Somados os sucessivos atrasos de vôos e o aumento da demanda típica do mês, os índices de atraso bateram recordes.

Todos os vôos controlados por Brasília foram suspensos por mais de seis horas. Na sequência, todos os vôos de Brasília, São Paulo e Minas Gerais foram cancelados, repercutindo atrasos e cancelamentos em todo o País.

Essa situação se estendeu por todo o mês de dezembro daquele ano e criou o denominado apagão de Natal. Nesse mesmo mês, o Presidente Lula recebe uma proposta de desmilitarização do controle de tráfego aéreo realizada por um Grupo de Trabalho Interministerial.

Durante os meses de janeiro e fevereiro de 2007, atrasos persistem e a insatisfação de controladores aéreos com plano de carreira e carga de trabalho é noticiada. Uma nova ameaça de greve surge em março, entre os controladores de vôo civis do aeroporto do Rio de Janeiro.

Controladores de Curitiba, Salvador e Manaus iniciam uma greve de fome em nome de melhores salários e equipamentos de trabalho.

Todos os aeroportos do País foram fechados por cinco horas.

Essa revolta é considerada pelos especialistas a maior rebelião dentro da Aeronáutica desde 1963. Pelos militares ela foi considerada um motim, o que é proibido por lei.

É emitida ordem de prisão militar aos controladores, mas esta é revogada pelo Presidente Lula, que afasta a Aeronáutica das negociações e nomeia o Ministro do Planejamento para negociar. Dessa negociação um acordo por escrito é firmado.

A Aeronáutica publica um manifesto lamentando o seu afastamento, a revogação da ordem de prisão, mas concorda com a desmilitarização do controle aéreo.

Contudo, o que parecia ser favorável a essa categoria profissional acabou se mostrando o reverso. Nos dias que se seguiram, cedendo às pressões da Aeronáutica, o governo federal recuou, retirou o acordo previamente estipulado e devolveu o controle das negociações à Aeronáutica, que, por sua vez, voltou a resistir à desmilitarização.

Manifestações de revolta em função do acordo não atendido justificaram novas operações-padrão. As companhias aéreas se manifestam publicamente afirmando que a relação de confiança entre os pilotos de avião e os controladores de tráfego aéreo estava abalada.

Índices alarmantes de atrasos são verificados em abril, em junho, chegando a mais de 35% de todos os vôos do País.

A Polícia Federal é envolvida na investigação do acidente aéreo ocorrido com o Boing da Gol, o que pode significar prisão no caso de condenação dos controladores de vôo envolvidos.

Novas manifestações de revolta acontecem pedindo o afastamento da Polícia nas investigações. Solicitação esta que se mostrará frustrada ao longo do tempo.

Ainda, em julho, um novo centro de formação de controladores de vôo é inaugurado em São José dos Campos. Segundo o Departamento de Controle do Espaço Aéreo, vinculado à Aeronáutica (Decea), o déficit de profissionais no setor é de 1.500, e suprir esse déficit só será possível em 2010.

Em agosto são presos (prisão militar) sete controladores de vôo identificados em motim realizado em março. A prisão é considerada arbitrária pela categoria e novas manifestações de revolta acontecem. O presidente da Febracta apóia a desmilitarização do setor. Mas o tema deixa de ser prioridade do governo, informação esta declarada pelo Ministro Jobim em outubro de 2007.

A análise desses fatos mostra como a categoria profissional teve dificuldades de obter apoio em suas manifestações. Esse apoio não existiu dentro da Força Aérea e, fora dela, as tentativas de apoio do governo federal foram desarticuladas e frustradas.

Em outubro, a aeronáutica decide redesenhar o controle aéreo visando a diminuir a quantidade de vôos controlada pelo Cindacta 1.

Conclusões:

Como conclusão geral, podemos inferir:

- a) a falta de profissionais no setor se mostrou verdadeira, seja pelo diagnóstico realizado pelo Decea, seja pela reestruturação do controle aéreo realizado em outubro de 2007. O excesso de trabalho dos controladores de tráfego existente é, portanto, a conclusão da análise desses dados;
- b) as falhas dos equipamentos divulgadas ao longo desses dois anos – falha no link da Embratel, pane nos equipamentos de Brasília, interferência nos rádios do aeroporto de Congonhas – também ilustram como verdadeiros os pleitos por melhores condições de trabalho; e
- c) a diferença de remuneração e carreira entre controladores de vôo civil e militares também corrobora as reclamações nessa área.

Apesar disso, o que se verificou no período analisado é de que essas reivindicações em nenhum momento foram atendidas. E, pelos fatos descritos, a influência da operação padrão nos diversos atrasos de vôos, que culminaram em prejuízos econômicos e de imagem para todo o setor, foi decisiva para alavancar e tornar pública a crise aérea.

7.2.3 Análise 3 – Governo Federal

- a) **Corte vertical:** considera os atores denominados como Anac, Ministério da Defesa, Infraero, governo federal;
- b) **Corte horizontal:** não há;
- c) **Ênfase:** consenso e dissenso entre esses atores;
- d) **Quantidade total de linhas:** 237.
- e) **Observação:** esses atores representam os responsáveis pela regulamentação e controle do setor aéreo do País. Entre eles existe uma hierarquia formal que, muitas vezes, foi perdida e por isso analisar o consenso e dissenso entre eles é tão relevante. Como a aplicação do filtro proposto trouxe um número muito elevado de registros, alguns

itens não relacionados a consenso e dissenso foram excluídos. Como também o resumo esquemático apresentado anteriormente teve a preocupação de apresentar o desenrolar dos eventos críticos em ordem cronológica, neste momento não foi priorizado um resumo da situação, para evitar repetição de informação. O resumo analítico a ser apresentado na sequência aborda as questões importantes de consenso, dissenso e conflito de papéis entre esses órgãos.

Resumo analítico:

Durante o primeiro semestre de 2006, o tema crítico que pautou os registros de jornal relativos a esses atores foi a crise financeira enfrentada pela Varig. Dentro desse tema se destacam a Anac, criada no final de 2005, participando ativamente na análise das diversas propostas de parceria ou de compra e venda envolvendo a Varig, o BNDES avaliando projetos apresentados pela empresa, o plano de contingência sendo elaborado, a disponibilização de aeronaves da aeronáutica para transportar passageiros da Varig, dentre outros.

Ao final de julho a Ministra-Chefe da Casa Civil Dilma elogia a atuação da Anac ante a crise da Varig e suas implicações. Pode-se observar, então, um grande consenso entre estes atores (Anac, BNDES, Casa Civil) nos temas relativos à Varig.

Em outubro do mesmo ano, o País assistiu ao acidente aéreo envolvendo a empresa Gol. O que se observou na sequência, e está bem descrito na Análise 2, foi o início da operação padrão e dos sucessivos atrasos nos vôos, sinalizando a origem de um novo tema crítico e um novo desafio para esses atores.

O primeiro desdobramento que chama a atenção foi um grupo de trabalho montado pela Ministra Dilma, atendendo ao pedido do Presidente Lula, com participação do Ministro da Defesa e do Ministro do Trabalho, para negociar com o Sindicato dos Controladores de Vôo. A Aeronáutica publicamente solicita sua inclusão nesse grupo.

O denominado “Apagão de Natal”, ocorrido em dezembro de 2006, mesmo com a operação padrão em andamento, foi diagnosticado pelo governo federal, por intermédio do Ministro do Turismo, e pela Anac, como resultado de *overbooking* originado pela empresa TAM e a falta de manutenção adequada de suas aeronaves.

Seria o “Apagão da TAM”. Uma auditoria na empresa realizada pela própria Anac isenta a empresa. O Presidente Lula acha o relatório superficial e solicita nova auditoria. Um

novo relatório é apresentado, mas o diagnóstico foi o mesmo. Observa-se assim um frágil consenso entre o governo federal, representado pelo Presidente Lula, e a Anac.

A crise aérea se estende e continua ao longo do ano de 2007. Em março, após outra operação padrão e greve, ocorreu o aquartelamento dos controladores de voo pelo comando da aeronáutica, sendo este na sequência revogado pelo Presidente da República. Essa manifestação de dissenso entre esferas hierarquicamente ligadas abre início para uma crise institucional ainda maior.

O Presidente Lula afasta a Aeronáutica das negociações com os controladores e nomeia o Ministro do Planejamento Paulo Bernardo para negociar as condições para o fim das greves e desmilitarização do setor. A negociação acontece e um acordo por escrito é assinado entre as partes. A Infraero apóia a desmilitarização. A Aeronáutica divulga nota onde lamenta o afastamento das negociações e a decisão de desmilitarização do controle aéreo, mas afirma que respeita a decisão presidencial.

Dias depois, o Clube da Aeronáutica, com apoio do Clube do Exército, emite nota exigindo a devolução à Aeronáutica do comando sobre as negociações com os controladores de voo, sob pena de processar o Presidente da República. O Governo cede. O comando volta à Aeronáutica, que desconsidera a desmilitarização. Temos nesse momento um dissenso evidente e forte entre a Presidência da República e Infraero versus o Ministério da Defesa, em especial a Aeronáutica.

A oposição ao governo federal decide instaurar uma CPI para investigar as causas da crise aérea e também suspeitas de corrupção e favorecimento político na Infraero. Algumas demissões são realizadas na Infraero como tentativa (frustrada) de se evitar a CPI. Mais um dissenso entre representantes do governo federal e, agora, a Infraero.

O Ministro da Justiça, em julho, decide interferir na crise aérea auditando as companhias aéreas. Em seu entendimento, o direito dos consumidores não estava sendo resguardado e a Anac e Infraero não estavam cumprindo seu papel. Temos mais uma situação de dissenso.

De abril a julho a crise aérea, já percebida e reconhecida pela mídia e pelo público final, é ora negada, ora reconhecida pelas entidades do governo. Em depoimento à CPI em abril, o presidente da Anac refuta a existência de uma crise.

O Ministro da Defesa reconhece a gravidade da crise na CPI. Dias depois, ainda em abril, o presidente da Anac cede e reconhece a crise. O Ministro da Fazenda Guido Mantega publicamente nega a existência de uma crise e alega que o que existe é excesso de demanda.

Em julho, a Ministra Dilma atribui à Varig a responsabilidade pela crise. Em agosto, o presidente Lula, reconhecendo a existência de uma crise aérea, afirma que desconhecia a gravidade do assunto. A pluralidade e discrepância entre os depoimentos e os órgãos existentes corroboram a situação de dissenso.

Em julho de 2007, após o acidente aéreo da TAM, o Ministro da Defesa é substituído por Jobim e a decisão de exonerar o presidente da Infraero já está na mídia. O novo ministro critica publicamente a atuação da Anac.

O Presidente Lula coloca em discussão a estrutura da Anac. A partir daí, se observa um agravamento de relações entre a Anac e o Ministério da Defesa. Ao mesmo tempo a CPI apura suspeita de favorecimento político exercido pela Anac e levanta dúvida sobre a competência técnica de sua diretoria.

Uma situação delicada se apresenta: a Desembargadora de Justiça que liberou a pista de Congonhas para vôos depois de uma reforma afirma que se baseou em norma técnica emitida pela Anac, cujo conteúdo, se cumprido, poderia ter impedido o acidente da TAM. Análise aprofundada verificou que a referida norma era um documento interno e não possuía validade.

A gravidade das acusações contra a Anac se intensifica. Em diversas situações o Ministro Jobim critica a atuação da Anac, órgão vinculado ao próprio Ministério, e dá a entender que gostaria que toda a diretoria e presidência renunciassem.

Mas essa indefinição se prolongaria um pouco mais. Somente em setembro quatro diretores da Anac renunciam e, no final de outubro, o presidente da Anac, Zuanazzi, renuncia, por meio de carta pública, em que critica o Ministro Jobim. Por sua vez, o Ministro ironiza a carta de Zuanazzi. Esses eventos simbolizam o ápice do dissenso.

A partir de então, a possibilidade de retomada do consenso se aproxima. A Infraero é presidida desde julho por indicado pelo Ministro Jobim, que afirma que sua prioridade é entendimento com a Anac. A renúncia de Zuanazzi abre espaço para indicação favorável a Jobim e, com isso, busca o consenso e alinhamento entre esses órgãos.

Conclusão:

O consenso entre os órgãos do governo observados durante a crise financeira da Varig se mostrou frágil. Quando os acontecimentos e suas implicações tornaram-se graves, o que se observou foi grande desarticulação entre os responsáveis e demora em tomada de decisão.

A substituição das pessoas que ocupavam os cargos de liderança dos órgãos citados apareceu como a principal medida para solucionar a crise institucional. Isso denota que, aparentemente, o consenso está mais vinculado às pessoas que às instituições em si, colocando sob suspeita a sustentabilidade desse novo consenso.

7.2.4 Análise 4 – Papel da Anac

- a) **Corte vertical:** considera o ator denominado como Anac.
- b) **Corte horizontal:** considera os registros classificados como “Apagão TAM” e “Liberação Congonhas”.
- c) **Ênfase:** fragilidade de atuação e estratégia da Anac.
- d) **Quantidade total de linhas:** 35, com algum grau de repetição.

Resumo analítico:

A Anac foi criada no dia 27 de setembro de 2005, mas Zuanazzi é empossado como presidente no dia 20 de março de 2006, em meio à crise financeira envolvendo a companhia aérea Varig.

A criação da Anac trouxe para si parte das responsabilidades antes desempenhadas pelo Departamento de Aviação Civil (DAC), órgão subordinado à força aérea. Ela é uma agência subordinada diretamente ao Ministro da Defesa, portanto hierarquicamente superior ao DAC.

Os cargos de presidente e diretor são cargos de confiança, nomeados pelo Presidente da República, com mandato fixo de quatro anos, com uma proteção que impede que essas pessoas sejam desligadas neste período.

Essa característica, no auge dos conflitos com o Ministério da Defesa, certamente contribuiu para as críticas realizadas publicamente pelo Ministro Jobim, como forma de pressão para uma renúncia da Diretoria e Presidência da Anac.

A primeira atuação do novo órgão foi tratar temas relativos à crise da Varig, que envolveram a análise e aprovação (ou não) das propostas de parceria e/ou venda, a distribuição a outras empresas das rotas que a Varig não tinha mais condições de atender, a realocação do espaço ocupado pela Varig nos aeroportos, a coordenação de um plano de contingência para que o impacto da falência da Varig não fosse tão prejudicial aos milhares de passageiros que já possuíam bilhetes aéreos.

Em todas essas medidas, a Anac demonstrou falta de agilidade e de articulação. Mesmo considerando se tratar de um órgão novo, as responsabilidades já eram existentes e

realizadas pelo DAC. E situação como a da Varig já tinha sido vivenciada pelo País (e por outros países) em um passado recente (crise da Vasp), já era de conhecimento público.

Portanto, as ações tomadas deveriam ter tido um caráter mais proativo. Os próximos acontecimentos iriam confirmar isso.

Logo na seqüência ao acidente aéreo da empresa Gol e início da operação padrão dos controladores de Vão, não era possível averiguar se a crise que se instaurara era decorrência de fatos pontuais (a própria operação padrão) ou mais sistêmicos.

Entretanto, a aproximação das festas de final de ano e o conseqüente aumento de demanda por vôos potencializaram as conseqüências negativas da operação padrão e aumentou o rol de prejudicados, abarcando, além dos clientes finais, as próprias companhias aéreas.

Em dezembro de 2006, foi possível observar a falta de preparo das companhias aéreas para lidar com o excesso de atrasos junto a seus clientes finais. Falta de esclarecimento e suporte foram as principais queixas.

Após o que foi chamado “Apagão de Natal”, os primeiros depoimentos públicos da Anac foram no sentido de responsabilizar a empresa TAM pelos atrasos. Após duas auditorias, a TAM foi inocentada pelos relatórios da Anac.

Realizando uma análise superficial dos acontecimentos na ocasião, podemos também considerar que houve omissão da Anac em orientar ou auditar as empresas no ápice da crise, dado ser ela a agência reguladora do setor.

Essa omissão pôde ser corroborada pelo Procon, que autuou empresas aéreas por entender que o direito do consumidor não estava sendo respeitado, e, posteriormente, pelo Ministério da Justiça, que iniciou auditorias nas companhias aéreas por considerar que a Agência não estava cumprindo seu papel.

Em 2007, mais uma vez a fragilidade da Anac foi exposta. Após o acidente da aeronave da TAM, o aeroporto de Congonhas foi fechado, o número de passageiros com vôos cancelados aumentou e, para regularizar essa situação, a Agência determinou proibição, por um período, de venda e emissão de novos bilhetes aéreos. As companhias aéreas não atenderam a essa determinação e por isso foram autuadas.

Vale ressaltar aqui que o aeroporto também foi fechado em função de suspeitas de que obras recentes tivessem sido responsáveis pelo acidente sofrido pela aeronave da TAM. Essas obras foram conduzidas e avaliadas pela Infraero.

Uma eventual confirmação dessa suspeita significaria que a responsabilidade pelos prejuízos decorrentes do fechamento do aeroporto era do governo. Impedir empresas aéreas

de funcionarem significaria então punição adicional aos prejuízos já sofridos com o acidente e seus desdobramentos.

Mas independente disso, o não-cumprimento da determinação resultou em multas no valor de R\$10 mil, certamente um valor irrisório para essas companhias, o que talvez financeiramente justificasse o risco de autuação ante o faturamento potencial dessas vendas. Para ilustrar, o Procon multou a GOL, em Agosto, em mais de seiscentos mil reais.

Ainda em julho o Ministro Jobim assume o Ministério da Defesa e as críticas públicas à Anac teriam início. Essas críticas foram endossadas por outros Ministérios e, inclusive, pelo Presidente da República. Entre julho e outubro, até a renúncia de Zuanazzi, uma pressão muito grande se formou contra a Anac visando à renúncia de toda a diretoria.

Em agosto, outra questão crítica coloca em julgamento a coerência da atuação da Anac. A desembargadora Cecília Marcondes, do Tribunal Regional Federal, que autorizou a reabertura da pista principal do Aeroporto de Congonhas, utilizou, dentre outros documentos emitidos pela Anac, uma norma que tratava das condições de pouso em dia de chuva.

Essas condições, se tivessem sido respeitadas, teriam evitado o acidente aéreo da TAM. Uma apuração aprofundada revelou que esse documento, apesar de ter sido entregue à desembargadora como norma, não possuía validade.

Investigação posterior inocentou a Diretora da Anac responsável por entregar esses documentos à desembargadora, mas demonstrou a fragilidade das determinações técnicas emitidas pelo órgão.

Assim, ao final de 2007, a repentina falência da companhia aérea BRA, em menos de três meses após anunciar aumento de sua frota, demonstrou o quanto a Agência estava desinformada sobre a saúde financeira das companhias aéreas.

Conclusão:

É possível avaliar que talvez parte da dificuldade da Anac em ter uma atuação mais assertiva ou até mesmo proativa advém da ausência de informações sobre o setor e de um planejamento estratégico sobre o futuro da aviação no País.

Também suas atividades de fiscalização se mostraram deficitárias, com contradição de avaliação e aplicação de multas de baixo valor. A parceria com outros órgãos como a Infraero e o DAC, de onde ela se originou, não ficou aparente.

A promoção do Conselho de Aviação Civil (Conac), órgão de assessoramento do Presidente da República, como o responsável pela formulação da política nacional de aviação civil, pelo Ministro Jobim, em agosto de 2007, com a vinculação hierárquica da Agência transferida para debaixo do Conac, representa que o próprio Ministério reconhece a falta de preparo técnico e de orientação estratégica clara.

7.2.5 Análise 5 – Cliente-final

- a) **Corte vertical:** considera o ator denominado como “Procon ou clientes”.
- b) **Corte horizontal:** considera os registros classificados como “Direito do Consumidor” e “Prejuízos”.
- c) **Ênfase:** impacto da crise nos clientes final.
- d) **Quantidade total de linhas:** 49, com algum grau de repetição.
- e) **Observação:** considerou-se como cliente final a pessoa física ou jurídica que adquire uma passagem aérea perante sua remuneração.

Resumo analítico:

Diz o ditado popular que a corda sempre arrebenta do lado mais fraco, ou a corrente em seu elo mais frágil. Dentre os atores analisados, entende-se que os consumidores finais representam esse elo.

Desde a crise da Vasp, em 2005, eles são os primeiros prejudicados. A Vasp, na ocasião, chegou a cancelar os vôos com menos de 50% de ocupação. Aqueles que possuíam bilhetes eram direcionados para outros vôos.

A crise da Varig, em 2006, trazia o risco de essa situação se repetir, mas em escala muito maior se considerarmos que se tratava da maior companhia aérea do Brasil. Em junho de 2006 28 mil passageiros Varig se encontravam no exterior, com o bilhete de retorno em mãos, mas com o risco de não haver aeronave.

Ainda em junho, o Procon se manifesta e classifica transporte aéreo como serviço público essencial que deve ser garantido pelo governo, representado pela Anac. A Agência toma medidas e elabora um plano de contingência com outras companhias aéreas, que aceitam endossar os bilhetes aéreos da Varig, mesmo considerando a inadimplência desta nas Câmaras de Compensação de Bilhetes Aéreos entre as companhias, em nível nacional e internacional.

Enquanto a situação não se regulariza, muitos passageiros tiveram seus vôos cancelados ou adiados. Uma solução foi encontrada, mas como reação aos cancelamentos, atrasos e revolta, e não como prevenção.

A partir do acidente aéreo com a aeronave da GOL e o início da operação padrão, o que se assistiu foi uma sucessão de atrasos recordes entre pousos e decolagens. As Figuras a seguir ilustram os índices de pontualidades calculados pela Anac considerando a média entre

todos os vôos do mês. É possível observar a queda da pontualidade entre novembro e dezembro de 2006 e, também, que durante o ano de 2007 não foi possível recuperar o desempenho antes da crise.

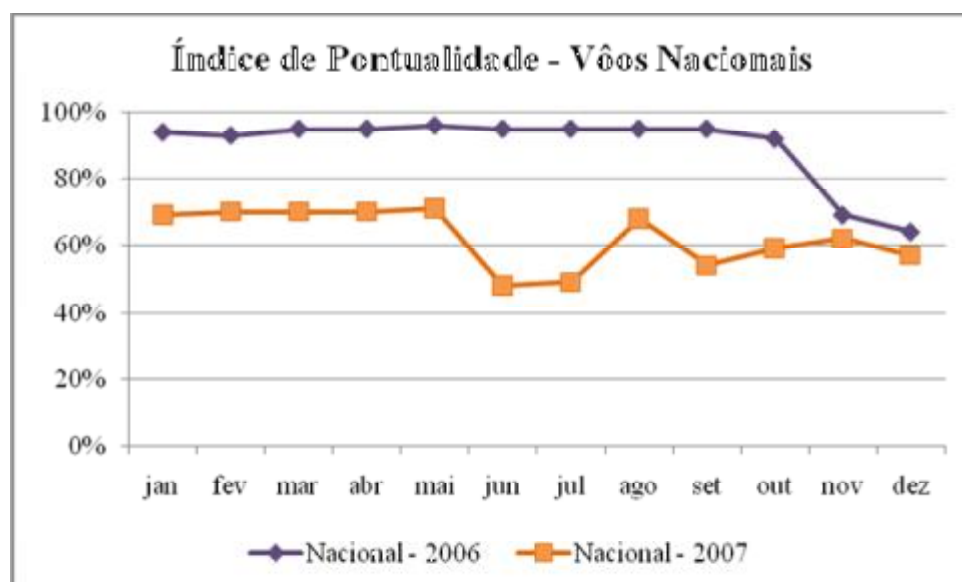


Figura 23 – Índice de pontualidade – vôos nacionais

Fonte: <http://www.anac.gov.br/estatistica/regpon2006.asp> em 24/01/2009.

Nota: Dados trabalhados pela Autora.

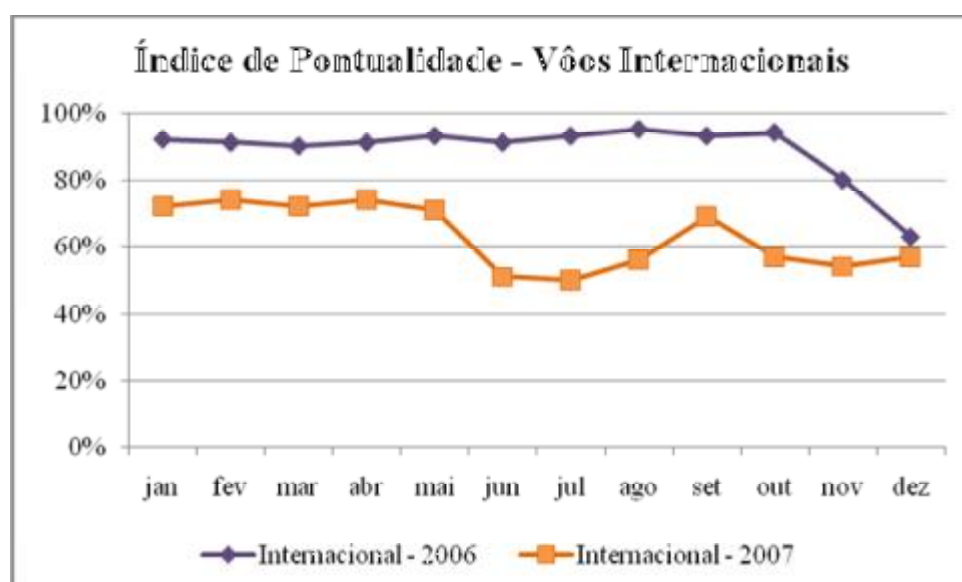


Figura 24 – Índice de pontualidade – vôos internacionais

Fonte: <http://www.anac.gov.br/estatistica/regpon2006.asp> em 24/01/2009.

Nota: Dados trabalhados pela Autora.

Ao longo do período de análise em que os índices de pontualidade se mostraram baixos (a partir de novembro de 2006), o que se observa nos artigos coletados foi a falta de preparo das companhias aéreas em lidar com seus clientes.

Foram horas de espera nos aeroportos sem um esclarecimento das razões do atraso, sem orientação de como proceder, sem suporte de alimentação, bebida, hospedagem. Tampouco o governo, que, muitas vezes, poderia ser responsabilizado pelos atrasos, especialmente quando ocasionados por operação padrão ou greve de funcionários de órgãos públicos, conseguiu orientar as empresas ou prestar assistência a seus clientes (e cidadãos).

Os órgãos que mais se destacaram foram o Procon e o Ministério da Justiça; o primeiro por meio de orientações sobre o direito do consumidor nos jornais e autuação de empresas aéreas; o segundo por meio de auditoria nas empresas aéreas e a instalação de juizados especiais nos aeroportos de Congonhas, Cumbica, Santos Dumont, Tom Jobim, Galeão e Juscelino Kubitschek, visando a orientar o consumidor e resolver problemas simples (duração de outubro a dezembro de 2007).

A repercussão da crise não se restringiu às horas de espera nos aeroportos. Impactou em reuniões de negócio que não aconteceram, funcionários que se atrasaram, horas extras. A venda de pacotes turísticos em dezembro de 2006 caiu 50%, significando perdas para as empresas de turismo, hotéis e comércio.

Em abril de 2007, o CNI fez uma pesquisa com pessoas físicas e jurídicas, buscando identificar quem os entrevistados consideravam como responsáveis pela crise aérea. Dentre os que não estavam informados sobre o assunto, 21,2% citou o governo; 12,4% controladores de voo; 9% companhias aéreas; 8,1% Aeronáutica; 7,6% Infraero.

Dentre os que tiveram contato com o assunto, 25,8% responsabilizaram o governo. Esses resultados demonstram que o público entrevistado estava confuso sobre as responsabilidades. Ainda que 25% tenham culpado o governo, 75% dos entrevistados não o fizeram.

Os acidentes aéreos sofridos em 2006 e 2007 pelas empresas GOL e TAM também repercutiram sobre os clientes e suas famílias. Às dificuldades em se obter informações precisas sobre os acidentes e à demora nas negociações sobre o seguro de vida foram adicionadas situações de pilhagem de bens das vítimas das quedas.

Os responsáveis pelas pilhagens não foram identificados, certamente não se trata de nenhum dos atores envolvidos neste estudo, mas essa situação demonstra a fragilidade do procedimento de isolamento da área de resgate.

Essa é a ênfase dada às situações de pilhagem que aconteceram em ambos os acidentes aéreos: a falta de preparo dos profissionais envolvidos em isolar a área do acidente, em armazenar de forma segura os bens recolhidos.

Em julho de 2007, a Anac registrava um total de 12 mil reclamações de clientes contra as companhias aéreas. O prazo médio de atendimento de cada uma delas foi divulgado como sendo de oito meses. Um sistema de informática foi instalado pela agência visando a diminuir o tempo médio de atendimento em dois terços. O endereço de Internet da Anac não possuía dados atualizados sobre as estatísticas de reclamação.

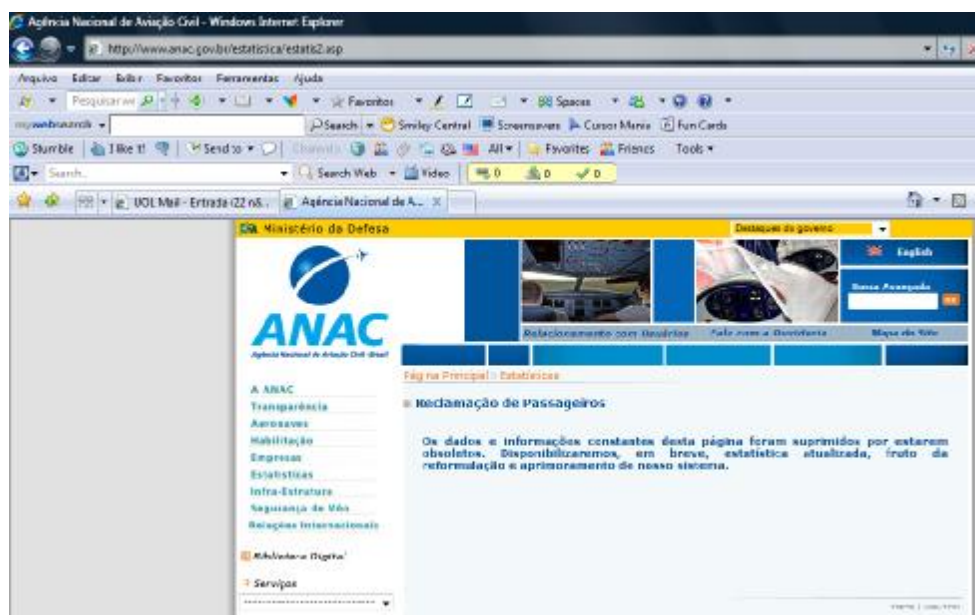


Figura 25 – Ausência de estatísticas sobre número de reclamações.

Fonte: <http://www.anac.gov.br/estatistica/estatis2.asp> em 25/01/2009.

No *website* da Procon, foi possível encontrar informações sobre quantidade de reclamações fundamentadas e uma breve análise realizada pelo órgão, conforme segue:

ANO	POSIÇÃO	FORNECEDOR	ATENDIDAS	NÃO ATENDIDAS	TOTAL
2007	5	GOL	6	40	46
2007	10	TAM	8	24	32
2006	15	GOL	1	34	35
2006	20	TAM	7	17	24
2005	10	BRA	3	20	23
2005	18	VASP	6	12	18

Tabela 4 – Quantidade de reclamações fundamentadas da área de serviços privados

Fonte: Relatório Procon “Cadastro de Reclamações Fundamentadas” 2005, 2006 e 2007.

Nota: Dados trabalhados pela Autora.

Análise realizada pelo Relatório Procon datado de 2007

“Na lista de 2007, aparecem, ainda, pela primeira vez em quantidade significativa, as duas maiores companhias aéreas do país: Gol e TAM. As reclamações são contra atrasos de vôos. Diante do caótico quadro que o setor atravessa, a atuação do Procon-SP se deu em diversas vertentes, pois, além de orientar os consumidores nos próprios aeroportos, ajuizou ação civil pública (por intermédio da PGE), multou as empresas e abriu um canal exclusivo para o assunto no seu site, facilitando ainda mais o atendimento dos consumidores.” (Procon, 2007:13)

O Relatório de 2006 não apresentou comentários sobre as companhias aéreas. Em 2005, podemos observar a presença das empresas Vasp e BRA, mas os principais motivos das reclamações diferem bastante, conforme trecho extraído do Relatório:

“O consumidor tem encontrado dificuldade na devolução integral de valores quando do cancelamento do serviço adquirido pela Internet e também no tocante a indenização quando do extravio de bagagem.” (Procon, 2005:16)

As companhias aéreas possuem suas próprias estatísticas de monitoramento das reclamações de clientes. Alguns exemplos podem ser observados a seguir:



Figura 26 – Dados sobre reclamações TAM
Fonte: Relatório Anual TAM 2007

O Relatório anual da GOL 2007 não apresenta informações sobre reclamações de clientes. As informações a seguir foram retiradas do Relatório Anual GOL do ano de 2006:

Dados de interação com os clientes	2006	2005
Número de reclamações recebidas diretamente na entidade	342	196
Número de reclamações recebidas por meio de órgãos de proteção e defesa do consumidor	562	251
Número de reclamações recebidas por meio da Justiça	2.421	1.235
Número de reclamações atendidas em cada instância arrolada	738	237

Tabela 5 – Dados sobre Reclamações GOL

Fonte: Relatório Anual GOL 2007.

Nota: Dados trabalhados pela Autora.

Conclusão:

Os clientes finais das companhias aéreas foram, nos anos de 2006 e 2007, os maiores prejudicados dentre os diversos atores estudados. Além dos atrasos e cancelamentos aos quais foram submetidos, inúmeras vezes enfrentaram falta de atendimento e dificuldades de ressarcimento quanto a eventuais prejuízos.

Dos órgãos públicos relacionados à aviação os consumidores receberam pouca ou nenhuma orientação. O prazo médio para atendimento da Anac era de oito meses. O apoio principal recebido foi do Procon e do Ministério da Justiça.

7.2.6 Análise 6 – Crise Aérea

- a) Corte vertical: não há.
- b) Corte horizontal: considera os registros classificados como “Crise Aérea”.
- c) Ênfase: desenvolvimento da crise aérea.
- d) Quantidade total de linhas: 122.
- e) Observação: apresentar o desenvolvimento da crise aérea significa responder à pergunta desta pesquisa. O resumo analítico e conclusão aqui apresentados enfatizam o desenrolar da crise aérea conforme esse corte de pesquisa. As conclusões finais, o vínculo com a metodologia de pesquisa adotada e com todas as análises realizadas, serão descritas posteriormente.

Resumo analítico:

As primeiras matérias de jornal tabuladas sob a descrição “Crise Aérea” datam de novembro de 2006. As matérias anteriores retratavam algum tipo de crise, mas bem pontuais, como a crise financeira da Varig ou da Vasp.

Somente em novembro de 2006 pôde ser observado um acontecimento que, embora pudesse também ser classificado como pontual, teve repercussão ampla.

No dia 2 de novembro de 2006, o País vivenciava o 7º dia de operação padrão dos controladores de voo. Os atrasos na liberação de pousos e decolagens tiveram efeito cascata impactando em diversos vôos em todo o País. A sucessão de operação padrão ao longo dos dias impedia que uma normalidade voltasse ao setor.

A repercussão desses atrasos tornou-se assunto da mídia e os clientes finais se revoltaram de forma agressiva com a falta de assistência e informação. A polícia precisou ser acionada para conter as agressões contra os funcionários das companhias aéreas, que se ausentavam dos aeroportos ou se escondiam, por não saberem como agir.

Temos aqui a repercussão da operação padrão atingindo os clientes finais, as companhias aéreas, a mídia, a polícia militar.

Como tentativa de controlar a situação, o comando da força aérea aquartela os controladores de voo. O Presidente Lula intervém e monta um grupo interministerial para propor alternativas para acabar com a greve branca dos controladores de voo, sem envolver nesse grupo a Força Aérea.

Ao final desse mesmo mês, o chefe do Departamento de Controle de Tráfego foi exonerado. Observamos aqui o envolvimento de mais atores – governo federal e Ministério da Defesa (Força Aérea).

As companhias aéreas querem indenização do governo para os prejuízos enfrentados. Nesse mesmo mês, elas são autuadas pela Procon em função dos atrasos e da falta de assistência aos clientes. Mais um ator está envolvido na repercussão desta greve: Procon.

Em dezembro, uma falha nos equipamentos de rádio provoca novos atrasos, atingindo 350 vôos, batendo o recorde em atrasos na história da aviação no Brasil. Essa falha é pretexto para novas manifestações de revolta dos controladores de vôo.

A abrangência e gravidade dos desdobramentos da operação padrão iniciada em outubro de 2006 denotam, do ponto de vista deste estudo, o início da crise aérea.

O excesso de demanda típico do mês de dezembro potencializa a repercussão dos atrasos. No dia 24, 41,45% de todos os vôos tiveram atrasos.

A Força Aérea Brasileira (FAB) disponibilizou aeronaves para transportar passageiros da TAM. Foi o apagão de Natal. Ainda em dezembro o Ministério da Defesa apresenta como solução a desmilitarização do setor. Os prejuízos das companhias aéreas já são estimados em R\$ 80 milhões.

A TAM é considerada responsável pelo apagão de Natal e a crise é analisada como pontual, consequência de overbooking e ausência de manutenção preventiva nas aeronaves. Auditorias posteriores realizadas pela Anac, entretanto, inocentam a TAM dessas acusações.

A discussão sobre desmilitarização do controle aéreo continua em 2007. O Presidente Lula nomeia o Ministro do Planejamento Paulo Bernardo para negociar o fim da operação padrão com os controladores de vôo, revoga punições dadas pela Aeronáutica aos controladores de vôo, e a exclui das negociações.

A Aeronáutica publica um comunicado em que lamenta a intervenção do Presidente Lula na revogação de punições, acusando essa intervenção de quebra de protocolo e desrespeito à hierarquia.

Entretanto, nesse comunicado, submete-se às decisões presidenciais e aceita a desmilitarização do controle aéreo. Essa situação duraria poucos dias.

Em meados de abril, o Clube da Aeronáutica, com apoio do Clube do Exército, exige a retomada do controle das negociações à Aeronáutica, sob ameaça de processar o Presidente Lula de não respeitar a Constituição.

O governo federal cede às pressões da Aeronáutica e os acordos realizados com os controladores de vôo são desconsiderados. Seria esse o ápice da crise institucional.

Abril é também o mês que marca a aceitação da existência da crise no setor aéreo pelos atores mais representantes do governo federal. Em depoimento à CPI do Apagão, o Presidente da Anac não reconhece a existência da crise, mas o depoimento do Ministro da Defesa o contradiz, assumindo sua existência.

Poucos dias depois, o Presidente da Anac reconhece a crise. O Ministro Mantega e a Ministra Dilma negam a existência da crise, responsabilizando o excesso de demanda e a crise da Varig pelos acontecimentos recentes. Em breve ambos retratariam sua opinião, aceitando a existência da crise aérea.

Em julho de 2007, a Anac instaura um conselho para discutir a crise aérea e propor soluções. A demora em instituir esse conselho demonstra a dificuldade de ação da Agência adiante da situação. Ainda em julho, o acidente aéreo envolvendo voo da TAM potencializa a percepção pública de desorganização do setor. O mercado investidor reconhece esses efeitos e as ações da TAM e da GOL (que nenhuma relação teve com o acidente) caem no Brasil e em Nova Iorque. Os atrasos nos voos persistem já por oito meses. O Ministro da Defesa é substituído por Nelson Jobim.

Entre agosto e setembro de 2007, o Presidente da Infraero é substituído e quatro Diretores da Anac renunciam. O Presidente Lula afirma publicamente não ter tido conhecimento da gravidade da crise. O Ministro Jobim critica o duopólio do setor. Mas, ao lidar com dificuldades com a crise financeira da Varig, não foi também o governo responsável por facilitar este duopólio?

A Anac e a Infraero são reposicionadas hierarquicamente para debaixo do Conselho de Aviação Civil (Conac) como uma tentativa de melhorar o alinhamento e a visão estratégica do setor. Um novo centro de formação de controladores de voo é inaugurado.

No final de outubro, o presidente da Anac renuncia. Com novos postos nomeados pelo Ministro Jobim, uma nova etapa se inicia. Mas o desempenho de pontualidade dos voos ainda estava longe dos valores alcançados antes de novembro de 2006.

Conclusão:

A análise dos textos comprova que a repercussão sistêmica da operação padrão dos controladores de voo, iniciada após o acidente com a aeronave da GOL, pode ser caracterizada como o início da crise aérea. Está correto considerar, portanto, como o fizeram

algumas matérias de jornal, o acidente aéreo da aeronave GOL com Jato Legacy como o estopim da crise aérea.

E os desdobramentos que se seguiram – prejuízos para clientes e companhias aéreas (e outros setores), conflito de papéis entre órgãos públicos, quebra de hierarquia, quebra de acordos formados – caracterizam também a existência de uma crise institucional. A maior conclusão desta análise, portanto, é confirmar o início e a existência da crise.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO

8.1 Considerações finais

O propósito desta dissertação foi analisar os acontecimentos referentes ao setor aéreo no Brasil durante os anos de 2006 e 2007, pautando-se em dados secundários, no sentido de identificar campo, atores e situações relevantes que permitissem apresentar como se desenvolveu a crise no setor aéreo e revelar os principais pontos de conflito da lógica institucional.

Um dos principais objetivos desta análise foi caracterizar os pontos de consenso e dissenso entre os principais atores, e o impacto desses posicionamentos na lógica de todo o setor.

Foram objetivos específicos deste trabalho:

- a) delimitar o conceito e exemplo de campo, para o setor aéreo;
- b) identificar os principais atores;
- c) analisar dados secundários do período de dois anos (2006 e 2007) e identificar os precursores da crise aérea brasileira; e
- d) analisar a correlação dessa crise com conceitos da teoria institucional.

Segundo essa investigação empírica, o campo se mostrou composto de:

- a) setor público, representado pela Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero), Ministério da Defesa;
- b) consumidores finais, sejam estas pessoas físicas ou jurídicas;
- c) empresas privadas como TAM, Gol e Varig; e
- d) profissionais do setor; nesta análise, foram destacados os controladores do tráfego aéreo.

Scott incorpora à teoria das instituições o conceito de *agência* e o da *relação dos atores com as instituições* (SCOTT, 2001). Como agência, devemos compreender que, ainda que a ação social seja condicionada pelo contexto temporal, ela traz consigo um elemento dinâmico intrínseco que assegura seu não-determinismo. Ou seja, não é atuação sob liberdade total, mas também não é resignação às pressões institucionais.

Já o segundo conceito refere-se à compreensão de que a agência e os atores (pessoas), assim como recebem pressões das instituições, também exercem pressões, existindo, portanto, influência mútua.

A teoria da estruturação, apresentada por Scott, vê atores criando e seguindo regras e utilizando recursos disponíveis na trajetória de produção ou reprodução de estruturas sociais.

Atores são vistos como reflexivos, capazes de compreender e considerar os resultados de suas ações ou das ações de outros. Já agência refere-se à capacidade do ator de exercer um efeito sobre o mundo social – alterando regras, laços relacionais, distribuição de recursos (SCOTT, 2008, p. 77).

Nas seis análises realizadas, foi possível perceber a capacidade de agência dos atores estudados, em especial os controladores de tráfego aéreo, a Anac, as companhias aéreas e o Ministério da Defesa, no sentido de manifestarem seus interesses e empreenderem esforços para provocar uma alteração da situação e do *status quo*.

Outra questão a ser considerada é o nível de análise, ou se o pesquisador está focando o fenômeno estudado de forma micro ou macro, em termos de espaço, tempo, ou número de pessoas afetadas (SCOTT, 2008, p. 85).

Podemos considerar que o presente estudo está relacionado a um fenômeno de forma macro, tanto em termos de tempo (dois anos) como em número de pessoas afetadas (clientes das companhias aéreas, operadoras turísticas, hotéis, mercado aéreo).

Scott apresenta, ainda, abordagens distintas de institucionalização e destaca a abordagem baseada no agente, com a institucionalização como consequência da atuação do ator.

Nessa abordagem, merece destaque o papel do governo e das profissões. O primeiro em função do poder normativo, regulatório e coercitivo que possui sobre os outros atores e no campo. As profissões (ou associações), por sua vez, como criadores de *frameworks* institucionais, à medida que os profissionais de um campo criam conceitos compartilhados em uma esfera cognitiva e culturalmente aceitas, sejam esses normativos ou regulatórios. (SCOTT, 2008, p. 100)

Ao longo das análises realizadas, fica muito claro a influência do governo na forma como o sistema está estruturado – e também fica clara a falta de influência da categoria profissional estudada em alterar esse sistema, ainda que a repercussão de suas manifestações tenham se mostrado tão significativas.

Primeiramente destacando a importância dos controladores de voo, a dificuldade se iniciou para encontrar substitutos dos controladores afastados depois do acidente aéreo envolvendo a empresa GOL.

Após a operação padrão iniciada um mês depois, a consequência imediata foi o atraso na liberação de pousos e decolagens de alguns voos, o que rapidamente provocou efeito cascata e se transformou no atraso significativo de diversos voos. Índices alarmantes de atrasos foram verificados por oito meses – período que durou as longas negociações com os controladores.

E, pelos fatos descritos, a influência da operação padrão nos diversos atrasos de voos, que culminaram em prejuízos econômicos e de imagem para todo o setor, foi decisiva para alavancar e tornar pública a crise aérea.

O papel do governo, representado pelo Ministério da Defesa e pela Anac, também teve influência decisiva na crise do setor aéreo.

Ainda, segundo Scott (2008, p. 159), os sistemas institucionais não são necessariamente coerentes e unificados – eles podem ser complexos e inconsistentes.

Adicionalmente, ainda que as organizações diferentes sejam pertencentes a um mesmo campo institucional, a reação delas ante esse contexto não necessariamente é a mesma.

Estas inconsistências foram observadas amplamente nas contradições entre órgãos públicos mapeadas durante o estudo. Principais contradições:

- a) demora no reconhecimento da crise entre os órgãos públicos;
- b) companhias aéreas como vítimas ou algozes: apesar de prejudicadas durante a crise (queda de demanda e aumento dos custos de operação) viram suas operações crescerem e reconfigurar as forças do mercado;
- c) divergências e desautorizações de órgãos públicos: o Presidente Lula em relação à Aeronáutica; o Ministro da Defesa em relação à Anac.

Organizações precisam mais do que recursos materiais e informações técnicas para sobreviver em seu ambiente social. Elas também precisam de aceitação e credibilidade. Ou, em outras palavras, legitimidade.

A legitimidade é construída socialmente e reflete a congruência entre comportamentos de uma entidade “legitimada” e um determinado grupo social (SUCHMAN, 1995). É a percepção generalizada de um determinado grupo social de que determinada organização atua de forma apropriada, conforme o sistema de normas, valores, crenças e definições desse grupo.

Segundo ainda o citado autor, organizações buscam legitimidade por várias razões, destacando a busca de credibilidade, aceitação e acesso a recursos.

Essa aceitação está relacionada aos costumes e normas aceitas coletivamente, que podem influenciar a adoção de determinadas estruturas e procedimentos por parte das empresas que não necessariamente representem a alternativa que promova maior eficiência.

Essa decisão é tomada com base na análise entre a desejada legitimidade das entidades externas e as exigências técnicas internas.

Segundo os autores (MEYER, ROWAN; 1983), escolhas que privilegiam legitimidade podem se sobrepor às que privilegiam eficiência. Essa situação pode levar a uma separação entre discurso e prática.

Desinstitucionalização refere-se ao processo em que uma instituição se enfraquece e desaparece. Esse processo pode ser observado por meio do sistema regulativo, com acréscimo de *non-compliance*, sanções diluídas, ou pela erosão das normas e expectativas, ou até mesmo das crenças culturais, e aumento do questionamento do *status quo*. As causas podem ser funcionais (associadas a performance), políticas (mudanças de interesses / poder) e sociais (pressão de grupos sociais divergentes / fragmentados).

Esses fenômenos puderam ser observados na Anac.

Primeiramente, a Agência demonstrou morosidade e falta de articulação ao lidar com a crise financeira vivenciada pela Varig. Após o início da operação padrão e dos sucessivos atrasos, é publicamente criticada pelo Ministério da Justiça e pela Procon.

Em agosto de 2007, a questão envolvendo a desembargadora Cecília Marcondes, do Tribunal Regional Federal, na reabertura da pista principal do Aeroporto de Congonhas, foi extremamente crítica e o ápice de perda de credibilidade da Agência.

O que se pode observar, com as críticas públicas do Ministro Jobim e do Presidente Lula, foi a consequência. Por fim, ao final de 2007, a repentina falência da companhia aérea BRA, em menos de três meses após anunciar aumento de sua frota, demonstrou o quanto a Agência estava desinformada sobre a saúde financeira das companhias aéreas.

8.2 Conclusão

Como se desenvolveu a crise aérea no Brasil?

O setor aéreo, conforme descrito neste estudo, pode ser caracterizado como campo, com os atores que se destacam devidamente apresentados. Os dados de pontualidade dos vôos apresentados pela Anac entre janeiro e outubro de 2006 representam que o campo vivenciava uma certa normalidade, ainda que com crises pontuais de desempenho de algumas companhias aéreas (primeiro a Vasp, depois a Varig).

A partir do acidente aéreo envolvendo a empresa GOL, com o afastamento dos controladores de vôo e o início da operação padrão, o que se observa é um excessivo número de atrasos nos pousos e decolagens impactando todo o País e diversos setores da economia.

A demora em solucionar essa questão acirra o relacionamento entre os órgãos públicos envolvidos, abrindo espaço para quebra de protocolo, desrespeito à hierarquia, conflitos publicamente expostos, com repercussão nacional e internacional.

Esses eventos caracterizam a chamada crise aérea e os conflitos envolvendo a lógica institucional vigente.

Analisando o material pesquisado, nas diversas leituras e cortes verticais realizados, é possível chegar a algumas conclusões sobre como se desenvolveu a crise aérea vivenciada no País nos anos de 2006 e 2007.

No ano anterior – 2005 –, o Brasil vivenciou a crise na maior companhia aérea – Varig. Apesar de essa situação ter trazido prejuízos a inúmeros passageiros, não teve a repercussão que os acontecimentos dos próximos dois anos mostrariam.

A mídia identificou o acidente aéreo envolvendo a companhia aérea Gol como o ponto de partida para a crise aérea. Essa leitura é parcialmente correta, uma vez que não foi o acidente em si que originou a crise, mas os fatos que o sucederam.

O acidente aéreo ocorrido no dia 29 de setembro de 2006 abriu questionamento sobre a fragilidade (e segurança) do sistema de controle de tráfego aéreo no Brasil. O choque entre as aeronaves aconteceu com elas em vôo. Uma delas, posteriormente identificada como o jato Legacy, estava em uma altitude incorreta e a questão levantada era: ou houve falha nos equipamentos de controle, que não captaram o erro de trajeto do jato, ou houve falha humana no monitoramento, que não percebeu e/ou comunicou o erro em tempo hábil.

Cumprindo a legislação internacional, os oito controladores de vôo que estavam em plantão em Brasília foram afastados de suas operações. A partir daí, outra dificuldade surgiu, a saber, a falta de controladores de vôo reserva para substituir os afastados.

Ao final de outubro de 2006, teve início no País um movimento denominado operação padrão, realizado pelos controladores de vôo, que consistia em restringir o número de

aeronaves monitoradas de forma simultânea a 14 aeronaves, quantidade recomendada pela legislação internacional.

Essa manifestação foi em prol de melhores condições de trabalho e também um protesto contra uma eventual acusação dos controladores como responsáveis pelo acidente da Gol.

Um artigo de jornal complementar data o dia 27 de outubro de 2006 como o primeiro dia da operação padrão, operação essa que duraria vários dias e se repetiria por vários meses.

Nos relatos que se observaram anteriormente, em todas as situações em que os controladores de voo realizaram operação padrão o efeito foi percebido em todo o País.

A primeira conclusão, então, a que podemos chegar é que os controladores de voo foram os grandes responsáveis por iniciar uma crise aérea.

A segunda, é que, dado que a repercussão dessas operações-padrão tenha sido tão abrangente, a ponto de interferir em todos os aeroportos do País, em diversos atores – companhias aéreas com prejuízo, setor do turismo com prejuízo, empresas de ônibus com lucro, passageiros com prejuízos, governo com prejuízos – de fato desencadeou-se uma crise.

Os níveis de pontualidade dos voos não foram os mesmos em mais de um ano. A continuidade da repercussão, mais de um ano, corrobora a existência da crise.

A reação dos controladores de voo, entretanto, apesar das conseqüências já citadas, não repercutiu os resultados almejados pela categoria. Melhores salários não foram alcançados, tampouco melhores equipamentos e condições de trabalho.

A categoria profissional, apesar de representar uma classe especializada no setor e ter legislação internacional a seu favor, não levantou um debate normativo sobre a questão dos voos. Sua manifestação foi sempre realizada por greve e a revolta. Sua retórica foi coercitiva.

Dado que a maior parte dos controladores de voo é de carreira militar, competiria ao governo negociar com a categoria e encontrar uma forma de sanar o problema que tamanha repercussão negativa causava.

O governo, entenda-se como Ministério da Defesa, Aeronáutica, Anac, Infraero e Presidente da República – uma vez que são estes os órgãos diretamente relacionados com o tema da aviação no país.

Entretanto, o que se observou ao longo dos meses foi uma atuação desencontrada e conflitante entre eles. Negação da crise, posterior aceitação, depoimentos contraditórios, acusações mútuas, documentos sem fins normativos, acusações de corrupção, culminando na substituição de toda a liderança destes órgãos.

Essa falta de alinhamento só fez agravar a situação, abrindo espaço para manifestações públicas como o Manifesto escrito pelos controladores de voo, ou a greve de fome. E a medida tomada para gerar o consenso e alinhamento – substituição da liderança – nos leva a crer que esse consenso existe mais no nível das pessoas envolvidas do que na essência dessas instituições.

Fôssemos reduzir os eventos analisados até o momento aos principais desencadeadores dessa crise, seriam:

- a) controladores de voo iniciando operação padrão;
- b) governo federal se antecipando à Aeronáutica e negociando diretamente com os Controladores de Voo;
- c) Aeronáutica manifestando discordância pública contra o governo federal;
- d) governo federal recua e não atende os acordos realizados com controladores de voo;
- e) várias operações-padrão acontecem;
- f) novo acidente aéreo projeta nacional e internacionalmente a gravidade dos desentendimentos;
- g) Ministro da Defesa é substituído;
- h) Presidente da Infraero é substituído, assim como parte da diretoria;
- i) Presidente da Anac é substituído, assim como toda a diretoria;
- j) as greves se encerram, mas os níveis de pontualidade dos voos encontram-se inferiores aos anteriores ao acidente da Gol;
- k) nenhuma alteração no sistema, na legislação e nas instituições é observada.
- l) O setor privado, o setor consumidor, outros setores (como a CPI instaurada ou o Ministério da Justiça), ao longo de todo esse processo, foram coadjuvantes que sofreram as consequências da crise, ou tentaram com pouco êxito interferir em sua solução.

Assim se fundem todos os cortes de análise realizados anteriormente. Os cortes “Mercado” e “Cliente Final” mostram esses atores como coadjuvantes da situação.

Os recortes “Anac” e “governo federal” conseguem demonstrar sua influência em prolongar a situação de desequilíbrio e agravamento da situação. O recorte “crise” demonstra a repercussão dos atos.

Ao final do período estudado, algumas mudanças foram implantadas, mas a lógica institucional vigente permaneceu. A saída encontrada para romper o *lock-in* apresentado durante os meses de novembro de 2006 a agosto de 2007 (aproximadamente) foi

predominantemente a substituição das pessoas ocupantes dos cargos de liderança dos órgãos públicos.

Nenhuma mudança institucional aconteceu no período analisado. Dado que o período analisado não esgotou os acontecimentos, ou seja, durante o ano de 2008 outros desdobramentos aconteceram, a ausência de mudança institucional pôde ser concluída somente no período analisado.

8.3 Metodologia e Limitações

Segundo Langley (1999), dados processuais vindos de entrevistas, pesquisas secundárias ou anotações de campo normalmente destacam o que aconteceu, quem e quando, enquanto o pesquisador busca desvendar como e por que eventos evoluíram de uma determinada maneira.

Essa divergência de formato dificulta o trabalho analítico e aumenta a complexidade da pesquisa. A complexidade é também dada pelo fenômeno em si.

Adicionalmente, os relatos utilizados nas pesquisas simplificam a descrição dos fatos. *“Even when they convey truths, stories enormously simplify the processes involved”* (TILLY, 2006, p. 64).

Esta se mostrou uma das limitações deste estudo - a ênfase dada aos textos de jornal, por seus autores, não necessariamente coincidiam com o objeto de estudo deste trabalho. Adicionalmente, a tentativa desses autores de escrever textos claros e concisos pode ter simplificado em demasia parte do depoimento e do ponto de vista dos atores entrevistados. Portanto, a primeira limitação deste estudo está relacionada à fonte de dados.

Outra limitação pode ser considerada em relação à fonte de dados. O recorte de pesquisa, ainda que tenha levado um período de 24 meses, contemplou somente um jornal.

Pode-se dizer, então, que os dados analisados trazem o viés desse jornal, e não foi contraposto pelo publicado em outros jornais de circulação nacional.

Essa limitação é verdadeira. Entretanto, como o objetivo não era identificar o posicionamento da mídia, mas o dos atores, estudado por meio do material publicado pela mídia, o posicionamento dos autores dos artigos não tiveram relevância no estudo.

Outra limitação que pode ser observada é a ausência de dados primários. Certamente a inclusão de entrevistas teria deixado a análise mais completa e mais rica. Entretanto, as limitações de escopo já citadas levaram a uma restrição do foco para este estudo.

Sendo assim, considerando as limitações encontradas junto à fonte e característica dos dados, as análises realizadas empreenderam esforços para extrair o máximo possível de considerações da base coletada.

Por fim, a última limitação é que a análise qualitativa se guia pelos preceitos da *grounded theory*, mas não a aplica de forma integral. Dado ser esta uma dissertação de mestrado, uma ênfase metodológica única foi escolhida, sendo ela a teoria institucional. A *grounded theory* foi adotada como luz inspiradora para o manuseio dos dados qualitativos, mas não como guia de conduta das análises.

9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARMSTRONG, E. A. Crisis, Collective Creativity, and the Generation of new Organizational Forms: the transformation of lesbian/gay organizations in San Francisco. Em: LOUNSBURY, M. e VENTRESCA, M. J. (Ed.). **Social Structure and Organizations Revisited**, v.19, 2002. p.361–395.

AUSTIN, J. L. **How to do things with words**. Cambridge: Harvard University Press. 1962. 166 p. (The William James lectures).

BERDSLEY, S.C., BUGROV, D., ENRIQUEZ, L. **The role or regulation in strategy**. The McKinsey Quarterly, 2005, N.4, p.93-102.

BERGER, P.; LUCKMANN, T. **The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge**. Garden City, NY: Doubleday. 1967.

BOURDIEU, P. **Homo Academicus**. Paris: Les Editions de Minuit. 1984

BOURDIEU, P. On Symbolic Power. Em: (Ed.). **Language and Symbolic Power**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1991. p.163-170.

CYERT, R. M.; MARCH, J. G. **A behavioral theory of the firm**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1963. 332 p.

DIMAGGIO, P. State Expansion and Organizational Fields. Em: HALL, R. H. e QUINN, R. E. (Ed.). **Organizational Theory and Public Policy**. Beverly Hills: Sage, 1983. p.147-161.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W.W.. **The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organization fields**. American Sociological Review. 1983. Vol. 48, April: 147-160.

FLIGSTEIN, N. . Cambridge, MA: Harvard University Press. 1990. 391 p.

FLIGSTEIN, N. **Fields, Power, and Social Skill: A Critical Analysis of The New Institutionalisms**. Power and Organization. Hamburg University, 1997. p.

FLIGSTEIN, N. **The Architecture of Markets: an economic sociology of twenty-first-century capitalist societies**. Princeton: Princeton University Press. 2001. 267 p.

FRIEDLAND, R.; ALFORD, R. R. Bringing Society Back In: symbols, practices, and institutional contradictions. Em: POWELL, W. W. e DIMAGGIO, P. (Ed.). **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p.232-263.

GRANOVETTER, M. Threshold Models of Collective Behavior. **The American Journal of Sociology**, v.83, n.6, p.1420-1443. 1978.

HIRSCH, P. M.; LOUNSBURY, M. **Ending the family quarrel: Toward a reconciliation of "old" and "new" institutionalisms**. The American Behavioral Scientist, v.40, n.4, p.406-418. 1997.

HUGHES, E. C. The Ecological Aspect of Institutions **American Sociological Review**, v.1, n.2, Apr, p.180-192. 1936.

KIRSCHBAUM, C. **Organizational Design for Institutional Change: The Case of MPB Festivals, 1960-1968**. Brazilian Administration Review, v.3, n.002, p. 57-67.

LANGLEY, A., Strategies for Theorizing from Process Data. **Academic of Management Review**, v. 24, n. 4, p. 691-710. 1999.

LAUMANN, E. O.; KNOKE, D. **The organizational state : social change in national policy domains**. Madison, Wis. : University of Wisconsin Press. 1987. 539 p.

LAWRENCE, T. B.; WINN, M. I.; JENNINGS, P. D. The temporal dynamics of institutionalization. **Academy of Management Review**, v.26, n.4, p.624-644. 2002.

LAWRENCE, T. B.; SUDDABY, R. Institutions and Institutional Work. Em: CLEGG, S.; HARDY, C., *et al* (Ed.). **Handbook of Organization Studies**, 2006. p.215-254.

LOCKE, K. **Grounded Theory in Management Research**. Sage Publications. 2001.

LUCKMANN, T.; BERGER, P.L. **A Construção Social da Realidade: tratado de sociologia do conhecimento**. São Paulo: Vozes. 2006. Capítulo 2.

MARCH, J. G.; SIMON, H. A. **Organizations**. New York: Wiley. 1958. Capítulos 1 e 2.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. **The American Journal of Sociology**, v.83, n.2, Sep., p.340-363. 1977.

MEYER, J.W.; ROWAN, B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. Em: DIMAGGIO, P.J. e POWELL, W.W. (Ed.). **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991 [1983].

MEYER, M. W.; ZUCKER, L. **Permanently failing organizations**. Newbury Park: Sage Publications. 1989. 192 p.

MISOCZY, M. C. A. Implicações do uso das formulações sobre campo de poder e ação de Bourdieu nos estudos organizacionais. **Revista de Administração Contemporânea - RAC**, v.7, p.9-30. 2003.

OCASIO, W. Towards an Attention-Based View of the Firm. **Strategic Management Journal**, v.18, n.S1, p.187-206. 1997.

OCASIO, W. Organizational Power and Dependence. Em: BAUM, J. A. C. (Ed.). **Companion to Organizations**. London: Blackwell Publishing, 2002. p.363-385.

OLIVEIRA, A.. **Regulação da Oferta no Transporte Aéreo: Do Comportamento de Operadoras em Mercados Liberalizados Aos Atritos que Emergem da Interface Público-Privado**. Working Paper N. 024 – Center for Studies of Airline Competition and Regulation (NECTAR). 2007. Working Paper Series. São José dos Campos, SP. Available at www.nectar.ita.br.

OLIVER, C. The Antecedents of Deinstitutionalization. **Organization Studies**, v.13, n.4, p.563-588. 1992.

OLIVER, C. **Strategic Responses to Institutional Processes**. The Academy of Management Review, v.16, n.1, p.145-179. 1991.

PERROW, C. **Complex Organizations: a critical essay**. New York: McGraw-Hill. 1986. 305 p.

SELZNICK, P. **Institutionalism "Old" and "New"**. Administrative Science Quarterly, v.41, n.2, p.270-277. 1996.

SCHMITT, C. **The Concept of the Political**. Chicago: University of Chicago Press. 1996

SCOTT, W. R. **Institutions and organizations**. Thousand Oaks: Sage. 2001. Capítulo 8.

SCOTT, W. R. **Institutions and Organizations: ideas and interests**. Thousand Oaks: Sage. 2008. 264 p.

SUCHMAN, M.C. **Managing legitimacy: strategic and institutional approaches**. Academy of Management Review, v.20, n.3, p. 571-610. 1995.

SKOCPOL, T. **Protecting soldiers and mothers : the political origins of social policy in the United States**. Cambridge, Mass. : Belknap Press of Harvard University Press. 1992. 714 p.

THORNTON, P. H. **Markets from Culture: Institutional Logics and Organizational Decisions in Higher Education Publishing**. Stanford, CA: Stanford University Press. 2004. 188 p.

THORNTON, P. H.; JONES, C.; KURY, K. Institutional Logics and Institutional Change in Organizations: Transformation in Accounting, Architecture, and Publishing. Em: JONES, C. e THORNTON, P. H. (Ed.). **Transformation in Cultural Industries**. Oxford: Elsevier, v.23, 2005. p.125-170.

THORNTON, P. H.; OCASIO, W. Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in Organizations: Executive Succession in the Higher Education Publishing Industry, 1958-1990. **The American Journal of Sociology**, v.105, n.3, p.801-843. 1999.

TILLI, C. **Why – What happens when people give reasons... and why**. Princeton University Press. 2006.

TOLBERT, P. S. Institutional Environments and Resource Dependence: Sources of Administrative Structure in Institutions of Higher Education **Administrative Science Quarterly**, v.30, n.1, Mar., p.1-13. 1985.

VASCONCELOS, F., **A Institucionalização das Estratégias de Negócios: o Caso das Start-ups na Internet Brasileira em uma Perspectiva Construcionista**. RAC, v. 8, n. 2, Abr/Jun 2004, p. 159-179.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**. Brasília: Universidade de Brasília, v.2. 1999. Páginas 198 a 233.

ZOUAIN, D., VIEIRA, M., Cap. Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração. Dellagnelo, E., Silva, R., in **Pesquisa Qualitativa em Administração – Teoria e Prática**. Editora FGV, 1ª edição, 2005.

ZUCKER, L. G. The role of institutionalization in cultural persistence. **American Sociological Review**, v.42, p.726–743. 1977.

Referências do Jornal O Estado de São Paulo

OESP, Sindicato dos Aeronautas defende intervenção na Vasp, 24/01/05.

_____, Procon-SP autua Vasp por cancelamento de vôos, 03/02/05.

_____, Crusius disse que Legislativo vai pedir intervenção na Varig, 10/03/05.

_____, Crise da Vasp afetou lucro da Infraero em 2004, 08/03/05.

_____, Funcionários da Varig fazem ato no RS pedindo intervenção, 01/04/05.

_____, Funcionários da Varig têm propostas distintas para crise, 11/04/05.

_____, Ministério Público poderá intervir na venda da Varig, 13/12/05.

_____, Varig: Fazenda não empresta recursos e BNDES terá decisão técnica, 05/04/06.

_____, Anac veta proposta da Ocean Air para a Varig, 11/04/06.

_____, Dilma descarta dinheiro para Varig, Lula desconversa, 11/04/06.

_____, Juiz afasta possibilidade de decretação de falência da Varig, 17/04/06.

_____, Anac rejeita venda da VarigLog para Volo, 18/04/06.

_____, Crise da Varig depende de 'proposta séria', diz Defesa, 19/04/06.

_____, Varig recusa ajuda pública, mas quer conversar com governo, 25/04/06.

_____, Proposta para Varig sai na terça; empresa poderá ser dividida, 27/04/06.

_____, Gol pode ampliar oferta de vôos por causa da Varig, 28/04/06.

_____, Presidente da Varig nega manobra para ganhar tempo, 08/05/06.

_____, Situação da Varig se agrava, mas há 3 propostas em discussão, 23/05/06.

- _____, Procon alerta: transporte aéreo é serviço público essencial, 14/06/06.
- _____, TGV tenta definir hoje como pagar depósito inicial pela Varig, 16/06/06.
- _____, Justiça aceita venda da Varig para trabalhadores por R\$ 1 bi, 19/06/06.
- _____, Varig lamenta que não participa de plano de contingência, 20/06/06.
- _____, Varig encerra negociações, mas TAP mantém interesse, 20/06/06.
- _____, TAM, Gol e Ocean Air aceitarão passageiros da Varig, 21/06/06.
- _____, Aeronáutica coloca aviões à disposição de passageiros da Varig, 22/06/06.
- _____, 28 mil passageiros no exterior têm bilhetes da Varig, 22/06/06.
- _____, Anac não comenta anulação do leilão da Varig, 23/06/06.
- _____, TAM anuncia nova rota e Gol amplia frota em meio à crise da Varig, 27/06/06.
- _____, Lufthansa: Brasil deve ter "visão de futuro" para solucionar crise da Varig, 11/07/06.
- _____, VarigLog faz 13º depósito para Varig, 12/07/06.
- _____, Justiça confirma leilão da Varig para dia 19, 12/07/06.
- _____, Dilma considera satisfatório desfecho sobre Varig, 20/07/06.
- _____, De cada dez pessoas, oito não comprariam passagem da Varig, 02/08/06.
- _____, Lucro semestral da TAM sobe 623%, 04/08/06.
- _____, Varig não aceita distribuir suas aéreas de check-in, 08/08/06.
- _____, Crise da Varig prejudica meta de 7 milhões de turistas, 15/08/06.
- _____, É preciso resolver questão da malha aérea", diz Lula, 25/08/06.
- _____, Cias. estrangeiras já dominam vôos do Brasil ao exterior, 13/09/06.
- _____, Especial 1 ano de crise aérea, 29/09/06.
- _____, Avião da Gol é encontrado no norte de Mato Grosso, 30/09/2006.
- _____, Fatia da TAM em rota internacional vai a 60%, 11/10/06.
- _____, Aeronáutica remaneja controladores para superar crise aérea, 26/10/06.
- _____, Varig dá passagem de graça e TAM imita coroa britânica, 27/10/06.
- _____, Sétimo dia de caos gera protestos nos aeroportos do País, 02/11/06.
- _____, Companhias aéreas querem indenização por atrasos de vôos, 04/11/06.
- _____, Lula intervém e comandante da Força Aérea pode cair, 04/11/06.
- _____, TAM e Gol são autuadas pelo Procon-SP por atrasos em vôos, 22/11/06.
- _____, Crise derruba comandante do controle de tráfego aéreo, 25/11/06.
- _____, Presidente da TAM responsabiliza governo por crise nos aeroportos, 28/11/06.
- _____, Aberto concurso público para controladores civis de vôo, 28/11/06.
- _____, Empresas aéreas tentam recuperar passageiros, 05/12/06.
- _____, Rádios falham e aviação brasileira tem maior caos da história, 06/12/06.
- _____, Gol reduz projeção de 2006; crise aérea é um dos motivos, 07/12/06.
- _____, Prejuízo econômico de crise aérea é incalculável, 07/12/06.
- _____, Causa de crise aérea foi falta de planejamento, diz ministro, 07/12/06.
- _____, Crise aérea faz venda de pacotes turísticos cair 50%, 08/12/06.
- _____, Controle aéreo pode mudar de ministério, 09/12/06.
- _____, Relatório do TCU acusa governo por crise no setor aéreo, 12/12/06.
- _____, Lula vai receber proposta para controle civil do espaço aéreo, 13/12/06.
- _____, Infraero admite existência de aviões "fantasmas" nos radares. 19/12/06.
- _____, Crise aérea pode custar R\$ 80 milhões e entrar em 2007, 20/12/06.
- _____, Aviões da FAB transportam passageiros da TAM, 22/12/06.
- _____, Aeroportos do mundo todo enfrentam caos no fim do ano, 22/12/06.
- _____, Atrasos atingiram 41,45% dos vôos, segundo Anac, 24/12/06.
- _____, Ânimo do brasileiro para viajar diminui com crise aérea, 27/12/06.
- _____, Pires confirma overbooking e punição para as empresas, 27/12/06.
- _____, Crise aérea não prejudica imagem do Brasil, diz Embratur, 29/12/06.
- _____, TAM causou apagão aéreo no Natal, diz Anac, 30/12/2006.

- _____,Apesar da crise aérea, lucro da Gol cresce 61% em 2006, 30/01/07.
- _____,Controladores estão insatisfeitos com plano de carreira, 09/02/07.
- _____,Congonhas tem crescimento recorde de passageiros, 20/03/07.
- _____,Há problemas de gestão no setor aéreo, diz Mares Guia, 21/03/07.
- _____,CCJ aprova tarifa de R\$ 3 a R\$ 14 sobre passagem aérea, 28/03/07.
- _____,Infraero não dá prazo e CNI cobra solução para crise aérea, 29/03/07.
- _____,Setor aéreo precisa de marco regulatório, diz especialista, 29/03/07.
- _____,Greve é a maior rebelião na Aeronáutica desde 1963, 30/03/07.
- _____,Entidade internacional teme escalada perigosa de crise aérea, 30/03/07.
- _____,Contrariada, Aeronáutica deixa controle aéreo a órgão civil, 31/03/07.
- _____,Negociação com controladores de voo provoca crise militar,01/04/07.
- _____,Lula ordena, de novo, medidas para normalizar tráfego aéreo, 02/04/07.
- _____,Clube de Aeronáutica pede devolução do comando à FAB, 02/04/07.
- _____,Infraero já teme que crise afete segurança dos vôos, 03/04/07.
- _____,Após auditoria, Anac isenta TAM por crise no Natal, 03/04/07.
- _____,Brasil precisa de 8 anos para ajustar controle aéreo, 04/04/07.
- _____,Plano B pode incluir remanejamento de até 1.500 oficiais, 04/04/07.
- _____,Transporte aéreo cria estratégias para cumprir prazos, 04/04/07.
- _____,Governo aciona “tropa de elite” para evitar CPI do Apagão, 04/04/07.
- _____,Demissões na Infraero são para evitar CPI, dizem líderes, 09/04/07.
- _____,Governo é principal culpado pela crise aérea, diz CNT/Sensus, 10/04/07.
- _____,Cúpula do setor aéreo dá versões diferentes para a crise, 11/04/07.
- _____,OAB pede reunião com Aeronáutica para discutir crise aérea, 11/04/07.
- _____,Aeronáutica resiste à desmilitarização proposta pelo governo, 11/04/07.
- _____,Crise aérea é problema de gestão, diz Pires no Senado, 12/04/07.
- _____,Depois de negar, diretor da Anac admite crise no setor aéreo, 17/04/07.
- _____,Após a greve, comando da Aeronáutica elogia controladores, 17/04/07.
- _____,Crise com controladores está com dias contados, diz Anac, 17/04/07.
- _____,Crise aérea afeta balanço da Gol no 1º trimestre, 20/04/07.
- _____,Mantega nega caos, `problema é o fluxo de passageiros, 22/06/07.
- _____,Aeroportos têm 36,8% dos vôos atrasados, diz Infraero, 22/06/07.
- _____,Cresce o número de vôos atrasados e cancelados no País, 30/06/07.
- _____,Auditoria aponta superfaturamento na Infraero, diz CPI, 10/07/07.
- _____,Anac instala conselho para discutir crise aérea brasileira, 12/07/07.
- _____,País terá número suficiente de controladores só em 2009, 12/07/07.
- _____,Aeroportuários aceitam 6% e suspendem greve, 13/07/07.
- _____,Avião da TAM com 176 a bordo derrapa e bate em Congonhas, 17/07/2007.
- _____,Aeroporto de Congonhas tem histórico recente de derrapagens, 17/07/2007.
- _____,Lula acompanha acidente aéreo em reunião no Planalto, 18/07/07.
- _____,Investidor deve ficar fora do setor de aviação, diz Fator, 18/07/07.
- _____,Ações da TAM despencam mais de 8% na Bovespa; Gol recua 3,53%, 18/07/07.
- _____,Especialista da USP critica falta de investimentos em SP, 20/07/07.
- _____,Tarso defende cautela do governo ao se manifestar sobre TAM, 20/07/07.
- _____,Avião da TAM tem problemas após decolagem e volta a Belém, 20/07/07.
- _____,Ações da TAM já acumulam queda de mais de 17% desde acidente, 20/07/07.
- _____,Especialistas temem falta de pilotos de avião em 2008, 20/07/07.
- _____,Passageiros da TAM em Porto Alegre enfrentam overbooking, 21/07/07.
- _____,Saiba quais são seus direitos em caso de atraso de voo, 23/07/07.
- _____,Crise aérea impulsiona vendas de passagens de ônibus , 23/07/07.
- _____,Brasil vive "esquizofrenia informativa" em torno de acidente, diz jornal, 24/07/07.

- _____, Atrasos superiores a uma hora atingem a 35,9% dos vôos do País, 24/07/07.
- _____, Deputados da CPI da crise aérea vistoriam oficinas da TAM, 24/07/07.
- _____, Atrasos superiores a uma hora atingem a 35,9% dos vôos do País, 24/07/07.
- _____, Anac tenta contornar colapso de Congonhas, 24/07/07.
- _____, Conheça as medidas adotadas pelo governo para reorganizar o transporte aéreo em SP, 20/07/2007.
- _____, Pires deixa o cargo e Jobim é o novo ministro da Defesa, 25/07/07.
- _____, Airbus A320 da TAM faz pouso forçado em Londrina, 25/07/07.
- _____, Crise aérea abala confiança do consumidor há meses, 25/07/07.
- _____, Dilma e Bernardo admitem que crise 'é para lá de insustentável', 25/07/07.
- _____, Crise deve causar queda de 30% na operação das companhias aéreas, 25/07/07.
- _____, TAM já vale R\$ 2,1 bilhões a menos, 25/07/07.
- _____, Troca de comando na Defesa deixa Anac 'na berlinda', 26/07/07.
- _____, Gol pede que passageiros adiem viagem até segunda-feira, 26/07/07.
- _____, Anac adverte aéreas por venda de passagens em Congonhas, 26/07/07.
- _____, Maior desafio de Jobim é político, dizem especialistas, 26/07/07.
- _____, Pedido de ajuda externa no setor aéreo teria de partir do Brasil, 26/07/07.
- _____, MP investiga condições de trabalho dos pilotos e atendentes, 26/07/07.
- _____, Anac discute implantação de pacote aérea com Decea, 26/07/07.
- _____, Governo estuda melhorias nos acessos a Viracopos e Cumbica, 26/07/07.
- _____, Empresários buscam saídas para driblar problemas com vôos, 26/07/07.
- _____, Varig suspende 6 vôos em Congonhas por tempo indeterminado, 26/07/07.
- _____, Justiça faz blitz contra empresas aéreas em SP e DF, 26/07/07.
- _____, TAM anuncia novo esquema para Congonhas, reduz vôos ao Rio, 26/07/07.
- _____, Governo quer arrecadar R\$ 3 bi com venda de ações da Infraero, 27/07/07.
- _____, Tarso Genro manda Polícia Federal fiscalizar empresas aéreas, 27/07/07.
- _____, Para aeroportuários, saída de Pereira ajudaria a solucionar crise, 27/07/07.
- _____, Pista principal de Congonhas só opera sem chuva, diz Infraero, 27/07/07.
- _____, Setor aéreo sofre de 'conflito de incompetências', 27/07/07.
- _____, Pista principal fecha pela 2ª vez e funciona por instrumentos, 27/07/07.
- _____, Renúncia coletiva paira sobre Anac, 27/07/07.
- _____, Dilma defende governo e atribui caos aéreo à crise da Varig, 27/07/07.
- _____, DEM pede à Justiça demissão de Zuanazzi e 2 diretores da Anac, 27/07/07.
- _____, Governo e oposição concordam e cerco se fecha sobre Anac, 27/07/07.
- _____, Airbus da TAM apresenta problema na turbina em Aracaju, 28/07/07.
- _____, Para oposição, crise aérea abre disputa interna para 2010, 28/07/07.
- _____, Ministro diz que aeroportos podem ter mais R\$ 2 bi no PAC, 28/07/07.
- _____, Diretor da Anac viajou aos EUA a convite da TAM, diz TV, 28/07/07.
- _____, Atrasos de decolagem atingem 11 vôos no País, 28/07/07.
- _____, Em carta, controladores de voo pedem 'socorro' à sociedade, 28/07/07.
- _____, Lula e Jobim devem discutir neste segunda crise aérea, 29/07/07.
- _____, Garcia acusa imprensa e diz que colocou cargo à disposição, 30/07/07.
- _____, Sob ameaça de desapropriação, 25 mil são vizinhos de Cumbica, 30/07/07.
- _____, O vice-presidente defendeu ainda a abertura de capital da Infraero, 30/07/07.
- _____, Alencar defende fim da autonomia de agências e do BC, 30/07/07.
- _____, Apenas Jobim pode falar sobre a crise aérea, diz Lula, 30/07/07.
- _____, Presidente da Infraero diz que não foi comunicado de demissão, 30/07/07.
- _____, Conac quer aumentar capacidade de terminal em Cumbica, 30/07/07.
- _____, Lula decide não mexer na cúpula da Anac agora, 30/07/07.
- _____, Deputada vai propor desmilitarização do controle aéreo a Jobim, 30/07/07.

- _____, Conac vai acompanhar medidas; Guarulhos absorverá 151 vôos, 30/07/07.
- _____, TAM decide não pousar com reverso travado em pistas curtas, 31/07/07.
- _____, Setor começa a calcular prejuízos, 31/07/07.
- _____, A crise aérea e os direitos dos passageiros. 31/07/07.
- _____, Procon aplica multa de R\$ 672 mil à Gol, 31/07/07.
- _____, Pereira vai à CPI após governo confirmar sua saída da Infraero, 31/07/07.
- _____, Congonhas reabriu sem atestado, diz técnico da Infraero, 31/07/07.
- _____, Governo de SP anuncia Expresso Aeroporto para 2010, 31/07/07.
- _____, Congonhas tem 35% dos vôos cancelados e poucos atrasos, 31/07/07.
- _____, Vida útil de Cumbica está vencida, diz técnico da Infraero à CPI, 31/07/07.
- _____, Anac quer se livrar da responsabilidade da pista, diz deputada, 31/07/07.
- _____, Infraero irá recomendar providências nos aeroportos à Defesa, 31/07/07.
- _____, Aeronautas pedem PF fora de investigações de acidentes aéreos, 31/07/07.
- _____, Serra diz que é inviável terceiro aeroporto na Grande São Paulo, 31/07/07.
- _____, Kersul não vê risco se reforma em Guarulhos for adiada, 31/07/07.
- _____, Pereira admite falhas no planejamento de obras dos aeroportos, 31/07/07.
- _____, Após viagem frustrada, família espera 13 anos por indenização, 31/07/07.
- _____, Apesar de alertas, governo deixa obras em Cumbica para 2008, 31/07/07.
- _____, Defesa deixa obras definitivas em Cumbica para 2008, 31/07/07.
- _____, 13 pilotos relataram pista escorregadia antes de acidente, 31/07/07.
- _____, PT vê manobra da oposição em ataques a governo após acidente, 31/07/07.
- _____, CPI quer inquérito militar para apurar vazamento de caixa-preta, 01/08/2007.
- _____, Torre da TV Cultura atrapalha Congonhas, diz Aeronáutica, 01/08/2007.
- _____, Lula e Jobim definem nome para presidência da Infraero, 01/08/2007.
- _____, MPF recorre e volta a pedir fechamento de Congonhas, 01/08/2007.
- _____, Ainda não há decisão sobre substituto de Pereira, diz Jobim, 01/08/2007.
- _____, Construção de 3º aeroporto em SP não é prioridade, diz Jobim, 01/08/2007.
- _____, Nove perguntas sobre o trágico vôo 3054 da TAM, 01/08/2007.
- _____, Jobim critica duopólio TAM-Gol e diz que malha aérea mudará, 02/08/07.
- _____, Lula diz que governo não sabia da gravidade da crise aérea, 02/08/07.
- _____, CPI questiona relação de TAM com Anac e governo, 02/08/07.
- _____, TAM está entre piores em manutenção, diz deputada, 02/08/07.
- _____, Lula quer mudar agências reguladoras para permitir demissões, 02/08/07.
- _____, Crise aérea é de longo prazo, avalia diretor da Anac, 02/08/07.
- _____, Venda de passagens da TAM caiu 30% depois do acidente, 02/08/07.
- _____, Deputados dizem que TAM busca lucro acima da segurança, 02/08/07.
- _____, Infraero só atrai com titularidade dos aeroportos, 02/08/07.
- _____, Parentes de vítimas da TAM se queixam de Jobim a Lula, 02/08/07.
- _____, Em CPI, Zuanazzi vira alvo e J.Carlos é esquecido, 02/08/07,
- _____, Jobim convida Solange Paiva Vieira para Ministério da Defesa, 02/08/07.
- _____, Infraero contabiliza 9,2% dos vôos do País cancelados, 03/08/07.
- _____, Lula pode demitir direção da Anac e outras agências, diz Grau, 03/08/07.
- _____, Aéreas se mostram preocupadas com criação de nova malha, 03/08/07.
- _____, Jobim nega escolha política para Infraero, 04/08/2007.
- _____, Mortos do vôo da Gol foram pilhados logo após tragédia, 04/08/2007.
- _____, Brasil está de 'ponta cabeça política', diz Alckmin em Congresso , 04/08/2007.
- _____, Frases, 05/08/2007.
- _____, Pesquisa mostra que Lula mantém aprovação, apesar de crise aérea, 05/08/2007.
- _____, Prédio da TAM é implodido; Washington Luís é liberada, 05/08/2007.
- _____, Pereira: ""Pilotei avião avariado"", 06/08/2007.

- _____,Pereira aponta 3 fatores para acidente com o voo 3054 da TAM, 06/08/2007.
- _____,Galeão registra maior percentual de vôos atrasados, 06/08/2007.
- _____,Mares Guia defende trabalho de Zuanazzi e da Anac, 06/08/2007.
- _____,Sucessor de Pereira quer entendimento entre Infraero e Anac, 06/08/2007.
- _____,Anac registra 12 mil reclamações desde início da crise aérea, 06/08/2007.
- _____,Sistema digital vai receber reclamações de passageiros aéreos, 06/08/2007.
- _____,Vice-presidente da TAM defende área de escape em Congonhas, 06/08/2007.
- _____,Sérgio Gaudenzi é empossado presidente da Infraero , 06/08/2007.
- _____, 'Não pedi para entrar', diz o ex-presidente da Infraero. 06/08/2007.
- _____,Gaudenzi se reúne com Pereira e conhece estrutura da Infraero, 07/08/2007.
- _____,Jobim fará 'limpeza' na Infraero, diz Luciana Genro, 07/08/2007.
- _____, 'O tempo é curto para solucionar a crise aérea', diz Jobim, 07/08/2007.
- _____,Procuradora diz que Infraero não se importa com segurança, 07/08/2007.
- _____,TAM é eleita a melhor empresa do setor de transportes, 07/08/2007.
- _____,Jobim quer mudar o papel das agências reguladoras, 08/08/2007.
- _____,Jobim defende aumento de multas para aéreas , 08/08/2007.
- _____,Infraero e Anac prestarão contas a cada 15 dias, diz Jobim, 08/08/2007.
- _____,Jobim deu a entender que Anac vai acabar, diz relator da CPI, 08/08/2007.
- _____,Jobim cita Deng Xiaoping e questiona necessidade da Anac, 08/08/2007.
- _____,Jobim pede mais investimentos para o Ministério da Defesa, 08/08/2007.
- _____,Governistas rejeitam requerimentos contra diretores da Anac, 08/08/2007,
- _____,Controle do espaço aéreo é seguro, diz Juniti Saito à CPI, 08/08/2007.
- _____,Saito diz que militares não podem fazer reivindicações de classe, 08/08/2007.
- _____,Com satélite, controlador poderá ser civil, afirma Saito à CPI, 08/08/2007.
- _____,Controladores afastados estão em treinamento, diz Saito, 08/08/2007.
- _____,Juizado emergencial resolverá questões entre passageiros e aéreas, 08/08/2007.
- _____,Gol reduz previsões de ocupação e lucro em 2007, 09/08/2007.
- _____,Pátio de aviões de Congonhas é apertado, dizem controladores, 09/08/2007.
- _____,CPI: controlador denuncia interferência no rádio da torre, 09/08/2007.
- _____,Jobim promete mais critério em nomeações, 09/08/2007.
- _____,Há crime organizado na Infraero, diz relator da CPI do Apagão, 09/08/2007.
- _____,Aeronáutica e Defesa blindam informações, diz procurador, 09/08/2007.
- _____,CPI: Airbus descarta falha técnica em avião da TAM, 09/08/2007.
- _____,Procuradores relatam irregularidades em obras de aeroportos, 09/08/2007.
- _____,Cunha vê contradição em depoimento de executivo da Airbus, 09/08/2007.
- _____,Deputado sugere problema em séries do Airbus A320, 09/08/2007.
- _____,FHC diz que governo Lula 'dormiu no ponto' com a crise aérea, 09/08/2007.
- _____,Ocupação de vôos das companhias cai para 72% em julho, 09/08/2007.
- _____,Tasso: ocorrência em Cumbica reflete gestão do governo, 09/08/2007.
- _____,Gol tem lucro 60% maior no 2º tri com créditos da Varig, 09/08/2007.
- _____,Para técnicos, reduzir pista de Congonhas é medida inócua, 10/08/2007.
- _____,Jobim e Gaudenzi discutem nomeações para a Infraero, 10/08/2007.
- _____,TAM sai de lucro para prejuízo de R\$ 28,64 mi no 2º trimestre, 10/08/2007.
- _____,CNJ inspeciona aeroportos em São Paulo e Rio de Janeiro, 10/08/2007.
- _____,Conac será 'cabeça' do setor aéreo, diz Jobim, 12/08/2007.
- _____,Familiares das vítimas do Airbus da TAM fazem protesto no RS, 12/08/2007.
- _____,Aéreas encontram Jobim e pedem revisão de regras do Conac, 13/08/2007.
- _____,Jobim pede transparência às empresas para resolver crise aérea, 13/08/2007.
- _____,Jobim promete rever regra que limita vôos em Congonhas, 13/08/2007.
- _____,Apagão aéreo prejudica negócios, dizem empresários, 13/08/2007.

- _____,Zuanazzi diz que Anac é vítima de perseguição política, 13/08/2007.
- _____,Companhias aéreas apresentam reivindicações a Jobim, 13/08/2007.
- _____,Gaudenzi não exclui privatização de aeroportos, 13/08/2007.
- _____,CPI do Apagão recebe denúncias de pilhagens de vítimas da Gol, 14/08/2007.
- _____,Diretor da TAM não acredita em falha de pilotos, 14/08/2007.
- _____,OAB pedirá afastamento da diretoria da Anac, 14/08/2007.
- _____,Agências reguladoras estão na berlinda e consenso é de mudança, 14/08/2007.
- _____,Recomendação da Anac não foi transformada em norma, 14/08/2007.
- _____,Familiares pedem a Jobim para TAM abrir 'caixa-preta' do seguro, 14/08/2007.
- _____,Costa defende 'recall' de diretores de agências reguladoras, 15/08/2007.
- _____,Costa defende na Câmara corte de diretores de agências, 15/08/2007.
- _____,Para Lula, crise na aviação está 'resolvida em parte', 15/08/2007.
- _____,Diretora da Anac terá de se defender em duas CPIs, 16/08/2007.
- _____,Juiz manda prender sete controladores do Cindacta-4, 16/08/2007.
- _____,Pereira diz à CPI que 'na Anac, pessoas têm que ser técnicas', 16/08/2007.
- _____,À CPI, Pereira diz que não lhe cabia fazer mudanças na Infraero, 16/08/2007.
- _____, 'Graças a Deus saí', diz ex-presidente da Infraero à CPI, 16/08/2007.
- _____,Pereira diz que não tinha autoridade sobre o tráfego aéreo, 16/08/2007.
- _____,Pereira mantém acusações e diretora da Anac se defende, 16/08/2007.
- _____,Diretora da Anac diz que não tem responsabilidade na crise, 16/08/2007.
- _____,À CPI, diretora da Anac diz que não há mais apagão aéreo, 16/08/2007.
- _____,Diretora da Anac nega relações diretas com Lula e José Dirceu, 16/08/2007.
- _____,Senador critica gestão de Pereira na presidência da Infraero, 16/08/2007.
- _____,Pereira ameniza e diretora da Anac desiste de processo, 16/08/2007.
- _____,Controladores presos no AM pedirão habeas corpus na sexta, 16/08/2007.
- _____,Correção à nota "Diretora da Anac passa por constrangimento na CPI do Apagão", 16/08/2007.
- _____,Diretora da Anac diz que não vê motivo para renunciar, 16/08/2007.
- _____,Ex-presidente da Infraero diz que falta comando à Anac, 16/08/2007.
- _____,Jobim anuncia auditoria da CGU na Infraero, 17/08/2007.
- _____,Tragédias da aviação brasileira, 17/08/2007.
- _____,Familiares das vítimas do voo 3054 fazem manifestação, 17/08/2007.
- _____,Estatual será vigiada de perto pela CGU, 18/08/2007.
- _____,Anac pode ser alvo de investigação, diz Jobim, 18/08/2007.
- _____,Atrasos atingem 21,7% dos vôos previstos no País, diz Infraero, 18/08/2007.
- _____,Jobim adia ida à CPI da Câmara, que pode ficar para 5ª, 19/08/2007.
- _____, 'Só uma família agradeceu', diz militar que resgatou vítimas, 19/08/2007.
- _____,Os aeroportos devem ser privatizados?, 19/08/2007.
- _____,O desabafo dos comandantes que resgataram as vítimas da Gol, 19/08/2007.
- _____,Infraero registra 28,3% de vôos atrasos em todo o País, 20/08/2007.
- _____,Juíza se diz enganada por norma da Anac que liberou Congonhas, 21/08/2007.
- _____,Controladores trabalham em horas de folga, revela Febracta, 21/08/2007.
- _____,Agora é o momento para a desmilitarização, diz Trifilio, 21/08/2007.
- _____,Gaudenzi admite irregularidades na Infraero e anuncia trocas, 21/08/2007.
- _____,CPI: Trifilio defende desmilitarização do controle aéreo, 21/08/2007.
- _____,Pesquisa aponta que 72% enfrentaram atrasos em vôos, 21/08/2007.
- _____,MP vai investigar norma sem validade da Anac, 21/08/2007.
- _____,Anac vira alvo de investigações da CPI e do Ministério Público, 21/08/2007.
- _____,Lula elogia contrato firmado entre BRA e Embraer, 21/08/2007.
- _____, 'Fraude' da Anac contribuiu para acidente da TAM, diz juíza, 22/08/2007.

- _____, Antes do acidente, 11 pousos tiveram problemas em Congonhas, 24/08/2007.
- _____, CPI convoca empresário ligado a ex-diretora da Anac , 29/08/2007.
- _____, Infraero não dá treinamento para inspeção da pista, diz técnico, 29/08/2007.
- _____, Gerente da Anac diz que pista de Congonhas 'é uma armadilha', 27/08/2007.
- _____, Segurança de Congonhas é incógnita, diz procuradora, 28/08/2007.
- _____, Com ponto cego, pista do aeroporto de Salvador é interditada, 31/08/2007.
- _____, Quarto diretor deve pedir demissão da Anac nesta segunda, 24/09/2007.
- _____, Jobim critica Anac e diz que é preciso repensar sua autonomia, 12/09/2007.
- _____, Superintendente reconhece que Anac não cumpre seu papel, 12/09/2007.
- _____, Jobim pede reformulação completa na Anac, 24/09/2007.
- _____, Zuanazzi está sozinho na Anac após renúncia do quarto diretor, 26/09/2007.
- _____, Leia a carta de renúncia de Josef Barat da diretoria da Anac, 26/09/2007.
- _____, Após 1 ano de crise, FAB decide descentralizar controle aéreo, 03/10/2007.
- _____, Entenda as mudanças no controle do tráfego aéreo do País, 03/10/2007.
- _____, Sindicância da Anac não aponta culpados por 'norma sem valor', 04/10/2007.
- _____, Juizados especiais começam a funcionar nos aeroportos, 08/10/2007.
- _____, A crise vai continuar, dizem especialistas, 28/10/2007.
- _____, Anac aprova verba para obras em 26 aeroportos do País, 25/10/2007.
- _____, Zuanazzi anuncia demissão e critica atuação de Jobim, 31/10/2007.
- _____, Base aliada derruba relatório final da CPI do Apagão Aéreo, 31/10/2007.
- _____, Jobim ironiza Zuanazzi e diz que crise acaba em 15 de março, 31/10/2007.
- _____, Operação padrão já causa filas e atrasos em Cumbica, 01/11/2007.
- _____, Jatinho cai na zona norte de São Paulo e deixa oito mortos, 04/11/2007.
- _____, Movimento no Campo de Marte cresce 30% após crise aérea, 05/11/2007.
- _____, Aviação executiva cresce 25% e já é a terceira maior do mundo, 06/11/2007.
- _____, Exoneração de Zuanazzi da Anac é publicada no Diário Oficial, 06/11/2007.
- _____, BRA suspende todos os vôos e demite funcionários, 06/11/2007.
- _____, Saiba o que fazer em caso de atraso ou cancelamento de vôo, 06/11/2007.
- _____, Crise aérea gera perdas de R\$ 70 mi para a Gol no 3º trimestre, 7/11/2007.
- _____, Quem comprou passagem da BRA para férias 'terá problemas', 08/11/2007.
- _____, Investidores da BRA negociam para reembolso de passageiros, 08/11/2007.
- _____, Governo federal intervém na crise da BRA, 09/11/2007.
- _____, Ministério Público abre inquérito contra BRA, 09/11/2007.
- _____, Decisão de OceanAir assumir BRA foi da Anac, diz Jobim, 12/11/2007.
- _____, Bush anuncia medidas para combater crise aérea dos EUA, 15/11/07.
- _____, Jobim se diz satisfeito com situação de aeroportos no feriado, 15/11/2007.
- _____, Aeroportos têm 8,1% dos vôos atrasados, 18/11/2007.
- _____, BRA quer bancos como acionistas, 19/11/2007.
- _____, Atenção, todos os passageiros: a fila é inevitável, 20/11/2007.
- _____, MPF quer Justiça comum para controladores do caso Gol, 20/11/2007.
- _____, Governo quer investigação sobre cancelamento de vôos, 20/11/2007.
- _____, Plano emergencial para aeroportos está sendo feito, diz Jobim, 20/11/2007.
- _____, Engenheiro do ITA indicado para Anac desiste do cargo, 23/11/2007.
- _____, E o turismo cresce, apesar da crise aérea, 27/11/2007.
- _____, Aeronautas fazem assembléia para discutir reajuste salarial, 27/11/2007.
- _____, Anúncio da nova malha aérea é adiado para próxima terça, 28/11/2007.
- _____, Bologna deixa comando da TAM, David Barioni assume, 28/11/2007.
- _____, Presidente da TAM diz que não teme novo caos aéreo, 29/11/2007.
- _____, Sobretaxa se estende às viagens ao exterior, 01/12/2007.
- _____, Justiça apreende bens da BRA no Rio para quitar dívidas, 01/12/2007.

_____, Falta de controladores no Brasil vai até 2010, 02/12/2007.

Referências Complementares:

Anac, Anuário do Transporte Aéreo, 2006.

Anac, Anuário do Transporte Aéreo, 2007.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

FSP, Controladores de tráfego aéreo se organizam e ameaçam greve branca, 27/10/06.

_____, Seis controladores de voo de Manaus estão em greve de fome, 30/03/07.

_____, Anac aprova a venda da Varig para Gol, 05/04/07.

_____, Airbus não poderia pousar sem reversor, diz gerente da Anac. 06/09/2007.

Procon, Ranking das Mais Reclamadas, 2005.

Procon, Ranking das Mais Reclamadas, 2006.

Procon, Ranking das Mais Reclamadas, 2007.

Relatório Anual GOL – Ano 2005.

Relatório Anual GOL – Ano 2006.

Relatório Anual GOL – Ano 2007.

Relatório Anual TAM – Ano 2005.

Relatório Anual TAM – Ano 2006.

Relatório Anual TAM – Ano 2007.

Artigos de Jornal:

Jornal Valor Econômico. Sexta-feira, fim de semana e segunda-feira, 28, 29, 30 e 31 de dezembro de 2007 e terça-feira, 1 de janeiro de 2008. Caderno B2. Autora: Roberta Campassi,

Mercado maior não salva aéreas do prejuízo.

CMI Brasil, **Lula rasga acordo com controladores de voo e promete repressão**, Por Eduardo Perez, Diego Cruz e Jeferson Choma 08/04/2007.

Websites:

<http://www.anac.gov.br>

<http://www.fab.mil.br>

<https://www.defesa.gov.br>

<http://infraero.gov.br>

<http://www.portalbrasil.net>

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

Revistas:

Veja. Edição 2016 - ano 40 - no. 27. 11 de julho de 2006. "As soluções para o caos aéreo". Fábio Portela.

Veja. Edição 2018 - ano 40 - no. 29. 25 de julho de 2007. "Especial. As autoridades são outra catástrofe". Diego Escosteguy e Otávio Cabral

Veja. Edição 2019, Ano 40, n. 30. 01 de agosto de 2007. "Promiscuidade na Anac." Diego Escosteguy.

Veja. Edição 2020 - ano 40 - n 31. 08 de agosto de 2007. "Mordomia nas Alturas". Diego Escosteguy.

Exame. Edição 898, Ano 41, n. 14, 1/08/07. "Especial Infra-estrutura. Voo rumo ao atraso." Rosana Zakabi, com reportagem de Marcio Orsoloni.

_____, "Capa - infra-estrutura: Não estamos prontos para crescer". Fabiane Stefano, Marcelo Onaga e Roberta Paduan.

Exame, 10 outubro 2007. "Ela vai ter de aprender voando." Ângela Pimenta e Fabiane Stefano.

10 APÊNDICE 1

	Cia aérea	Patrimônio Líquido	Receita Líquida	% Receita do Setor	Resultado Líquido	% Resultado Líquido
1	TAM	1.353.406	7.179.342	54,16%	502.458	7,0%
2	Gol	700.692	3.802.017	28,68%	475.342	12,5%
3	VarigLog	-67.880	949.852	7,17%	-60.762	-6,4%
4	Absa	916	440.736	3,32%	9.443	2,1%
5	Total	5.184	209.396	1,58%	607	0,3%
6	OceanAir	-11.870	186.362	1,41%	-87.151	-46,8%
7	Taf	14.440	98.954	0,75%	1.847	1,9%
8	Trip	22.504	96.922	0,73%	-10.533	-10,9%
9	Rico	4.409	80.330	0,61%	2.560	3,2%
10	Pantanal	18.273	69.409	0,52%	-4.619	-6,7%
11	VRG	185.298	45.999	0,35%	-122.423	-266,1%
12	Skymaster	8.143	27.255	0,21%	335	1,2%
13	Master Top	1.603	22.912	0,17%	-2.897	-12,6%
14	Passaredo	8.309	13.858	0,10%	-979	-7,1%
15	Cruiser	178	10.570	0,08%	-589	-5,6%
16	WebJet	-8.226	8.156	0,06%	-12.726	-156,0%
17	Abaeté	929	4.598	0,03%	-119	-2,6%
18	Sete	1.733	4.029	0,03%	362	9,0%
19	Mega	178	1.785	0,01%	-25	-1,4%
20	NHT	134	1.697	0,01%	-2.344	-138,1%
21	Team	-1.198	889	0,01%	-1.187	-133,5%
22	Air Minas	2.348	596	0,00%	-1.935	-324,7%
23	BRA	*	*	*	*	*
24	Meta	*	*	*	*	*
25	Puma Air	*	*	*	*	*
	Somatória	2.239.503	13.255.664	1	684.665	

Tabela 6 – Resumo do resultado das empresas aéreas em 2006

Fonte: ANAC; 2008.

Nota: Dados trabalhados pela Autora. Valores em milhões de Reais. *Dados não disponíveis.