

**Universidade Federal de Pernambuco  
Centro de Ciências Sociais Aplicadas  
Departamento de Ciências Administrativas  
Programa de Pós-Graduação em Administração  
Curso de Mestrado em Administração**

**Girlaynne Danusia Farias Pereira**

**Ressignificando uma estrutura em crise:  
(RE)Discutindo a aeromobilidade no Brasil pós  
Apagão Aéreo**

Volume I

**Recife, 2015**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

CLASSIFICAÇÃO DE ACESSO A TESES E DISSERTAÇÕES

Considerando a natureza das informações e compromissos assumidos com suas fontes, o acesso a monografias do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco é definido em três graus:

- "Grau 1": livre (sem prejuízo das referências ordinárias em citações diretas e indiretas);
- "Grau 2": com vedação a cópias, no todo ou em parte, sendo, em consequência, restrita a consulta em ambientes de biblioteca com saída controlada;
- "Grau 3": apenas com autorização expressa do autor, por escrito, devendo, por isso, o texto, se confiado a bibliotecas que assegurem a restrição, ser mantido em local sob chave ou custódia;

**A classificação desta dissertação se encontra, abaixo, definida por seu autor.**

**Solicita-se aos depositários e usuários sua fiel observância, a fim de que se preservem as condições éticas e operacionais da pesquisa científica na área da administração.**

---

Título da dissertação: Resignificando uma estrutura em crise: (RE)Discutindo a aeromobilidade no Brasil pós Apagão Aéreo

Nome do Autor: Girlaynne Danusia Farias Pereira

Data da aprovação: 06/07/2015

Classificação, conforme especificação acima:

Grau 1

Grau 2

Grau 3

Recife, 06 de julho de 2015

-----  
Girlaynne Danusia Farias Pereira

**Girlaynne Danusia Farias Pereira**

**Ressignificando uma estrutura em crise:  
(RE)Discutindo a aeromobilidade no Brasil pós  
Apagão Aéreo**

**Volume I**

Orientador: Sérgio Carvalho Benício de Mello, Ph.D

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Pernambuco, como parte das exigências do Programa de Pós-graduação em Administração, para obtenção do grau de Mestre em Administração, área de concentração Gestão Organizacional.

Recife, 2015

Catálogo na Fonte

Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

P436r

Pereira, Gírlayne Danusia Farias

Ressignificando uma estrutura em crise: (RE)discutindo a aeromobilidade no Brasil pós apagão aéreo / Gírlayne Danusia Farias Pereira. - Recife : O Autor, 2015.

169 folhas : il. 30 cm.

Orientador: Prof. Sérgio Carvalho Benício de Mello, PhD.

Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2015.

Inclui referências.

1. Análise do discurso. 2. Direito aéreo. 3. Aeronáutica e Estado. 4. Administração de crises. I. Mello, Sérgio Carvalho Benício de (Orientador).  
II. Título.

658 CDD (22.ed.)

UFPE (CSA 2015 –077)

Universidade Federal de Pernambuco  
Centro de Ciências Sociais Aplicadas  
Departamento de Ciências Administrativas  
Programa de Pós-Graduação em Administração - PROPAD

**Ressignificando uma estrutura em crise:  
(RE)Discutindo a aeromobilidade no Brasil pós  
Apagão Aéreo**

Girlaynne Danusia Farias Pereira

**Dissertação submetida ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em  
Administração da Universidade Federal de Pernambuco e aprovada em 06 de julho de  
2015.**

Banca Examinadora:

---

*Prof. Dr. Sérgio Carvalho Benício de Mello*  
(Orientador)

---

*Prof. Dra. Ângela Cristina Rocha de Souza*  
(Examinador externo)

---

*Prof. Dr. Fernando Gomes Paiva Júnior*  
(Examinador interno)

*Dedico aos meus pais, amigos e amigas que estiveram ao meu lado  
nesta jornada*

## **Agradecimentos**

Primeiramente, agradeço a Deus por ter conseguido concluir esta etapa, foram muitos desafios a serem superados. Em segundo agradeço aos meus pais, por estarem ao meu lado. Agradeço aos amigos que fiz ao longo do mestrado, lembrarei de todos com carinho. As companhias diárias de Ceiza e Andrezza no decorrer dos estudos. A Eli, Jouberte, Chris, Eduardo, Paiva, Anderson, Marcelo, Marcela, Juliana e demais amigos nutro um carinho imenso por cada um.

Agradeço à prof<sup>ª</sup>. Adriana Cordeiro sempre me estimulando a acreditar que tudo é possível, basta se esforçar. E por fim, agradeço ao meu orientador, Sérgio Benício, constantemente provocando inquietações teóricas, pensamentos acerca do meu estudo, por sua paciência e sempre atenção aos momentos que precisei.

Esta foi uma etapa de muito amadurecimento e aprendizado. Mas que guardarei na memória como o maior aprendizado para meu amadurecimento enquanto pessoa. São os desafios, os obstáculos que movem as pessoas. Guardarei grandes lembranças destes mais de 2 anos de estudo.

## Resumo

O transporte aéreo vivenciou um ciclo de mudanças nos últimos sete anos no cenário nacional. Momentos marcantes como o "Apagão Aéreo" e a recepção de megaeventos mundiais como a Jornada da Juventude 2013, a Copa do Mundo 2014 e as Olimpíadas 2016 põem o setor diante dos holofotes do país e do mundo. Por isto, a pesquisa focou nos acontecimentos decorrentes após o colapso do sistema aéreo em 2007 e suas mudanças desde então, em que todas as mazelas da aviação civil foram expostas, levando o modelo de aviação civil a um momento paradoxal. Ao mesmo tempo que certos sujeitos discursam um sistema eficiente, seguro e correspondente as suas demandas, outros sujeitos através de dados, depoimentos e vivências desenham um sistema desarticulado, ineficiente, em permanente crise e aberto às mudanças emergentes. Em razão da sua importância perante os acontecimentos que conduziram um sistema predominantemente militar para as mãos de civis, se despertou um grande interesse na busca de compreender o processo de ressignificação do discurso da aeromobilidade no Brasil. Com o aporte da teoria do Discurso de Laclau e Mouffe (1985) ocorreu a identificação dos elementos - chaves para a construção do discurso do transporte aéreo no Brasil, se complementando com a teoria da Administração de Crises (1999). Através da composição de um corpus de documentos oficiais, leis, reportagens, planos e relatórios, as análises mostraram o jogo de articulações e ressignificados que compõem o discurso do sistema de aviação civil brasileiro.

Palavras-chave: Aviação Civil. Crise Aérea. Teoria do Discurso

## **Abstract**

Air transport experienced a change of cycle in the last seven years on the national scene. Memorable moments as the "Blackout Air" and the reception of global mega-events such as the Youth Day 2013, the World Cup 2014 and the Olympics in 2016 put the sector in the spotlight of the country and the world. For this reason, research has focused on events arising after the collapse of air system in 2007 and its changes since then in all civil aviation ills were exposed, leading the civil aviation model to a paradoxical moment. While certain subjects speeches an efficient, secure and matching their demands, other subjects through data, testimonials and experiences draw a disjointed system inefficient in permanent crisis and open to emerging changes. Because of its importance at the events that led predominantly military system into the hands of civilians, he roused great interest in the search to understand the air mobility speech reframing process in Brazil. With the contribution of the theory of Laclau speech and Mouffe (1985) was the identification of the elements - keys to the construction of the air transport discourse in Brazil, complementing to the theory of Crisis Management (1999). Through the composition of a corpus of official documents, laws, reports, plans and reports, analyzes showed the joints game and resignified that make up the discourse of the Brazilian civil aviation system.

**Keywords:** Civil Aviation. Aviation Crisis. Discourse Theory

## Lista de Figuras

<b>Figura 01 (1)</b> - Crescimento do PIB	52
<b>Figura 02 (1)</b> - Demanda do transporte aéreo	53
<b>Figura 03 (1)</b> - Relação do número de passageiros	54
<b>Figura 04 (1)</b> - Mudanças no setor de transporte aéreo	60
<b>Figura 05 (4)</b> - <i>Corpus</i> da pesquisa	119
<b>Figura 06 (5)</b> - Sujeitos relevantes ao Sistema de Aviação Civil	145
<b>Figura 07 (5)</b> - Antagonismos presentes no discurso da aeromobilidade	156

## **Lista de Siglas**

AD - Análise do Discurso

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil

ABEAR - Associação Brasileira de Empresas

BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento

COMGAP - Suporte para a aviação civil e militar

CIP - Conselho Interministerial de Preços

CTA - Centro Técnico Aeroespacial Divisão de certificação para a aviação civil

CONAC - Conselho Nacional de Aviação Civil

DAC - Departamento de Aviação Civil

DECEA - Departamento do Controle do Espaço Aéreo

DEPED - Educação e treinamento para a aviação civil e militar

ENANPAD - Encontro da Associação dos Programas de Pós-Graduação em Administração

IAC - Instituto de Aviação Civil

FIFA - Federação Internacional de Futebol Associado

FHC - Fernando Henrique Cardoso

IATA - International Air Transport Association

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MTur - Ministério do Turismo

NR - New reflections on the revolution of our time

OACI - Organização de Aviação Civil Internacional

PIB - Produto Interno Bruto

SAC - Secretaria de Aviação Civil

SNA - Sindicato Nacional dos Aeronautas

SNEA - Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias

SNIA - Sindicato Nacional dos Aeroportuários

TCU - Tribunal de Contas da União

TD - Teoria do Discurso

# Sumário

<b>1. Visão Geral da pesquisa</b>	<b>14</b>
<b>1.1 Finalidade da pesquisa</b>	<b>20</b>
<b>1.1.1 Relevância da pesquisa</b>	<b>21</b>
<b>1.2 Base teórica do estudo</b>	<b>22</b>
<b>1.2.1 Escopo do estudo</b>	<b>26</b>
<b>1.2.1.1 Objetivo geral</b>	<b>27</b>
<b>1.2.1.2 Objetivos auxiliares</b>	<b>27</b>
<b>1.3 Contexto da pesquisa</b>	<b>28</b>
<b>1.4 Panorama do transporte aéreo</b>	<b>28</b>
<b>1.5 Aviação Civil no Brasil</b>	<b>30</b>
<b>1.6 Pós Apagão Aéreo</b>	<b>51</b>
<b>1.7 O modelo institucional</b>	<b>64</b>
<b>1.8 Objetivo Empírico</b>	<b>70</b>
<b>2. Marco Teórico</b>	<b>73</b>
<b>2.1 Contextualização</b>	<b>73</b>
<b>2.2 Introdução</b>	<b>73</b>
<b>2.3 Administração de crise</b>	<b>75</b>
<b>2.4 O conceito de crise</b>	<b>77</b>
<b>2.5 Definição de Administração de crise</b>	<b>79</b>
<b>2.6 O modelo teórico de Santana</b>	<b>80</b>
<b>2.6.1 Sinais de alerta</b>	<b>81</b>
<b>2.6.2 Contenção/limitação de Danos</b>	<b>82</b>
<b>2.6.3 Recuperação</b>	<b>83</b>
<b>2.6.4 Aprendizagem</b>	<b>83</b>
<b>2.6.5 Conclusão</b>	<b>84</b>
<b>3. Caminhos trilhados</b>	<b>85</b>
<b>3.1 Introdução</b>	<b>85</b>
<b>3.2 Visão inicial da Teoria do discurso</b>	<b>86</b>
<b>3.3 Conceitos - chaves</b>	<b>89</b>

<b>3.3.1 Discurso</b>	<b>89</b>
<b>3.3.2 Hegemonia</b>	<b>91</b>
<b>3.3.3 Antagonismo social</b>	<b>94</b>
<b>3.4 Conceitos Analíticos</b>	<b>97</b>
<b>3.4.1 Articulação</b>	<b>97</b>
<b>3.4.2 Identidade política</b>	<b>99</b>
<b>3.4.3 Deslocamento</b>	<b>99</b>
<b>3.4.4 Posição de sujeito</b>	<b>103</b>
<b>3.4.5 Lógica de equivalência e diferença</b>	<b>104</b>
<b>3.5 Críticas da teoria do discurso</b>	<b>106</b>
<b>3.6 Design da pesquisa</b>	<b>107</b>
<b>3.6.1 Direção da pesquisa</b>	<b>108</b>
<b>3.7 Aplicabilidade e operacionalização</b>	<b>112</b>
<b>3.8 Análise do discurso</b>	<b>114</b>
<b>3.8.1 Aplicando a análise</b>	<b>114</b>
<b>4. Construção do <i>corpus</i></b>	<b>117</b>
<b>4.1 Organização do <i>corpus</i></b>	<b>118</b>
<b>5. Análise</b>	<b>124</b>
<b>5.1 Contextualizando o "Apagão Aéreo"</b>	<b>125</b>
<b>5.1.2 O caminho para análise</b>	<b>133</b>
<b>5.1.3 As diversas vozes</b>	<b>135</b>
<b>5.1.4 Brasil: país sede</b>	<b>143</b>
<b>5.1.5 A concepção de um novo discurso</b>	<b>146</b>
<b>5.1.6 Novos paradigmas da aeromobilidade</b>	<b>148</b>
<b>5.1.7 Retrabalhando as hipóteses</b>	<b>154</b>
<b>6. Conclusão</b>	<b>156</b>
<b>7. Referências</b>	<b>158</b>

# 1 Visão geral da pesquisa

---

Numa visão mais ampla, “o processo de globalização, associado à evolução tecnológica acelerada, modificou radicalmente as características da produção de bens e serviços” (BARAT, 2012, p.92). No setor da aviação civil foram diversas mudanças significativas. Em uma perspectiva mundial e de longo prazo, a extraordinária expansão do transporte aéreo dependeu da conjugação de uma multiplicidade de fatores. Foram sucessivas décadas de significativos avanços tecnológicos e grandes mudanças organizacionais, no sentido de ampliar a mobilidade das pessoas e mercadorias em escala doméstica e mundial (IPEA, 2010). O dinamismo e a crescente competitividade do mercado propiciaram ao transporte aéreo a incorporação de tecnologias de ponta geradas nas mais variadas áreas do conhecimento. Tais mudanças em especial na dinâmica e escala do transporte aéreo mundial ocorreram, em maior velocidade a partir da década de 60, em especial com ganho em eficiência, a partir da:

acumulação da evolução tecnológica das aeronaves e dos sistemas de propulsão, do melhor gerenciamento dos recursos financeiros, humanos e materiais das empresas aéreas, dos aumentos persistentes da produtividade dos empregados das empresas aéreas e do melhor relacionamento institucional entre o poder público e as empresas operadoras, em termos de modernização e adequação da função reguladora (BARAT, 2012, p. 76).

A ampliação das escalas de movimentação de passageiros em razão das grandes mudanças na economia mundial e, principalmente, dos aumentos de produtividade e barateamento das passagens aéreas promoveu a disseminação do transporte aéreo. Com fluxos gradativos das passagens de negócios e turismo houve uma maior presença e agregação de valor à cadeia produtiva da aviação mundial (BARAT, 2012).

No cenário brasileiro este debate sobre transportes, em particular passou a fazer parte da agenda das políticas públicas com maior evidência na década de 70, através, do

intervencionismo e da regulação estrita, conhecida como competição controlada e associada a políticas de integração territorial e de desenvolvimento regional (BARAT, 2012). O período inserido ao início da década de 70 ao final da década de 80 contemplou o período militar que se configura como uma tentativa do governo de estruturar, planejar e fomentar, de forma sistemática e global, o desenvolvimento da aviação civil, bem como de estabelecer políticas públicas para a aviação regional (BARAT, 2012; OLIVEIRA, 2007).

O fim dos anos 80 foi marcado pelo colapso do Estado desenvolvimentista, por uma inflação descontrolada e os crescentes problemas de ordem macroeconômica, cujas políticas de estabilização constituíram a prioridade do governo e da sociedade. O abandono do planejamento, das políticas setoriais de longo prazo e dos projetos de desenvolvimento industrial pelo Estado afetou significativamente o setor de aviação civil (BARAT, 2012).

Como consequência, as empresas aéreas tiveram sua rentabilidade comprometida em virtude da defasagem de preços imposta pelo rígido controle do Conselho Interministerial de Preços (CIP). Além da ocorrência da forte pressão dos custos, devido à alta correlação existente entre os insumos das empresas áreas e a taxa de câmbio (BARAT, 2012). Até o fim dos anos 80, o setor vivia uma era de “concorrência controlada”, com a concentração de quatro linhas aéreas nacionais e cinco regionais, sob controle militar e preços de passagens aéreas fixos.

Em seguida, sob a forma de política de flexibilização, estabelecida no início da década de 90, com vista à maior liberdade de ação do mercado, alterando os rígidos padrões de controle de linhas, frequências, reserva de mercado e entrada de empresas e preços, surge um novo contexto econômico. No começo dos anos 90, ocorreu a fase de “liberalização de mercado” em etapas, em semelhança ao ocorrido na União Europeia. A primeira etapa contemplou o programa federal de desregulamentação e instituição de faixas tarifárias que incentivavam a concorrência de preços. A segunda em meados da década de 90 com o fim das

faixas tarifárias e a retirada da exclusividade que as “linhas aéreas especiais”<sup>1</sup> possuíam. Tais medidas comprovaram uma tendência de promover a competição do setor (OLIVEIRA, 2007). E a terceira no começo do ano 2000 com a liberalização total nos preços de passagens e a flexibilização do processo de entrada de novas empresas. Embora introduzida na gestão Collor, a agenda de liberalização ganhou evidência no segundo mandato de FHC (Fernando Henrique Cardoso) com a “reformulação do aparato regulatório do transporte aéreo, a criação da ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil) em substituição ao DAC (Departamento de Aviação Civil), extinto em 2005, além da reforma do Código Brasileiro de Ar e a perda da exclusividade da Infraero” (MONTEIRO, 2009, pg. 124).

Os dados deste período revelaram que o transporte aéreo brasileiro adquiriu um perfil cada vez mais liberal em sua transição para o século XXI. A virada do século extinguiu as restrições na oferta de descontos, oferta de voos e o uso de aeroportos (MONTEIRO, 2009). Durante este período os primeiros sinais de ampla concorrência desde os anos 60 puderam ser evidenciados com a entrada da Gol, a falência de pequenas empresas regionais e os primeiros indícios das dificuldades financeiras da Varig. O que lembra que antes da bonança, o setor enfrentou um período marcado por uma crise que iria atingir todas as empresas em operação (MONTEIRO, 2009). Em 2003, diante dos problemas de saúde financeira de algumas organizações importantes do setor da aviação civil que levaram, por exemplo, ao *code-share* entre Varig e TAM e à tentativa de fusão das companhias, ocorreu um movimento temporário de volta ao mercado regulamentado.

Ao inverso da tendência de liberalização do mercado que havia ocorrido nos anos anteriores, o DAC (Departamento de Aviação Civil) tornou-se moderador para alinhar a oferta

---

<sup>1</sup> Linhas Aéreas Especiais, usadas principalmente por empresários e executivos. que ligavam os aeroportos centrais das principais cidades, como Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte com outros centros, especialmente Brasília (OLIVEIRA, 2007).

e a demanda, atuando novamente sobre os preços, na finalidade de altos níveis de competição que poderiam colocar em risco a continuidade de serviço.

Em 2005, a Lei nº11.182 instituiu a ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil) com o poder regulatório e de supervisão sobre a aviação civil e a infraestrutura aeroportuária. Esta época propiciou o regime da livre mobilidade das companhias aéreas e a volta da flexibilização de tarifas internas, marcando o retorno da tendência de liberalização do mercado, através de um sistema de aviação com a lógica de mercado dominante.

No entanto, a própria ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil) neste período enfrentou, logo após a sua criação, um ambiente desafiador, uma vez que, em 2006, assistiu-se a uma das maiores crises do setor aéreo do País, subseqüentemente ao acidente do voo da Gol 1907 e agravado pela greve dos controladores de tráfego aéreo. Em paralelo, o setor já dava sinais de seus primeiros gargalos e o acidente do voo TAM 3054 em 2007 atenuou ainda mais o quadro da crise no País. Vale ressaltar que a crise do apagão aéreo, não teve origem em uma causa isolada, mas sim numa conjunção de fatores que contribuíram para o resultado caótico na aviação civil (BARAT, 2012).

Ainda em 2007, a Varig foi adquirida pela Gol que se firmou como a principal concorrente da TAM e optou pela modificação de seu modelo de negócios até então ajustado no padrão *Low Cost*<sup>2</sup> já que adquiriu uma frota mais antiga e uma estrutura de custos maior que a sua na aquisição. Além disso, marcou-se como o ano da flexibilização de tarifas internas e o surgimento das primeiras discussões sobre concessão aeroportuária e que estão em evidência até o momento.

De 2007 a 2014, foram adotadas uma série de medidas vislumbrando o resgate do discurso de um modelo de sistema aéreo brasileiro seguro e eficiente e adequado as tendências

---

<sup>2</sup> Modelo de Companhias aéreas que oferecem baixas tarifas quando comparadas à média do mercado, em troca da eliminação de serviços tradicionais (p.ex., alimentação) aos passageiros. Baseiam sua estratégia em elevada eficiência operacional (BNDES, 2010).

mundiais. Embora predomine à existência de "barreiras" edificadas pelos sujeitos à frente do setor da aviação civil e a concentração de funções em certos órgãos que oneram o setor de forma relevante dando continuidade à crise do sistema (MONTEIRO,2009)

Até o início de 2014, o cenário macroeconômico brasileiro foi marcado pela estabilidade econômica e pelo retorno ao crescimento com o aumento real no PIB (Produto Interno Bruto) per capita brasileiro e um novo contexto demográfico a partir da entrada de novas famílias na classe média (classes B e C), que substancialmente em 2010 cresceu num ritmo demasiadamente acelerado em relação ao restante da economia na última década. Estes fatores foram um dos responsáveis pelo aumento da demanda do transporte aéreo brasileiro (IPEA, 2010).

De acordo com o levantamento da Infraero (2010), constatou-se que em 2003, foram realizados aproximadamente 1,8 milhão de movimentos de aeronaves e no ano de 2010 ocorreram 2,7 milhões de movimentos, o que implica num crescimento da ordem de quase 50%, somente nesse intervalo, correspondente a uma média anual de crescimento de 5,2%.

A ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil), em 2010, aponta o crescimento do número de aeronaves registradas em seus arquivos, de 6.026 unidades em 2003, para 7.228 em 2009, gerando um crescimento de aproximadamente 20%, com o aumento do número de passageiros de quase 80% e o número de viagens se elevando em 30% aproximadamente.

No balanço do ano de 2012, analisando os dados de movimento operacional de toda a rede Infraero (2012), se observou que em comparação ao ano de 2011, os movimentos em 2012 de aeronaves e passageiros cresceram, em média, respectivamente, 3,76% e 7,32%.

O país encontra-se em um contexto de alta mobilidade de passageiros, cujo modelo de aviação civil conta com a forte presença governamental através da Infraero, operando os 67 principais aeroportos do País, totalizando cerca de 97% da movimentação de passageiros; o principal operador de aeroportos, também responsável pela expansão da capacidade da

infraestrutura aeroportuária, tanto em termos de construção de novos aeroportos quanto da expansão dos aeroportos existentes.

Eis então o confronto de retornos sobre o capital investido, nos últimos anos que tem sido inferiores em relação aos de operadores aeroportuários internacionais. Parcialmente em virtude da menor representatividade das receitas comerciais, tal nível de retorno é insuficiente para a realização dos investimentos necessários na infraestrutura aeroportuária para os próximos anos. De fato, ao avaliar o período de 2007 a 2010 verifica-se que a Infraero investiu apenas R\$819 milhões do total planejado de R\$2, 084 bilhões, o que resulta não apenas nos gargalos de infraestrutura atuais, mas revela o desafio de expansão de capacidade nos próximos anos (BARAT, 2012).

Verifica-se que o setor aéreo brasileiro se encontra em um contexto de liberalização, no qual, o ambiente socioeconômico e os desafios da administração aeroportuária estão ligados as relações na configuração do mercado e no potencial de crescimento do setor. Limitar o desenvolvimento do setor significa deixar passageiros desatendidos, com reflexos adversos na economia e leva a regressão das conquistas recentes do setor, como: maior competição, redução dos preços e uso do modal aéreo.

Em uma quase totalidade dos países analisados em um estudo realizado pelo BNDES (2011), o setor aéreo faz parte da pauta de interesses do Ministério dos Transportes. Por onde este modelo se propõe como uma boa prática de alocação de funções de regulação, execução e fiscalização, além de uma oportunidade de aperfeiçoamento na atribuição de responsabilidades quanto ao controle do tráfego.

Além deste fato, o modelo institucional possui a ausência da ligação de três elementos ministeriais importantes para o transporte aéreo, que são: os ministérios dos transportes, meio ambiente e cidades, isolar a aviação civil das questões de intermodalidade, meio ambiente e da integração dos aeroportos com a cidade, põe em questão o desenvolvimento de um setor

estratégico do país. Portanto, se partiu da análise do contexto da aviação civil após dado evento (Apagão Aéreo) para se compreender todas as interfaces de (re)significação que ocorrem no sistema deste modal no Brasil e que o torna singular em relação a outros países e suas estruturas do sistema de aviação.

## **1.1 Finalidade da pesquisa**

Esta dissertação teve por finalidade compreender como ocorreu a ressignificação do sistema de aviação civil brasileiro, utilizando-se da Teoria de Administração de crises e da Teoria do Discurso (TD). Estas teorias forneceram uma perspectiva na qual foi possível observar o contexto do objeto em análise. O mesmo pode ser associado a respostas que conduzem à compreensão das atuais posições discursivas dos sujeitos-chaves que compõem o setor.

A pesquisa buscou, ao compreender o processo de ressignificação do setor de aviação civil no Brasil, compreender como os sujeitos centrais que representam o sistema aéreo civil brasileiro, significaram a crise aérea e o sistema de transporte aéreo através das suas articulações e como esta significação transcende dentro do atual modelo brasileiro. Compreender as mudanças ocorridas na aviação civil, no estudo em questão dentro do contexto dos aeroportos se faz de grande importância e relevância para um dos modais mais usados do século. Portanto, a finalidade desta pesquisa é acompanhar e compreender o processo de (des)construção destes significados e significantes e todas as suas facetas.

### **1.1.1 Relevância da pesquisa**

Estudar o transporte aéreo é contemplar o estudo de um dos setores mais importantes da economia nacional, cuja participação se tornou significativa em vários setores do país. Compreender sua estrutura e o sentido do transporte aéreo brasileiro se fez emergencial. De acordo com a concepção de Rangel (2005), acerca da economia do país, o autor a divide em dois setores: o setor de infraestrutura, produção de bens e serviços de produção; e o setor de bens e serviços. O setor aéreo opera com índices positivos, apesar das externalidades como a alta da inflação, a crise econômica das grandes potências mundiais, a alta do dólar e envolve uma série de setores da economia, sujeitos e órgãos, logo, se configura como um objeto de investigação em diversas áreas.

Como o sistema de aviação civil apresenta estudos concentrados em áreas específicas sobre regulação, infraestrutura, eficiência, agência reguladora, ministério, etc., embasados por perspectivas enviesadas para a economia, direito e sociologia, se faz necessário contemplar uma visão de sua totalidade, suas articulações, seu contexto e mudanças pelo viés do embasamento das teorias da administração. Pois, o modelo do sistema de aviação civil, sua lógica de mercado, suas modificações após o "Apagão Aéreo" são momentos nos quais a administração pode vir a apresentar novos olhares.

Portanto, esta pesquisa possui alta relevância pela escolha do tema, seu ponto de partida para análise, assim como, por não haver estudos que contemplem uma visão ampla das mudanças ocorridas no transporte aéreo nos últimos anos, e por vir a contribuir com novos olhares e teorias sobre um setor que desperta interesse de vários setores e da sociedade civil.

## 1.2 Base teórica do estudo

Como aporte para analisar este estudo se contemplou a posse de duas teorias. A primeira (Teoria da Administração de Crise) se atém a recortar os momentos-chaves do setor aéreo brasileiro e a segunda (Teoria do Discurso de Laclau e Mouffe) busca compreender a significação dada pelos sujeitos centrais da Aviação Civil no Brasil. Portanto, eis uma breve explanação sobre as teorias para que se visualize o delinear do estudo.

### a) Teoria da Administração de crises

Em 1963, o matemático norte-americano Edward Lorenz definiu o fenômeno meteorológico “efeito borboleta”, do bater das asas de uma simples borboleta na primavera do sul na influência do curso natural das coisas e provocar um tufão no outono do norte como *Teoria do Caos*. Lorenz disseminou o questionamento para várias áreas do conhecimento humano e, não por acaso, chegou à gestão de corporações e governos. Nesse caso, o “efeito borboleta” põe em evidência “o fato de que pequenas variações em mínimas partes do sistema podem se amplificar, afetando o todo – para o bem ou para o mal” (FORNI, 2013, p. 15).

As crises provocam medo, insegurança. Elas significam a quebra da normalidade, uma ruptura com aquilo que estava em sintonia, em um fluxo contínuo. Assim como significam mudanças que podem ser para melhor ou pior. Tudo parece normal. De repente, surge um problema de tal magnitude para interromper a normalidade das atividades. Desvia o foco, consome energia. Provoca comoção, desestabiliza, traz prejuízo. Modifica a rotina. Chama a atenção de todos, inclusive da mídia. Como no dia 11 de setembro de 2001, em Nova York no World Trade Center (FORNI, 2013).

Jonathan Bernstein, um dos mais conceituados gestores de crises dos Estados Unidos, define crise como “uma situação que ameaça ou pode vir a comprometer a integridade de pessoas ou propriedades, negócios, reputações ou impactar negativamente o valor de mercado

(BERNSTEIN, 2009). Ian Mitroff, autor de *Managing crises before they happen* (2001), tem uma definição mais direta: “uma crise é um evento que afeta ou tem o potencial de afetar uma organização inteira”. Para ele, crise é algo negativo que não pode ser contido dentro de uma organização. Mas, admite que, apesar de nem todas as crises serem previstas, todas podem ser administradas nos limites do humanamente possível. Segundo Mitroff, “não é possível definir precisamente o que vem a ser crise, assim como não é possível prever com certeza absoluta como uma crise vai ocorrer, quando ocorrerá e por qual razão” (MITROFF, 2001, p. 34-35).

Há alguns pressupostos gerais para qualificar uma situação ocorrida na organização como possível crise: acontecimento não planejado; repentino; desperta o interesse público; gera más notícias; necessita de imediata atenção; se espalha com facilidade; produz informações desconstruídas; fora de controle; cria tensão e desperta interesse, curiosidade. Como diz um dos primeiros autores a sistematizar o estudo sobre administração de crises, trata-se “de um momento de instabilidade ou estado de coisas no qual uma mudança decisiva é iminente” (FINK, 2002, p.15).

A administração de crise leva em conta que as grandes crises exigem a adoção de ações imediatas, logo que se tornem explícitas, pois é, essencial que os agentes envolvidos produzam iniciativas, buscando o correto posicionamento diante da opinião pública. A incapacidade de produzir ações e definir a linha de atuação nos primeiros momentos das grandes crises acaba por comprometer a posição de instituições ou personagens que estão em seu epicentro, acelerando prematuramente o desfecho da crise ou a forma como a opinião pública passará a enxergar a instituição afetada (ROSA, 2003). Segundo Mafei, as ações devem ser dirigidas para todos os públicos com os quais a organização se relaciona e, especialmente, com aqueles que, sofreram ou que estão vivenciando as consequências do problema (MAFEI, 2004, p.113).

E como um fenômeno que contempla diversos cenários, eis a importância de compreendê-lo. No campo de estudo e da prática profissional, o estudo das crises

organizacionais está institucionalizado no exterior desde os anos 70. Entretanto, no Brasil, há um longo caminho a ser trilhado, pois, as pesquisas ainda são poucas no universo compreendido pelo pensamento em gestão. Vale destacar que apenas no 24º encontro do ENANPAD ocorreu a primeira apresentação de um artigo abordando o tema. Nele, Santana (2000), apresenta uma compilação de estudos existentes em outros países e formula um modelo de crises das concepções sistêmica e funcionalista que fundamentam grande margem dos trabalhos de referência. A partir da discussão do conceito, causas e efeitos, chega-se a um modelo que representa a anatomia de crises e suas implicações. O modelo elaborado por Santana é o resultado da teia de sua pesquisa. Nele, constata-se que atualmente as crises são partes integrantes da administração e dos negócios. Logo, trata-se de uma teoria que permite o recorte de todas as fases que constroem à base de uma crise em determinado ambiente. Portanto, como o objeto de estudo embarca um fenômeno em crise, tal teoria vem a ser uma ferramenta investigativa pontual para o estudo.

#### **b) Teoria do Discurso**

No ano de 1985, em uma parceria com a pesquisadora Chantal Mouffe, Ernest Laclau publicou a obra *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*, considerada a obra de maior relevância e subsídio a Análise do Discurso da Escola de Essex e por levar a redefinição da política de Esquerda em termos da democracia radical (CARLOS, 2012).

A obra de Laclau e Mouffe é vista como o marco para a compreensão da Teoria do Discurso. Assumindo uma perspectiva diferenciada da sua primeira obra em 1978: *Política e ideologia na teoria marxista*, na qual, tecia uma desconstrução a teoria marxista e revelava a influência do pensamento althusseriano. Em seu projeto teórico, sob a influência do pensamento marxista recente, de Della Volpe a Althusser, elaborou uma interpretação científica

do marxismo, isenta do mero reducionismo essencialista de classes existentes (MENDONÇA, 2009).

Com este viés, parte-se da noção althusseriana de sobredeterminação, onde não existe nada social que não esteja sobredeterminado, cuja ordem simbólica se constitui como uma “representação” da relação imaginária dos sujeitos em suas condições reais de existência (ALTHUSSER, 1985). A partir da noção de sobredeterminação de Althusser, as relações sociais são desatadas de qualquer lei essencialista, uma vez que, se reconhece que as mesmas são contingentes e precárias, possibilitando uma ruptura da teoria marxista com o determinismo e o essencialismo classista (CARLOS, 2012).

Logo, é perceptível a limitação advinda de uma concepção essencialista de sociedade, fixada em uma lógica reducionista das relações sociais relacionadas ao antagonismo do capital *versus* trabalho. Indo ao encontro de uma nova abertura da construção do conceito de articulação, cujo pressuposto está sob o caráter sobredeterminado das relações sociais. A obra de *Hegemony and socialist strategy*, em 1985 vem a desligar-se efetivamente de um ambiente marcado por criar condicionantes para uma interpretação científica do marxismo.

Para Laclau, o social se constitui de uma “complexa infinidade de identidades, constituídas a partir de relações discursivas antagônicas que transcendem o antagonismo de classe” (CARLOS, 2012, p. 62). Esta complexidade não pode ser envolvida pelo marxismo, concedendo assim a capacidade de análise mais refinada e pertinente dos múltiplos antagonismos sociais a esta teoria (LACLAU; MOUFFE, 1985; LACLAU, 1996, 2000). E assim, Laclau e Mouffe seguiram uma linha pós-marxista, pós-estruturalista, da teoria pós-analítica e psicanalítica, ao qual, não permanecem em um nível puramente teórico (HOWARTH; STAVRAKAKIS, 2000).

Laclau e Mouffe (1985), através da teoria política do discurso buscam a afirmação de que os processos sociais são consequências das relações sociais geradas por ações e agentes, que

não possuem vínculos essenciais, mas simultaneamente podem vir a ocupar posições com as quais os agentes sociais venham a se identificar (CARLOS, 2012). Logo, um projeto político busca entrelaçar as várias vertentes do discurso no empenho de dominar/ organizar um campo de sentido de modo a fixar a identidade, os objetos e as práticas de uma forma particular, indo ao encontro da constituição da hegemonia (CARLOS, 2012; HOWARTH; STAVRAKAKIS, 2000).

Conforme Howarth e Stavrakakis (2000), o primeiro passo da teoria do discurso está em investigar a forma como as práticas sociais articulam e contrapõem os discursos constituídos na realidade social. Como as práticas são marcadas por sistemas de significação contingentes, corroboram com a incompletude de qualquer hegemonia, logo, todo projeto hegemônico compete de resistência. E dentro deste contexto, cabe a perspectiva da teoria do discurso, cristalizar essa problemática envolta da necessidade de desviar-se das armadilhas dúbias do empirismo e do teorismo (CARLOS, 2012). Encarrega-se então em articular os conceitos a cada representação particular da investigação, ofertando ao leitor acompanhar a aplicação da teoria ao objeto de estudo.

### **1.2.1 Escopo do estudo**

Baseado nas teorias sobre Administração de crises e do Discurso, muitos fatores de grande relevância puderam ser explicados sobre o discurso da aeromobilidade no Brasil. A identificação e abrangência destes fatores, em conjunto com o discurso que os envolve, possibilitaram uma compreensão do setor.

Em um ambiente social em (re)formulação e em (re) articulação, conjuntamente com uma metodologia clara e objetiva, esta pesquisa buscou, através de objetivo central e auxiliares, identificar as evidências empíricas e teóricas sobre o fenômeno observado em questão.

### **1.2.1.1 Objetivo central**

Compreender como os sujeitos centrais que representam o sistema aéreo civil brasileiro o significam após o Apagão Aéreo.

### **1.2.1.2 Objetivos auxiliares**

- Identificar os sujeitos centrais que compõem o sistema de aviação civil brasileiro;
- Investigar como ocorre a desestabilização de significados no discurso da aeromobilidade no Brasil pós Apagão aéreo.
- Identificar como os sentidos dominantes da aeromobilidade são [re] descritos de acordo o atual cenário global diante do próprio conteúdo contra hegemônico predominante no sistema aeroportuário brasileiro;
- Analisar a [re]articulação entre forças sociais que constituem estruturas em condições históricas no setor aéreo;

### **1.3 Contexto da pesquisa: da origem do sistema de aviação civil à crise aérea**

Nesta seção, são apresentadas todas as nuances do objeto empírico, desde a sua origem até suas recentes mudanças, em que foram circunscritos os ambientes e delimitadas as articulações que possibilitaram o atual cenário do sistema de aviação civil brasileiro.

### **1.4 Panorama do transporte aéreo no Brasil**

No Brasil, o transporte aéreo civil se desenvolveu a partir da primeira metade do século XX. Neste período, o mundo passou por diversas mudanças políticas, econômicas e socioculturais significativas decorrentes da Primeira Guerra Mundial, como:

a queda de Impérios; o surgimento de novos países; os EUA como a nova potência econômica; a posterior recuperação da Europa na década de 20; a massificação de hábitos cotidianos e a ruptura com valores tradicionais e novos papéis sociais; seguidos pela Segunda Guerra Mundial com uma nova ordem mundial; o mundo bipolarizado entre EUA e União Soviética; uma nova ordem econômica girando em torno das duas potências (EUA e União Soviética); a contradição da ideologia entre capitalismo e socialismo; a globalização de culturas, novos papéis e significados na sociedade (COTRIM, 1997, p. 190).

Como consequências internas das duas guerras, vemos um Brasil influenciado pela dinâmica de desenvolvimento mundial, vindo a modificar seu modelo de desenvolvimento baseado na exportação agrária para o modelo baseado no desenvolvimento da industrialização; novas diretrizes trabalhistas; novos modelos de negócios e um governo que direcionou suas ações na construção de infraestruturas estratégicas para o desenvolvimento nacional, conduzindo o avião (setor aéreo) a um novo papel mais representativo.

Inicialmente, sua função concentrava-se na integração nacional entre os principais centros econômicos do país até suas áreas mais remotas. Após oito décadas passadas desde a criação da primeira empresa brasileira de aviação – a VARIG (Viação Aérea Rio – grandense), de uma fase pioneira, com precário suporte tecnológico, cujo acesso concentrava-se nas mãos das subsidiárias estrangeiras (CARLOS, 2012). Migra-se à era da informatização, de um mercado movimentado por passageiros de alto poder aquisitivo, para a operação de aeronaves altamente inovadoras, com ampla oferta, tanto de assentos, quanto de espaços para diversas cargas.

Foram muitas as mudanças paradigmáticas ocorridas no setor da aviação civil, indo “além das transformações mundiais de natureza tecnológica, gerencial e de métodos de escalas das operações” (BARAT, 2012, p.157). Nas últimas duas décadas, ocorreram profundas modificações no sistema financeiro internacional e nos fluxos de recursos para investimentos entre países. Novas concepções de parcerias entre o setor público e privado, proporcionaram mudanças significativas na padronização de investimentos e operacionalização das infraestruturas aeroportuárias em escala mundial e de seus modelos de gestão (BARAT, 2007; 2012).

Os aeroportos, por exemplo, antes significados apenas como um ponto de conexão de viagens entre diversos tipos de transporte – passaram a adquirir novos significados no contexto da era da globalização e da informatização. Tornaram-se entrepostos de comércio, negócios e serviços, competindo entre si, instigando a competitividade das cidades a que serviam. Países como os Estados Unidos e alguns da Ásia consolidaram este fenômeno e incluíram os aeroportos como agentes catalisadores nos planos de desenvolvimento regional e nacional (BARAT, 2012; BNDES, 2010). No Brasil, as condições que contemplem esta significação estão presentes, no entanto, são muitos os pontos que devem ser levados a convergirem para adoção deste modelo de desenvolvimento na agenda do transporte aéreo.

Novos cenários caminham para tais condições como a vinda de megaeventos como a Copa em 2014 e as Olimpíadas em 2016 e seu crescente fluxo de passageiros e cargas. Para o país, vai além da simples adoção dos padrões internacionais, é necessário ir ao encontro da visibilidade e superar os gargalos que possam representar impedimento do desenvolvimento do setor, perante a economia do país deste momento em diante.

O setor é fruto de um mercado em evolução, reflexo de um crescimento acelerado da demanda, no qual, o planejamento de longo prazo para todo o sistema de aviação civil, o novo ambiente competitivo, as políticas públicas consistentes, o marco legal regulador mais condizente com o novo ambiente e as insuficiências infraestruturais aeroportuárias e aeronáuticas não o acompanharam (BARAT, 2012). Encontram-se à frente disso, sujeitos centrais que se articulam no setor da aviação civil e aos quais, coube-nos questionar o papel de tais sujeitos e seus discursos, para compreender as mudanças ocorridas no transporte aéreo brasileiro. Caracterizado como um dos mercados de grande potencial, apresenta obstáculos para seu desenvolvimento e encontra-se marcado por gargalos que vão além dos ambientes visíveis. Para se compreender os novos significados presentes na aviação civil brasileira, se faz uma volta ao passado para que se contemple o passado e o presente como descrito na próxima seção.

## **1.5 Aviação civil no Brasil**

O transporte aéreo brasileiro iniciou seus passos entre os anos de 1910 e 1920, a partir da entrada de duas empresas no mercado brasileiro: a *Compagnie Générale d'Enterprises Aéronautiques* e a *Condor Syndikat*, ambas dominadas por subsidiárias estrangeiras. A *Compagnie Générale* mesmo com uma permanência curta no mercado, através da sua infraestrutura aeronáutica significou um marco para o desenvolvimento subsequente do setor (CASTRO; LORNY, 1993); as décadas de 20 e 30 foram marcadas por uma estrutura de

mercado com fortes barreiras à entrada de novas empresas. E cujo acesso às inovações tecnológicas que radicalizariam a evolução da indústria de transporte aéreo na década de 30, estavam em mãos das empresas subsidiadas pelas empresas estrangeiras. Estes fatores associados a fragilidade gerencial-financeira do incipiente capital nacional resultou na predominância das empresas estrangeiras no setor (CARLOS, 2012).

O desenvolvimento da tecnologia aeronáutica e da fabricação de aeronaves partiram rumo ao mercado europeu e americano no período da Primeira Guerra Mundial (ANDERSON, 1979). O setor veio a ser um “campo” de disputa militar e civil, a partir do momento em que, o avião passou a significar um elemento estratégico para o país (MONTEIRO, 2007). E logo veio a despertar o interesse e a preocupação do governo, que criou no ano de 1920, a Inspetoria Federal da Viação Marítima e Fluvial com atribuições referentes à navegação e a indústria aeronáutica.

Pouco depois em 1927, surgiu a VARIG pelas mãos de Otto Ernst Meyer, a primeira empresa brasileira, líder do mercado da aviação civil durante décadas subsequentes. O governo alemão forneceu os subsídios iniciais para a operacionalização da Varig no país com o apoio de lideranças empresariais e políticas do Rio Grande do Sul. A intenção estava centrada na venda e operacionalização de aeronaves na América Latina sob à direção do grupo Kondor Syndikat. Em seguida, o grupo alemão cria sua própria empresa em solo brasileiro, intitulada por Sindicato Condor, posteriormente renomeada como Cruzeiro do Sul na década seguinte. Posteriormente, uma terceira empresa veio a compor o setor e consagrou-se como uma das mais importantes na aviação civil brasileira até a década de 60, a Panair Brasil, subsidiária da norte-americana Pan American Airlines. Seguido pelos acontecimentos decorrentes da Grande Depressão<sup>3</sup> com a quebra da bolsa de valores de Nova York em 1929 que levou inúmeras

---

<sup>3</sup> A capacidade de consumo da sociedade não se desenvolveu com a mesma intensidade do crescimento econômico. A renda se concentrou nas mãos dos capitalistas e de parcelas da classe média, enquanto uma grande massa de trabalhadores não tinha dinheiro para consumir o que eles mesmos produziam. Além disso, no final dos anos 1920, os investidores norte-americanos concentraram seus investimentos nos negócios internos, afetando os

empresas e bancos à falência e a redução da produção americana (COTRIM, 1997). O Brasil substituiu as importações e fomentou a industrialização no país. Para abarcar este novo cenário, o governo do então presidente Getúlio Vargas, criou no dia 22 de abril de 1932, o Departamento de Aviação Civil (DAC), subordinado ao Ministério da Aviação e Obras Públicas. Marcando-se então, uma década pródiga, presente por movimentos intelectuais e políticos, que propugnavam a doutrina do poder aéreo unificado e a criação de uma Força Aérea independente (MALAGUTTI, 2001).

Entretanto, a ascensão aérea no Brasil veio a ocorrer no fim da década de 30 e começo da década de 40, durante o chamado Estado Novo<sup>4</sup>, com a participação de atores vinculados ao poder público e privado no contexto do desenvolvimento do setor aéreo brasileiro. Foi durante a década de 40, que marcaram-se dois momentos de grande magnitude no setor da aviação: a criação do Ministério da Aeronáutica, incorporando à sua estrutura a Diretoria de Aeronáutica Civil (DAC), antes subordinado ao Ministério da Aviação e Obras Públicas e, posteriormente, a articulação entre o empresário Assis Chateaubriand e o ministério da Aeronáutica.

O surgimento de novas perspectivas para o setor da aviação no país através da articulação entre Chateaubriand e o então ministro da Aeronáutica, Salgado Filho, convergiram

---

países europeus, que passaram a ter dificuldades de obter empréstimos e de exportar mercadorias para os EUA. Esse contexto provocou um atraso nas amortizações das dívidas externas dos países europeus, bem como uma diminuição das importações dos produtos norte-americanos. Como as indústrias norte-americanas não diminuíram o ritmo de produção e os mercados europeus se retraíram, estabeleceu-se uma crise de superprodução. Quando a oferta de produtos é maior que a procura, os preços tendem a cair. E foi isso que aconteceu. Mas, à medida que os preços caíam, os investidores iam despejando as ações das empresas no mercado, até que muitos queriam vender e poucos queriam comprar. Resultado: a Bolsa de Nova York quebrou e, com ela, toda a economia dos Estados Unidos entrou em bancarrota. O crash da Bolsa de Nova York atingiu também o resto do mundo, com exceção da União Soviética; golpeou os empréstimos norte-americanos e provocou uma reação em cadeia que parecia incontrolável. A retração do comércio internacional provocou milhares de falências e concordatas, deixando milhões de pessoas desempregadas causando sérios problemas sociais. Era a grande recessão mundial. A partir daí, grupos nacionalistas mais radicais, especialmente os da extrema-direita, passaram a utilizar a crise econômica como justificativa para atacarem todo o sistema liberal-capitalista e para exigirem políticas nacionais mais positivas, apoiadas por uma ditadura, se necessário (BRAICK, 2009, cap.40).

<sup>4</sup> Apoiado pela cúpula das Forças Armadas, intelectuais e pelos integralistas, em novembro de 1937, Vargas deu um golpe de Estado. Ao estabelecer o Estado Novo, o presidente suspendeu a Constituição e aboliu os partidos políticos, iniciando uma era de autoritarismo que duraria até 1945. Em termos políticos e econômicos, o Estado passou a realizar investimentos diretos, assumindo os papéis de interventor e empresário. Além de investir no setor de transportes e acompanhar de perto e interferir no mercado e no setor financeiro (BRAICK, 2009, cap.42).

em um projeto de integração aérea do Brasil (CARLOS, 2012; FERREIRA, 2012). Em 20 de janeiro de 1941, o Brasil atravessava um momento histórico: era criado o Ministério da Aeronáutica, órgão que tinha como objetivo alavancar o crescimento da aviação civil e militar, e o seu braço armado, a Força Aérea Brasileira (FAB).

O contexto da criação do Ministério era bastante peculiar: o mundo assistia à Segunda Guerra Mundial e a aviação se revelava como uma importante ferramenta para a defesa das nações. Além disso, os aviões também se apresentavam como um promissor e revolucionário meio de transporte. No Brasil, o setor, porém, ainda estava caminhando a passos lentos, pois: faltavam pilotos, aeronaves, normas reguladoras e de segurança. Enfim, ainda não se presenciava um pensamento voltado ao desenvolvimento da aviação no país. Imaginava-se que a aviação nacional aliada a acordos e patrocínios privados poderia vir a desenvolver-se e assim contribuir para a redução da ausência de uma aviação civil abrangente, de oportunidades de treinamento para aviadores civis e militares e de um monitoramento mais efetivo.

Foram várias as campanhas derivadas deste momento como a: “Campanha Nacional para Doar Aviões; Campanha Nacional dar Asas à Mobilidade do Brasil e a Campanha Nacional da Aviação Civil ou CNA” (FERREIRA, 2012). As campanhas tinham por finalidade ir além da construção de uma “Doutrina Aérea Brasileira”.

Muito mais que o desenvolvimento da indústria aérea seguindo "a tendência internacional de criação e incentivo estatal, era essencial a criação de uma cultura da aviação nacional, cultivando em toda a nação o sentimento de zelo e identificação com o setor" (FERREIRA, 2012, p. 78).

Após a criação do Ministério da Aeronáutica, o setor de aviação brasileiro passou por um momento de expansão: solidificou-se uma campanha para construção de aviões; cursos de formação de pilotos civis foram implantados; houve a regulamentação de normas para o setor aéreo no país; acordos foram feitos com países como Estados Unidos, Dinamarca e Suíça sobre

transportes aéreos e o Correio Aéreo Militar, antes realizado pelo Exército, no interior, e pela Marinha, no litoral, foi transformado no Correio Aéreo Nacional. De acordo com Monteiro (2008), a mudança de ministério ocorreu pelo fortalecimento entre os militares da Aeronáutica engajados na doutrina “Poder Aéreo Unificado”, no qual, a aviação comercial deveria ser tratada como segurança nacional e conduzida como um sistema único setorial.

Após o período de sucesso e do alcance dos objetivos das campanhas nacionais em prol da ascensão e construção de uma identidade para o transporte aéreo, eis a divergência presente no setor: de um lado o excesso de oferta e do outro uma demanda incipiente (MALAGUTTI, 2001). Apresentava-se uma estrutura composta por um grande número de empresas que logo se reduziram em razão do excesso de ofertas estabelecido, em relação à demanda existente, tornando os vôos antieconômicos neste período (CARLOS, 2012; MALAGUTTI, 2001).

Ou seja, o mercado da época, de dimensões reduzidas, não foi suficiente para viabilizar o funcionamento de um número tão grande de empresas e todas elas se enfraqueceram, muitas faliram ou foram absorvidas por outras, ou se fundiram. O resultado foi uma redução nos níveis de segurança e de regularidade no serviço de Transporte Aéreo (MALAGUTTI, 2001). Imperou a necessidade de direcionar as ações do Brasil por uma perspectiva econômica e de desenvolvimento infraestrutural rumo ao desenvolvimento. De acordo com Faro e Silva (2002), durante o período da Segunda Guerra Mundial diversos exemplos de um esforço para o desenvolvimento do país através do planejamento econômico foram implantados para o setor aéreo, como: o Plano Quinquenal de Obras e Reparcelamento da Defesa Nacional em 1942 e o Plano Salte (saúde, alimentação, transporte e energia). Além do conjunto de recomendações das chamadas Missão *Cooke* em 1943 e a Missão *Abink* em 1948 (CARLOS, 2012).

Chegado o fim da Segunda Guerra Mundial em 1945, são firmados uma série de aparatos institucionais para o setor aéreo, como: a criação de uma autoridade aeronáutica internacional (Organização de Aviação Civil Internacional (OACI) ), uma entidade englobando

as empresas aéreas (International Air Transport Association (IATA) ) e uma série de regras para a exploração do transporte aéreo entre países (Convenção de Chicago e os acordos bilaterais, tendo como marco o Acordo de Bermuda, entre Estados Unidos e Inglaterra) (MONTEIRO, 2008).

Fechando o ciclo com a campanha do presidente Juscelino Kubitchek em 1949, cujo slogan “50 anos em 5” elaborou um conjunto de 30 objetivos específicos de alavancagem do desenvolvimento, distribuídos em 5 setores: Energia, Transportes, Alimentação, Indústrias de Base e Educação. No setor de transportes, as ações referiam-se a renovação da frota aérea comercial, adoção de uma tarifa aduaneira efetivamente protecionista, complementada por um sistema cambial que subsidiava tanto a importação de bens de capital como de insumos básicos, atraindo investimento direto por parte do capital estrangeiro (CARLOS, 2012; COTRIM, 2001).

Seus esforços não alcançaram sua máxima intencionalidade, porém contribuíram como um forte propulsor para o setor. Mudanças tecnológicas significativas no início dos anos 60, como a introdução das aeronaves a jato para atender especificamente o tráfego internacional que contemplavam o maior número de assentos, reduzindo o tempo entre os deslocamentos, exigiam uma maior infraestrutura dos aeroportos. No Brasil, os aviões do tipo convencional foram transferidos para as linhas domésticas, reforçando o agravamento do problema da super oferta. Rotas exploradas antes da Segunda Guerra Mundial tornaram-se inviáveis, reduzindo o número de empresas e concentrando-as em rotas mais lucrativas (BARAT, 2007; CARLOS, 2012; MONTEIRO, 2008).

Diante dos efeitos advindos da política adotada que gerou uma séria crise na aviação brasileira, era necessário encontrar as causas, dada a importância do setor. Ao se analisar a intensa crise econômica no transporte aéreo civil, apresentaram-se como possíveis causas:

a baixa rentabilidade do Transporte Aéreo, provocada pela concorrência excessiva; a necessidade de novos investimentos para a renovação da frota,

visando à substituição das aeronaves do pós-guerra, cuja manutenção tornava-se difícil e cuja baixa disponibilidade prejudicava a regularidade dos serviços; as alterações na política econômica do país, que retirou das empresas aéreas o benefício do uso do dólar preferencial para as importações, etc. (MALAGUTTI, 2001, p.5).

Para atravessar esta crise, as empresas aliaram-se ao Governo para analisar mudanças políticas que proporcionassem uma adaptação à nova realidade e dessem continuidade aos serviços de Transporte Aéreo (CARLOS, 2012; MALAGUTTI, 2001; MONTEIRO, 2008). Não apenas o governo modificou seu estilo de atuação, a partir da crise dos anos 60, como os empresários à frente das organizações do setor aéreo. De uma atuação marcada por um viés mais particularista partem para uma relação direta com a burocracia estatal responsável pelo controle do setor (Departamento de Aviação Civil ligado ao Ministério da Aeronáutica) (BARAT, 2012; MONTEIRO, 2009).

Paralelamente além da adoção de novas posturas e articulações no setor, ao longo dos anos 60 foram realizadas 3 (três) conferências denominadas “Conferências Nacionais de Aviação Comercial (CONAC); cuja finalidade estava na condução para uma política de estímulos à associação/fusão de empresas em prol da redução da exploração do transporte internacional e nacional e redução dos impactos da crise da década de 60 (CARLOS, 2012; MALAGUTTI, 2001).

Com o início do regime de competição controlada, o governo passou a intervir, pesadamente, nas decisões administrativas das empresas, da escolha das linhas ao valor das passagens, etc. Através do Ministério da Aeronáutica, o governo, “manipulou” o transporte aéreo como um bem público e instrumento de integração nacional (BARAT, 2012; WOOD JR; BINDER, 2010). Esta postura gerou ações intervencionistas que delinearam as ações do governo, justificadas pelo discurso de que remetiam a “ganhos sociais, de integração e de segurança para o país, em detrimento da busca da racionalidade econômica e da eficiência operacional” (WOOD JR; BINDER, 2010, p. 1278).

Tal elevado grau de intervenção governamental na aviação civil brasileira esteve relacionado, por um longo período, às necessidades estratégicas de indução ao desenvolvimento nacional e da ocupação territorial, por ser considerada uma atividade pioneira (BARAT, 2012). O grande número de empresas aéreas resultantes das décadas de 50 e 60, gerou um ambiente de alto risco de competição predatória, cujos imensos problemas ocorridos necessitaram pagar um alto preço para que fossem solucionados.

Já haviam sinais de uma futura e enérgica intervenção do governo no setor, quando em 1957, o então Ministro Lúcio Meira, do Ministério de Viação e Obras Públicas, durante sua palestra no Fórum “Teófilo Otoni”, esboçou sua preocupação em relação aos transportes no Brasil. Através de um maior grau de intervencionismo, se iniciou o ano de 1970, acompanhado por uma regulação estrita, conhecida como competição controlada e associada a políticas e mecanismos de integração territorial e de desenvolvimento regional (BARAT, 2012). Por trás dessa intervenção, estavam as autoridades aeronáuticas brasileiras, que temiam uma liberdade mais ampla dos mecanismos de mercado (BARAT, 2007). As razões que levaram a um maior grau de restrição da ação das forças do mercado, prevaleceram no Brasil como um agente do desenvolvimento, vindo a inibir o espírito empresarial competitivo.

O período de 1973 a 1986, foi o mais marcado pela regulação e pelo caráter intervencionista dono estado setor (OLIVEIRA, 2003). Este período expõe o momento político brasileiro vivido no momento em questão. De 1964 a 1985, o país encontrava-se no período da ditadura militar. O que liga as ações centralizadoras do Governo de Dutra (1946-1950) e Geisel (1974-1979) voltadas para o desenvolvimento (BARAT, 2012).

Verifica-se que apesar de marcantes diferenças nas posturas políticas e ideológicas, as prioridades dos governos foram praticamente as mesmas, principalmente no que diz respeito à ênfase dada às infraestruturas de transporte, energia, telecomunicações e saneamento básico (BARAT, 2012). Isso tanto nos planos elaborados sob a vigência da Constituição de 1946,

como os concebidos sob o regime militar. O país deixou de ser mero exportador de matérias-primas, para tornar-se um construtor de uma economia diversificada, com sólida base na industrialização com o suporte de grandes investimentos estatais na expansão das infraestruturas (BARAT, 2012).

No entanto, a década de 80, expôs o colapso do Estado desenvolvimentista, com uma inflação sem freios e crescentes problemas de ordem macroeconômica. As políticas de estabilização direcionaram as ações do governo e da sociedade. Ficaram para trás o planejamento, as políticas setoriais de longo prazo e os projetos de desenvolvimento industrial pelo Estado que vieram a afetar significativamente o setor de aviação civil (BARAT, 2012). Assim como o relacionamento entre empresas e o governo, antes marcado predominantemente por uma troca de benefícios, veio a ser desafiado a tecer novas configurações.

Até o fim dos anos 80, o impacto das políticas de estabilização provocaram tensões entre empresários da aviação civil (no caso, a aviação comercial) e o Governo. Conseqüentemente, as relações e articulações no setor da aviação civil foram “forçadas” a mobilizar-se em busca de novas ações para contornar as divergências estruturais no setor entre seus atores principais (BARAT, 2012). Em 1985, o setor embarcou na política de reajuste tarifário, cenário este que modificou a relação estável entre os interesses das empresas com os do Governo.

Do congelamento de tarifas em decorrência do Plano Cruzado em março de 1986<sup>5</sup> à concessão de reajustes que passou das “mãos” do DAC (Departamento de Aviação Civil) para autoridades econômicas. A subsequente campanha “Pássaro Civil” e a procura de resgatar a hegemonia do discurso de um “Poder Aéreo Unificado” foram estratégias coordenadas pela

---

<sup>5</sup> A crise nas grandes empresas como a Vasp, a Transbrasil e a Varig se agravou em 28 de fevereiro de 1986, quando a inflação atingiu o patamar de 350% a.a. A equipe econômica do governo Sarney, na tentativa de estancar o processo inflacionário, praticou o chamado “choque heterodoxo” que consistiu no congelamento geral dos preços, salários e da taxa de câmbio. Estas medidas surtiriam efeitos positivos, não fosse o fato de a Varig estar operando com baixas tarifas, ver FAY, Cláudia Musa. A vulnerabilidade das empresas aéreas diante do novo cenário mundial: o caso brasileiro. In: IV Conferência Internacional de História Econômica & VI Encontro de Pós-Graduação em História Econômica, 2012, São Paulo. IV Conferência Internacional de História Econômica & VI Encontro de Pós-Graduação em História Econômica, 2012. p.11.

Aeronáutica como uma forma de otimização de recursos do sistema e a segurança nacional do espaço brasileiro. Além da disputa entre as próprias empresas envolta da exploração das rotas internacionais, antes em poder de uso exclusivo da Varig, exclusividade esta que foi conquistada através da articulação entre diferentes atores do governo federal entre os anos de 1950 e 1960, Monteiro (2000), por onde se emergiu um cenário repleto de disputas e instabilidades internas, além das externalidades que vieram a afetar o setor da aviação.

A eleição do presidente Fernando Collor, posiciona a aviação civil brasileira em um novo “cenário” marcado por novos olhares políticos e econômicos. Em março, o governo anunciou o chamado Plano Collor, que combinava medidas de controle de preços, como o congelamento de preços e salários, o ajuste fiscal e o confisco da liquidez, com uma proposta de reforma estrutural do estado orientada para a eliminação de subsídios, a privatização das empresas estatais e a abertura do mercado para as importações (VICENTINO; DORIGO, 2010). Na agenda da aviação civil o plano incide em um debate a respeito do conjunto de reformas liberalizantes. Por onde atores principais (empresas aéreas, governo, órgãos militares) do setor revelaram-se favoráveis em tese a uma maior liberalização no setor, porém em doses homeopáticas. De acordo com Monteiro<sup>6</sup> (2006, p.11), "a atuação política do empresariado da aviação civil junto as autoridades aeronáuticas, contemplou um jogo de “resistência e adesão” à agenda das reformas".

Foram vários os momentos que comprovaram esta dualidade na década de 90, como: o estilo agressivo do empresário Wagner Canhedo que arrematou a Vasp no leilão de

---

<sup>6</sup> A posse de Fernando Henrique Cardoso, introduz na agenda da aviação civil o debate sobre o conjunto de reformas liberalizantes no setor com uma postura favorável à uma maior liberalização, porém com certas ressalvas. Neste estudo o autor aborda as transformações no estilo de atuação do empresariado do setor de aviação no Brasil, cujos parâmetros foram o momento pré e pós-reformas para o mercado. Com um modelo de atuação empresarial de um viés mais particularista na década de 60, marcado por uma relação direta com a burocracia estatal responsável pelo controle da atividade, se adquire novas estratégias com a redemocratização. Passasse-se a ter políticas de combate à inflação, questionamento sobre o controle exercido pelos militares, a volta dos trabalhadores à cena política, assim como a chegada ao poder de uma elite tecnocrática disposta a extinguir as conexões entre Estado e agentes econômicos, levando os empresários a elaboração de novas estratégias. Assim, como analisou os distintos momentos da atuação empresarial dos anos 90 ao primeiros anos do século XXI, ao qual, observou a renovação do discurso e das práticas empresariais na sua relação com o Estado e outros atores sociais (MONTEIRO, 2006, p.1-40).

privatização da empresa em 1990, almejando à introdução do ideário da modernização econômica a partir das reformas do mercado no setor da aviação civil; a disputa pela exploração de rotas internacionais entre Vasp, Transbrasil e a Varig; os escândalos acerca da inadimplência da Vasp e sua associação ao esquema de corrupção do governo Collor; a criação de uma CPI que investigou a Vasp e seu envolvimento com autoridades do governo; a criação de uma Câmara setorial em 1992<sup>7</sup>, como já havia sido implementada em outros setores cuja função concentrava-se na elaboração de um diagnóstico do setor e, a série de não cumprimentos de compromissos por parte da Varig em 1994 com anunciado corte de pessoal (MONTEIRO, 2007).

Com o impeachment do presidente Collor e a eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso, a economia se reaquece com a implementação do Plano Real. E a crise no setor torna-se temporariamente superada, uma vez que, a agenda das reformas ressurgiu com força total, levando empresas e demais atores do setor da aviação a buscar novas estratégias. Na segunda metade da década de 90, o Brasil adere ao programa de privatizações. A reforma que preparou o desmonte da estrutura intervencionista do Estado, a partir da criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) (FEITOSA et. al., 2010).

O esvaziamento das funções do Estado empresário e burocrático implicou na construção de um aparato regulatório que assegurasse a prestação, a qualidade, o preço e a uniformidade dos serviços. Sendo assim, o Brasil adotou o modelo estadunidense das agências independentes

---

<sup>7</sup> No Brasil, as raízes da crise estão sob a desregulamentação em 1992 (Alonso, 2003; Barat, 2012), por onde a Transbrasil, Vasp e TAM receberam a permissão para a operação de voos para os Estados Unidos (ao lado da Varig), o que em contrapartida, fez com que quatro empresas norte-americanas (American, United Continental e Delta) passassem a operar voos para o Brasil, estabelecendo uma competição desigual para as empresas brasileiras. Na verdade, o setor de aviação comercial viveu sua primeira crise estrutural, a partir do excesso de oferta permanente, e a taxa de retorno apresentada ter sido bastante baixa. No Brasil, três grandes empresas (Varig, TAM e Vasp) apresentaram um prejuízo total de R\$ 3,3 bilhões no período jan.-set./02, sendo de R\$ 2,5 bilhões para a Varig, R\$ 600 milhões para a TAM e R\$ 200 milhões para a Vasp. A Gol apresentou um pequeno prejuízo nesse período, porém seus índices em dezembro apresentaram uma parcela de lucro (BURLE, 2003).

de regulação setorial, idealizadas como insuscetíveis a pressões políticas ou econômicas (FEITOSA et. al, 2010).

Uma profunda modificação da Administração Pública e do Estado, parecia optar pelos caminhos da flexibilidade organizacional e da gestão pública compartilhada. As alterações assinalaram uma mudança paradigmática nos aspectos relativos ao Estado e aos direitos do centro regulativo econômico. Assim como, a agenda neoliberal constituída após o Plano Real perdeu suas forças, “à medida em que surgiram demandas em diferentes setores da sociedade, inclusive na base de sustentação do governo, por uma nova agenda de desenvolvimento” (MONTEIRO, 2007, p. 117).

Em seu segundo mandato, Fernando Henrique Cardoso<sup>8</sup> marcou seu governo pela reformulação do aparato regulatório, especificamente no setor do transporte aéreo, a partir “criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)<sup>9</sup>, a reforma do Código Brasileiro do Ar e a privatização da Infraero, estatal responsável pela gestão dos principais aeroportos brasileiros” (MONTEIRO, 2007, p. 117). No entanto, no Brasil não havia uma cultura regulatória assim como ocorria nos Estados Unidos e em outros países da Europa. Logo, as agências brasileiras encontraram resistências na concretização do seu processo de institucionalização, assim como o setor entrou em um período de crise que veio a atingir todas as grandes empresas em operação (FEITOSA et. al., 2010).

---

<sup>8</sup> O governo Fernando Henrique Cardoso acelerou o processo de inserção do Brasil no contexto político e econômico internacional, buscando adequar o aparato institucional legal e as políticas públicas aos modelos sugeridos pelos países desenvolvidos. A liberalização comercial e a crise fiscal tornaram-se motes no processo, já que, conforme os discursos estabelecidos, se o país não se tornasse competitivo e não resgatasse sua capacidade de implementar políticas públicas nada se resolveria. Assim, a privatização seria apenas um meio do Estado tentar diminuir suas dívidas transferindo ao setor privado empresas e serviços que estavam em seu poder (ROSA, 2008, p.19).

<sup>9</sup> A ANAC teve sua origem na competência do DAC (Departamento de Aviação Civil). Depois de cinco anos esperando uma aprovação do Congresso Nacional, finalmente em 27 de Setembro de 2005, criada pela lei 11.182, nasceu a ANAC, a qual foi ampliada no ano de 2006, sendo formado por cinco diretores nomeados pelo Presidente da República com mandato de cinco anos. (ANAC, 2007). Com a existência da ANAC, as atividades que eram realizadas pelo DAC de autoridade aeronáutica, tais como: planejar, gerenciar e controlar as atividades relacionadas com a aviação civil foram transferidas para a total responsabilidade da ANAC. Conquanto a agência reguladora seguiu uma tendência mundial, possuindo uma estrutura administrativa que representa uma inovação em relação ao modelo anterior que disciplinava as atividades do DAC, órgão integrante do Ministério da Defesa.

O ciclo de reformas foi muito além da liberalização do mercado, marcou o fim de uma sólida relação de consulta e negociação entre atores estatais e agentes privados que caracterizaram os anos do país baseado no plano do nacional-desenvolvimentismo das primeiras décadas da aviação civil, especificamente dos anos de 1960 até fim do ano de 1980 ao início de 1990 (BARAT, 2012). A nova década marca o fim do canais de interlocução com o governo, as empresas direcionam-se junto à opinião pública e ao Congresso para continuar a dar voz aos seus interesses (MONTEIRO, 2006; 2008), em busca de agenda com uma redução de encargos, burocracia e igualdade dos condicionantes de competição com as empresas internacionais.

Ainda em 1991, novas diretrizes liberalizantes foram aplicadas, em harmonia com o que ocorreu em outros países (GUIMARÃES; SALGADO, 2003; WOOD JR; BINDER, 2010). Dez anos após, em março de 2001, as tarifas aéreas foram liberadas totalmente, criando-se assim, um modelo ambíguo de regulação, no qual, empresas aéreas barganharam certa liberdade tarifária.

No entanto, o rígido esquema de concessão de operações continuou a regir o equilíbrio entre oferta e demanda (WOOD JR; BINDER, 2010); pelo qual, os anos seguintes foram "marcados por oscilações no grau de intervenção governamental e o processo de liberalização que só veio a retornar em cena no ano de 2005" (WOOD JR.; BINDER, 2010, p. 1279).

Modificações nos cenários político-econômicos ocorridos no mundo e no Brasil a partir do segundo semestre de 2002 alteraram todo o panorama do mercado da aviação civil<sup>11</sup> em nível global (BARAT, 2012). A crise global na aviação civil em virtude da resposta dos americanos ao atentado terrorista sofrido em 11 de setembro de 2001 em Nova York, foi além de um processo de retaliação dos americanos. Foi uma longa jornada de uma guerra declarada entre os Estados Unidos ao Afeganistão, ao qual, desencadeou um efeito em cadeia na história da aviação civil.

No Brasil, a crise se refletiu principalmente nos vôos internacionais, o que veio a atingir as empresas aéreas em uma fase de acirramento da concorrência e um brutal aumento de custos, provocado pelo aumento do preço do combustível, por uma crise cambial e por uma fase de recessão da economia. Empresas mais fragilizadas como a Transbrasil e sua subsidiária, a Intubrasil Star, faliram ou encerraram atividades (FILHO; FRANÇA, 2002).

E o poderoso grupo Varig<sup>12</sup> responsável por 85% das operações internacionais, já fragilizado em uma crise sem precedente, pôs em risco sua continuação no setor aéreo. O então fim do isolamento entre o Executivo e as empresas veio a ocorrer apenas ao final do governo FHC, a partir da criação do Fórum de Competitividade do setor aéreo em 2002.

"Uma série de encontros entre empresários, o Executivo e sindicatos, amadureceram a tese de que a crise vivida pelo setor, era uma "crise de superoferta" (MONTEIRO; 2009, p. 126). Durante o fórum houve um consenso acerca de medidas em caráter de urgência a serem tomadas no momento, envolvendo: mecanismos de regulação sobre a oferta e o auxílio a Varig, detentora de uma extensa posse na prestação de serviços aéreos as linhas internacionais no país.

Após o encerramento dos trabalhos do Fórum e a posse do novo presidente da República Luís Inácio Lula da Silva em 2003, eis um cenário que remetia à mudanças. A chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder significou uma ruptura com a continuidade política do governo FHC (DINIZ; MONTEIRO, 2006; DINIZ; BOSCHI, 2007);

Em março de 2003, o Comando da Aeronáutica publicou a portaria 243/GC5<sup>10</sup> com o objetivo de estabelecer medidas restritivas na oferta de vôos. Em paralelo, enquanto o DAC revertia o processo de liberalização, "o Ministério da Defesa continuava a dialogar dentro e fora do governo para a busca de soluções para a crise" (MONTEIRO, 2009, p.127).

---

<sup>10</sup> A Portaria nº 243, de março de 2003, do Ministério da Defesa, estabeleceu a redução do número de voos nas linhas em que há excesso de oferta, passou a exigir das empresas um plano de racionalização das linhas aéreas e proibiu a importação de mais aviões (ADACHI, 2003; MANERA; SATOMI, 2003).

O novo presidente "vendia" a ideia de “transformação, da mudança de rumos, da alternativa à política econômica vigente” (BRAICK; MOTA, 2007, p.702). No entanto, se imperou o posicionamento de um governo avesso à concessão de apoio financeiro direto e os militares da Aeronáutica vislumbraram o momento como oportuno para o retorno do discurso da "competição controlada"(BARAT, 2012; MONTEIRO, 2009).

O governo discursou à permanência de uma política macroeconômica direcionada a estabilizar os preços, ao mesmo tempo em que retomou as estratégias do Estado em busca do desenvolvimento nacional, através da retomada de canais de interlocução entre o Executivo e os agentes privados (BARAT, 2012; MONTEIRO, 2007).

Em 2003, em seu primeiro ano em exercício no poder Executivo como presidente, Lula assumiu colocar em prática um novo cenário na aviação civil, através de um novo ciclo na política do país. Empresários e trabalhadores do transporte aéreo vislumbraram a oportunidade de resgatar os canais de interlocução com o setor produtivo e se mobilizaram para levar suas demandas que circulavam ao redor da crise estrutural em que se encontravam, com o objetivo de estabelecer medidas restritivas na oferta de vôos (MONTEIRO, 2009).

Em paralelo, enquanto o DAC revertia o processo de liberalização, "o Ministério da Defesa continuava a dialogar dentro e fora do governo para a busca de soluções para a crise" (MONTEIRO, 2009, p.127). O novo presidente "vendia" a ideia de “transformação, da mudança de rumos, da alternativa à política econômica vigente” (BRAICK; MOTA, 2007, p.702). No entanto, se imperou o posicionamento de um governo avesso à concessão de apoio financeiro direto e os militares da Aeronáutica vislumbraram o momento como oportuno para o retorno do discurso da "competição controlada"(BARAT, 2012; MONTEIRO, 2009).

O governo discursou à permanência de uma política macroeconômica direcionada a estabilizar os preços, ao mesmo tempo em que retomou as estratégias do Estado em busca do

desenvolvimento nacional, através da retomada de canais de interlocução entre o Executivo e os agentes privados (BARAT, 2012; MONTEIRO, 2007).

Este momento possibilitou o anúncio da abertura em 2004 de comitês técnicos para a resolução da crise da Varig e de problemas estruturais do setor, no comando do então ministro José Viegas. As resoluções propostas foram encaminhadas ao Conselho Nacional de Aviação Civil (CONAC) e aprovadas em outubro do mesmo ano, avançando uma série de iniciativas de modernização da infraestrutura aeroportuária, controle do espaço aéreo e a retomada de um modelo regulatório mais rígido.

Entretanto, as novas diretrizes para o setor da aviação civil no Brasil geraram conflitos internos no governo. O Ministério da Defesa, Turismo e da Fazenda se revelaram contrários as novas resoluções. O que pôs em evidência, como proposto por Monteiro (2009), a nítida divisão de perspectiva enquanto o papel do Estado e das políticas para o transporte aéreo. Enquanto o Ministério da Defesa com o apoio do BNDES e dos militares apresentavam-se favoráveis à volta de um maior ativismo estatal, outros setores enalteciam uma maior liberalização no setor, com o apoio do Ministério da Fazenda.

O ativismo estatal e o diálogo com as empresas interrompido no segundo semestre de 2004, após a crise entre José Viegas e o Comando Militar, levou o ministro a desistência do cargo, ao qual, o então vice - presidente José Alencar veio a assumir. No entanto, as articulações desenvolvidas pelo ministro anterior foram colocadas de lado pelo atual ocupante do cargo, sendo assim, entre fins de 2004 ao início de 2005, acabaram por ser extintos os encontros entre representantes do governo para tratar de políticas estruturais para o setor (MONTEIRO, 2009). Os encontros para abordar soluções para a crise aérea, restringiram-se apenas a crise da Vasp e da Varig.

Entretanto, a proposta de fusão das empresas, implicou na geração de diversas manifestações em resistência ao acordo por parte dos funcionários da Varig nos aeroportos do

país, que temiam a perda de postos de trabalho. Em 2005, a situação da aviação civil brasileira para as companhias tradicionais não aparentava um bom estado: em janeiro, a Vasp, que já havia sofrido intervenção do DAC parou definitivamente de voar e em abril, a Varig é ultrapassada pela Gol.

O recém espaço deixado por estas duas grandes empresas, possibilitou a TAM e Gol a ampliação de suas participações no mercado, assim como a BRA, Oceanair e a Webjet, além de um novo modelo de negócios propostos pelas mesmas. Consequentemente, entre 2005 e 2007 o transporte aéreo brasileiro alcançou índices grandiosos. De um tráfego aéreo de 25 milhões de assentos/km utilizados entre 2001 a 2003 para mais de 40 milhões em 2007 (ANAC, 2008).

A explosão do tráfego de passageiros no transporte aéreo brasileiro e a queda de sua representatividade internacional ocasionou desafios distintos, mas de intensa responsabilidade para a recém criada agência reguladora, a ANAC (MONTEIRO, 2009). Seus primeiros passos coincidiram com a falência da Varig, o fim do transporte de cerca de 80% das rotas domésticas e a quase totalidade das rotas internacionais por parte da empresa e, a derrapagem de um avião na pista do aeroporto de Congonhas, logo após seu primeiro dia de exercício como agência (MONTEIRO, 2009).

Foi apenas o começo de uma série de acontecimentos no transporte aéreo que culminou em um dos eventos de maior repercussão no país e revelou as "falhas estruturais" do setor, batizado como o "Apagão Aéreo". Seu marco ocorreu com o acidente envolvendo o Boeing 737-800 da Gol, que voava de Manaus em direção à Brasília e que acabou por colidir com um avião Legacy da Embraer com destino aos Estados Unidos (BARAT, 2012; MONTEIRO, 2009). Após esse evento, uma série de acontecimentos conduziram o setor aéreo a uma das maiores crises da história da aviação civil brasileira.

A greve dos controladores de vôos, os protestos de vários lados, atrasos de vôos e check-in, manutenções não programadas dos aviões, problemas estruturais das pistas, debates

entre diversas instâncias do poder público, empresas, sindicatos, associações, trabalhadores e consumidores, além de investigações, revelaram ao mundo pelos sistemas midiáticos, as deficiências do sistema de transporte aéreo brasileiro, os conflitos de interesses e o exercício de funções não definidas, até então, não postos em evidência. As Comissões Parlamentares de Inquéritos instaladas em 2007, investigaram o "colapso" do sistema aéreo brasileiro, onde foi possível expor através das falas dos sujeitos, os diversos pontos que teciam a dimensão das deficiências da aviação civil brasileira.

Inúmeras causas foram levantadas durante as investigações sobre o "Apagão Aéreo" como: a insuficiência em investimento na infraestrutura de apoio ao voo e no controle do espaço aéreo. De um lado empresas enalteciam o alto investimento na modernização da gestão, a renovação e otimização de frotas, a diminuição dos valores das passagens aéreas, o aumento do índice de passageiros transportados realizados por elas e criticavam a contrapartida do poder público no setor. Exemplo desta posição encontra-se presente em um trecho do depoimento do presidente do Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias (SNEA), José Márcio Mollo, como segue:

O setor aéreo comercial apresenta hoje 4 características principais. Um forte crescimento, a taxas bem mais elevadas do que outros setores da economia, e, sobretudo, a taxas bem maiores do que o conjunto da mesma. Como já foi dito anteriormente, o setor aéreo cresce a taxas chinesas, enquanto o País cresce a taxas medíocres, bem abaixo de suas potencialidades. Esse crescimento, surpreendente em termo de Brasil, deve-se ao enorme esforço das empresas aéreas, a maciços investimentos, a médio e a longo prazo, que as tornaram empresas fortemente racionalizadas, com frotas modernas, financeiramente saudáveis e altamente competitivas. No entanto, embora a situação das empresas aéreas brasileiras, hoje, possa ser considerada muito boa, fruto da crença no País, do pesado investimento realizado e a realizar, do forte crescimento da demanda, do expressivo aumento da oferta, da redução acentuada dos preços das passagens, dos ganhos de eficiência da parte dessas empresas, da frota de aviões, que é uma das mais modernas do mundo, existe uma grande preocupação com as condições da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária brasileiras. Essa preocupação encontra sua justificativa na falta de investimento ou no investimento equivocado, por parte do setor público, naquelas infra-estruturas que criaram e criarão enormes gargalos no setor, com sérios prejuízos para as empresas aéreas e também para os passageiros. Esses gargalos, que são a causa principal dos atuais problemas, limitarão o

crescimento do setor, com sérias conseqüências para o crescimento econômico do País (MOLLO, 2007, p, 93-94).

Os debates colocaram à mesa o efeito que as políticas de contingenciamento de recursos adotadas pelo governo federal no decorrer da década para garantir a manutenção do superávit primário, presente desde a política de estabilização no governo FHC, influenciaram o planejamento e a implementação de projetos pelos órgãos estratégicos do sistema de aviação brasileiro. Com base nos depoimentos dos dirigentes a CPI em 2007, programas de modernização planejados pela Aeronáutica acabaram sendo comprometidos em razão deste tipo de lógica dominante aplicada no setor, ao qual, o CONAC 2003, já havia ressaltado a necessidade de maiores investimentos.

Enquanto isso, o governo buscou justificar que a proporção de investimentos no setor estava interligado as políticas de contingenciamento, conduzidos por prioridades de investimentos a partir dos anos 90 que acabaram modificados (MONTEIRO, 2009). Conseqüentemente, tal contingenciamento comprometeu o planejamento de longo prazo de vários departamentos da aviação brasileira, como evidenciou o depoimento do então diretor do DECEA (Departamento de Controle do Espaço Aéreo), o Brigadeiro Ramon Borges Cardoso, que expôs na CPI da crise do Sistema de Tráfego Aéreo Brasileiro em 2007, a falta de maiores investimentos no setor:

o Plano de Desenvolvimento para o Controle do Espaço Aéreo Brasileiro, que a última edição foi aprovada em 21 de novembro de 2005, estabelecendo quais seriam as ações para o DECEA, no período de 2006 a 2020 [...] essa capacidade orçamentária é essa que estamos colocando dos últimos anos, de 2000 a 2007. Esse foi o orçamento que nós recebemos, ano a ano, para executar todas as atividades. E aí está a manutenção do sistema, a implantação de novos sistemas. Então, é custeio e investimento para o controle do espaço aéreo. Ao lado, eu coloquei também os recursos que foram contingenciados durante esse período e que não pudemos utilizar. Os senhores podem ver que em 2 anos esses valores foram expressivos: em 2003, com 85 milhões, e em 2005, com 61 milhões (CARDOSO, 2007, p.3-4).

Em seguida, destacou outro ponto importante e associado à crise e que consta como um fator de grande relevância para o setor: a quantidade de pessoas na operacionalização do sistema aéreo:

Só equipamentos não é suficiente. Nós trabalhamos com recursos humanos, e que são mais importantes nós precisamos, então, de pessoas que sejam capazes de executar todos os seus trabalhos. E tivemos, e ainda temos, restrições quanto à quantidade de pessoas. Em 2006 os senhores aprovaram essa lei de efetivos, que nos deu um aumento da quantidade de militares que podem ficar na Força Aérea Brasileira. Nós estávamos mais restritos. Mas, hoje nós temos esses números aprovados. Na questão de números de suboficiais e sargentos, que são as pessoas responsáveis pela parte técnica, nós hoje estamos restritos a 26.200. E especificamente no caso de controladores, os senhores podem ver que nós não tivemos praticamente *crescimento do* número de controladores dos anos de 1996 até 2006; foi muito pequeno o crescimento. Em relação às necessidades, foi insuficiente. Tanto que nós não tínhamos controladores em quantidade suficiente para poder suprir todas as posições operacionais de todos os órgãos que hoje estão em funcionamento. E continuamos não tendo. O número de controladores não permite que nós tenhamos todas as posições operacionais, as 24 horas do dia, em funcionamento (CARDOSO, 2007, p.13).

Além da carência em recursos humanos no Controle do Espaço Aéreo e dos efeitos das políticas de contingenciamento, às restrições que levaram à crise do sistema de aviação civil apontados na CPI em 2007, ingressaram para deficiências na Infraero. Colocadas em evidência após a sua privatização em 1990 no governo FHC, pesaram sobre a Infraero, restrições orçamentárias no tocante à infraestrutura aeroportuária, além de certas variáveis políticas, institucionais e certos desencontros em compartilhamento de visões, sobre o direcionamento de verbas que geriam ações para a fluidez do sistema aéreo brasileiro com órgãos fiscalizadores. Nos depoimentos do então presidente José Carlos Pereira e do ex- presidente Eduardo Pettengill em 2007, encontram-se fragmentos que comprovam tais afirmações.

Em seu depoimento, o presidente da Infraero, José Carlos Pereira, expôs os entraves da relação com órgãos fiscalizadores e o quanto estes desencontros comprometem as ações no setor aéreo:

Há uma discussão imensa entre o Tribunal e a INFRAERO com relação a uma dúvida existente. Dizem os nossos engenheiros, os nossos especialistas, que um aeroporto não é uma casa popular, que os preços não podem ser os de uma casa popular, que uma pista de pouso não é uma rodovia. E realmente não é uma rodovia. O Tribunal de Contas trabalha contra isso, e o impasse está criado. Neste momento, nós estamos com 3 ou 4 licitações grandes para serem... editais para serem lançados, como, por exemplo, o novo aeroporto de Florianópolis, que é uma necessidade premente. Santa Catarina está profundamente prejudicada. Brasília. Precisamos urgentemente fazer o segundo satélite de Brasília. Guarulhos. E não lançamos esses editais, porque se nós lançarmos no dia seguinte eles serão impugnados, porque os preços já, o Tribunal de Contas já deixou claro: “Este preço eu não aceito”. Mas esse é o preço para fazer um aeroporto. Bom, qual é a solução para isso? Não pode continuar a vida toda assim (PEREIRA, 2007, p. 24).

Em seguida, o ex-presidente da Infraero, Eduardo Pettengill, relembra as dificuldades da política de contingenciamento que provocou grandes preocupações durante a sua gestão :

Na minha gestão, nós não tivemos óbice nenhum. Fizemos planejamento, fizemos várias obras, fizemos todos os investimentos que já a gente tinha planejado, que aliás já tínhamos um planejamento. Em 2000, ele estava prosseguindo. Então, porquê? Projetos aeroportuários que não podem parar. E aí eu tenho uma certa preocupação, porque, quando no final já da minha administração, o Governo começou a contingenciar verba da INFRAERO, recurso próprio, não de orçamento, recurso da INFRAERO, para fazer superávit. Isso não foi só da INFRAERO, foi de todas as estatais — os senhores devem ter conhecimento disso. Isso me preocupou bastante, porque a INFRAERO tinha recursos para continuar (PENTEGILL, 2007, P.89).

Em outros pontos dos depoimentos colhidos na CPI do Sistema de Tráfego Aéreo em 2007, de acordo com Monteiro (2009), os problemas do setor aéreo, vão além de ordens da ausência de investimentos e infraestrutura, contemplam uma verdadeira desarticulação do modelo existente, levando a um vácuo quanto ao planejamento do setor e do seu funcionamento enquanto sistema. O "Apagão" foi o evento que representou a gota d'água em um sistema que sinalizava uma crise de longa duração, ao qual, se notou poucas medidas corretivas. Após o ano

de 2007, houve uma série de quebras de pressupostos dominantes no sistema, como será abordado na seção seguinte.

## **1.6 Pós - Apagão Aéreo: um ponto de mutação discursiva**

Após o Apagão Aéreo, se fez necessário uma submersão para compreender como um setor até então "aparentemente" bem sucedido, eficiente, que acolhia as demandas do mercado e empresas com grandes fatias de participação no segmento de vôos, *mudou após um colapso sem prazo de validade e com mudanças constantes*. Será que as mudanças são realmente voltadas para gerar a qualidade no setor e crescimento? Quais os reais interesses que imperam no setor que movimenta bilhões por ano?

### Virada paradigmática

Foram muitas as transformações ocorridas no transporte aéreo brasileiro nos últimos (07) sete anos. Constata-se que a maior virada paradigmática ocorrida foi na popularização do modal, antes relacionado a um transporte da elite, hoje, um transporte em transição para um modal popular.

Historicamente relaciona-se a infraestrutura de transporte como um determinante para o desenvolvimento urbano e a localização dos negócios. Já era previsto que no século XXI, os aeroportos iriam desempenhar o papel que já foi dos mares, rios, ferrovias e estradas. O transporte aéreo se tornaria tão popular, quanto hoje são os ônibus interestaduais (INFRAERO, 2008).

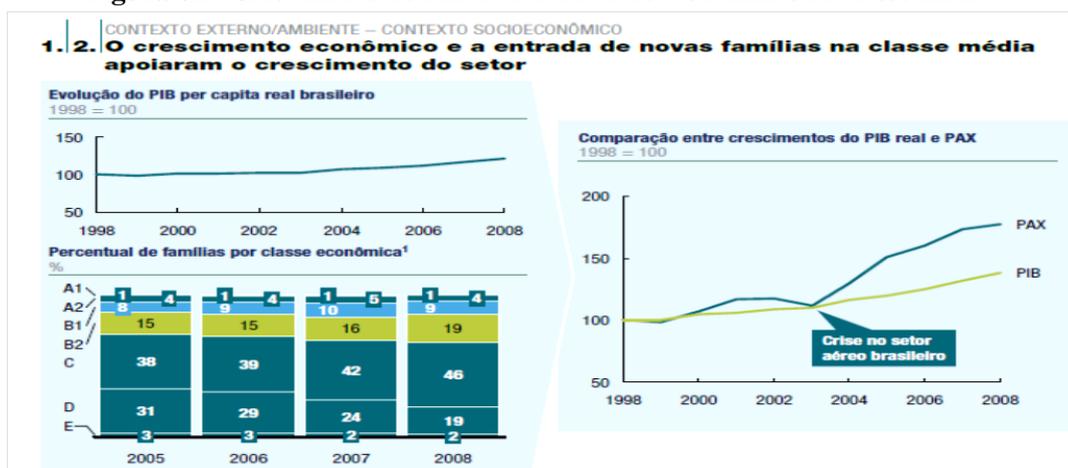
Há um certo tempo, os aeroportos são parte integrante do sistema de aviação civil (comercial), lugares onde companhias aéreas e seus clientes convergem. Aeroportos são portais que unem as companhias aéreas com seus consumidores e cargas para lançar uma união de

movimento de passageiros e cargas de um lado a outro do planeta, reduzindo distâncias, aproximando povos (DEMPSEY, 1999).

Segundo dados da Anac (2004), de 2001 a 2003 foram 25 milhões de voos. De 2005 a 2007, foram mais de 40 milhões de voos (ANAC, 2008). E conforme o estudo realizado por Mckinsey & Company (2010), o PAX (unidade de contagem do movimento de passageiros nos aeroportos, resultante do somatório de número de embarques, desembarques e conexões) foram realizadas aproximadamente 50 milhões de viagens por ano, valor referente a taxa de crescimento do número de passageiros de 10% a.a ano, entre 2003 e 2008.

O que se observou foi que o crescente aumento da demanda de voos, aliado ao desenvolvimento da economia e a inclusão dos passageiros das classes B e C ao longo dos últimos sete anos, refletiu no aumento da movimentação de passageiros em grande escala nos aeroportos. Assim como, a aviação civil veio a retratar o novo contexto nacional, com uma economia estabilizada, índices positivos do PIB, aumento do consumo da população e maior mobilidade do modal.

**Figura 01 - Crescimento do PIB e entrada de novas famílias na classe média**

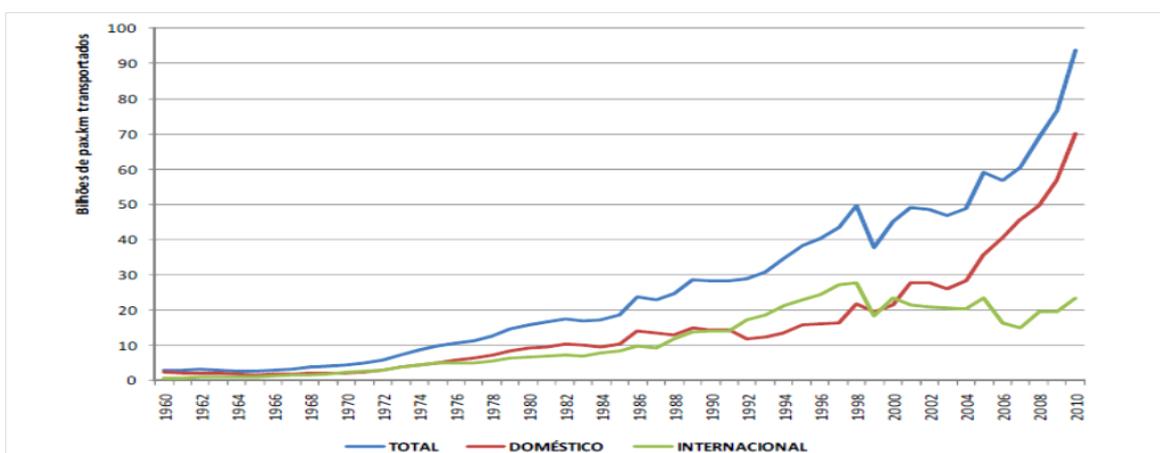


Fonte: BNDES (2010)

De acordo com registros do Ministério do Turismo (MTur), consolidado em março de 2013, o brasileiro está viajando mais de avião, com base em dados da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero). Em 2012, os aeroportos brasileiros registraram 85.471.710 desembarques somente de voos domésticos, totalizando um crescimento de 70,94% desde 2007, quando foram registrados 50.002.469 voos. De acordo com o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2010), a demanda por transporte aéreo de passageiros vem apresentando uma trajetória de crescimento nos últimos anos.

Segundo dados do Instituto, entre 2001 e 2009, o PIB aumentou 30% – tendência para os anos posteriores e reflexo em um dos setores ligados à aviação civil, como no setor do turismo. Em 2010, a demanda total alcançou 93,7 bilhões de passageiros-quilômetros transportados, volume 91,4% superior ao de 2001 (49 bilhões de pax (-km) e 22,7% na comparação com 2009 (76,4 bilhões de pax/ km). Logo, se observa o reflexo na aviação civil como evidência na figura a seguir com a relação entre a demanda do transporte aéreo nacional e internacional entre os anos de 1960 a 2010.

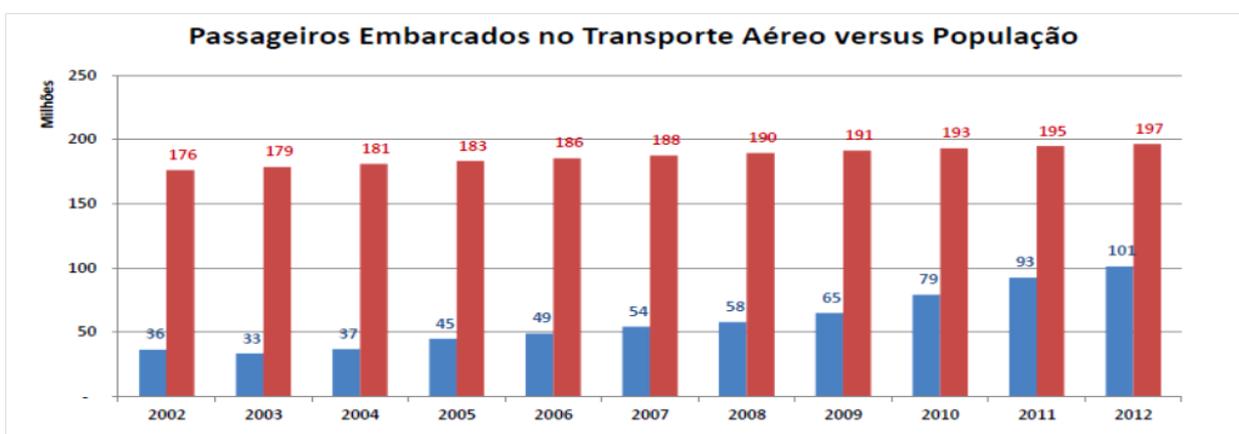
**Figura 02** - Demanda do transporte aéreo nacional e internacional de 1960 a 2010



**Fonte:** ANAC (Anuários Estatísticos do Transporte Aéreo). Elaboração: SAC/PR (2010)

Logo abaixo, é possível visualizar a relação entre o número de passageiros em comparação com o total da população brasileira para que se compreenda o aumento do uso do modal.

**Figura 03-** Relação de número de passageiros embarcados x população



**Fonte:** ANAC (2013)

O desempenho do setor em 2010 foi ainda mais expressivo quando se verifica que o mesmo apresentou o terceiro maior índice de crescimento desde 1960, sendo inferior apenas aos 26,6% de 1986 (ano em que ocorreu o congelamento de preços das passagens aéreas) e aos 23,6% de 1973. Entre 1960 e 2010 houve um aumento de 3.310% no volume de passageiros-quilômetros transportados, passando de 2,9 bilhões para 93,7 bilhões de pax-km. O Gráfico 3, acima, apresenta a evolução da demanda por transporte aéreo doméstico e internacional de passageiros no Brasil entre 1960 e 2010.

Por diversos motivos, que envolvem fatores externos, internos e o desenho de políticas públicas, a economia brasileira alcançou crescimento médio anual próximo a 4% a.a. entre 2000 e 2011, valor superior ao observado nas duas décadas anteriores, que foi cerca de 2%

anuais. Entre 2004 e 2011, quando a economia apresentou melhor *performance*, a inflação também se manteve sob controle, com taxa anual média de 5,4%. (BNDES, 2012).

Os números apresentados reforçam a concepção de que o aumento exponencial do setor nos últimos anos foi impulsionado pelo crescimento do poder de compra da classe C, pela queda dos preços das passagens aéreas, junto a uma maior facilidade de financiamento dos bilhetes aéreos e o aperfeiçoamento dos programas de milhagem. Ao analisar a evolução da taxa do PIB do período de 2001 a 2009, compreende-se que existe uma conexão direta com as estratégias da política de governo. De acordo com perspectiva de Boyer e Petit (1991) e Setterfield e Cornwall (2002), um regime de crescimento descreve o processo de geração de renda nacional inscrito em um determinado contexto histórico e institucional.

Apenas em 2010, 94% dos voos realizados no Brasil, foram voos domésticos, representando o principal setor da aviação civil (ANAC, 2010). Nunca na história o brasileiro viajou tanto de avião quanto nos últimos anos. A estimativa da Anac para o ano de 2010, oscilou a taxa de 25% na demanda por transporte aéreo. A aviação civil poderia atingir no ano que passou (2010), a marca recorde de 160 milhões de Pax (unidade de contagem do movimento de passageiros nos aeroportos, resultante do somatório de número de embarques, desembarques e conexões).

Segundo pesquisa feita pela Fipe - USP para a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), divulgada pelo jornal "Folha de S. Paulo", em 2010, 67 milhões de passageiros viajaram de ônibus interestaduais e 66 milhões de avião. A tendência da alta na venda de passagens aéreas e de queda nos bilhetes de ônibus indicou que pela primeira vez, em 2011, o transporte aéreo respondeu pela liderança entre os meios de deslocamentos interestaduais.

Para se ter uma ideia, somente entre 2003 e 2008 o preço médio pago por passageiro em um quilômetro viajado de avião caiu 48%. Mesmo com as turbulentas crises econômicas

mundiais, de 2011 a 2012, ocorreu um aumento de 7,86 % de desembarques (MTur, 2013). Em um estudo do MTur de 2007 a 2012, o número de viagens somente no segmento doméstico subiu 26,3%, totalizando cerca de 197 milhões de passageiros, enquanto que em 2007, foram 156 milhões.

Todas estas taxas refletem um setor da economia nacional que apresenta apesar dos gargalos, um índice positivo em comparação à outros setores da economia, fluxos crescentes de passageiros e voos, apesar de condicionantes negativos como alta da inflação, aumento dos custos das empresas, crises econômicas dos países desenvolvidos etc. Ao analisar o aumento da demanda no setor aéreo, as ações de planejamento setorial, seu modelo institucional e a função de cada órgão que o compõem, assim como as empresas áreas, o mercado e seus usuários estão em um processo de reformulação de posições e ações. Ao analisar os fatores que levaram a este quadro das mudanças no setor, se pode compreender o processo geração de novas (re) articulações que compõem as transformações do seu discurso.

O transporte aéreo tem respondido rapidamente à mudança de perfil socioeconômico do país. De fato, há mais pessoas utilizando os serviços aéreos, seja voltando a utilizá-los por terem recuperado renda, seja por os utilizarem pela primeira vez, em razão de alternativas mais acessíveis de preços e financiamento das passagens (IPEA, 2010).

Provavelmente, a demanda por serviços de transporte aéreo continuará crescendo e pressionando as infraestruturas existentes. Isto poderá ser uma medida de sucesso ou de fracasso, dependendo da abordagem da questão. Sucesso, porque um número maior de pessoas, a quem o acesso ao avião era negado devido às barreiras econômicas, atualmente pode viajar, a lazer ou a trabalho, refletindo em estímulo ao crescimento da economia brasileira. Fracasso, se os investimentos públicos e privados no setor de aviação civil não acompanharem as crescentes exigências do mercado. Contudo, as perspectivas de evolução do mercado para o transporte aéreo no Brasil são bastante promissoras, apesar dos graves problemas evidenciados

inicialmente pelo chamado “apagão aéreo”, com seus desdobramentos, e mais recentemente pela instabilidade da ação reguladora.

De fato, na última década, a existência de uma forte demanda reprimida, ao lado de uma regulação mais "flexível, propiciou a busca da adequação da oferta em um ambiente mais competitivo. Abriram-se novos nichos de mercado e a ampliação da escala da demanda trouxe ganhos inquestionáveis, tanto para as empresas quanto para os consumidores (IPEA, 2010).

Neste sentido, o Brasil tornou-se um dos países emergentes com maior potencial de desenvolvimento do transporte aéreo, em razão de uma conjugação favorável de fatores como:

*i) dimensão continental do território; ii) alta mobilidade geográfica e social da sua população; iii) acelerado deslocamento das fronteiras econômicas; iv) inserção competitiva nos mercados globais em vasta gama de bens e serviços; e v) estabilidade monetária no longo prazo e o consequente aumento persistente do poder aquisitivo dos consumidores (BARAT, 2012, p.50).*

O que torna o país atraente para investimentos no setor é o fato da potência do mercado brasileiro ter a possibilidade de abarcar, praticamente da mesma forma, o transporte aéreo em todos os seus níveis, ou seja, internacional, doméstico, regional, táxi aéreo, assim como as aviações geral e executiva.

Entretanto, a evolução desse mercado, colide com obstáculos e gargalos de ordem institucional, legal, infraestrutural e operacional (BARAT, 2012). O crescimento acelerado da demanda não andou de mãos dadas com um adequado planejamento de longo prazo para o sistema de aviação civil como um todo; políticas públicas consistentes; marco legal e regulador mais condizente com o novo cenário competitivo e por fim a superação/ das deficiências das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica (BARAT, 2012).

Após o "Apagão Aéreo", as decisões relacionadas à aviação civil brasileira foram ao encontro das mudanças ocorridas no mercado de transporte aéreo e a corrida para se adequar aos padrões da FIFA, uma vez que, o país e sua infraestrutura estariam sob os holofotes do

mundo. Assim como, as mudanças econômicas decorrentes da globalização, da inovação tecnológica e do aumento do número de passageiros, se tornou indispensável a abertura do setor à incorporação de novos valores.

Houve mudanças desde o contexto socioeconômico como descrito acima, mudanças no ambiente regulatório, no modelo institucional, no comportamento das empresas e usuários. Estas alterações na forma de cada componente do sistema de aviação civil brasileiro, são condicionantes para o futuro do transporte aéreo.

Novos modelos de regulação, de negócios, de consumo, de políticas públicas, do olhar do governo sobre o planejamento do setor para os próximos anos, podem ser visto neste resgate histórico no transporte aéreo.

Uma visita aos pressupostos de cada órgão que compõem o setor, mune a leitura desta pesquisa, pois, para se compreender o presente e futuro, conta-se com um resgate de fragmentos importantes do passado. A aviação civil brasileira possui em sua história um emaranhado de fatos que contemplam momentos, falas e ações que retratam o real contexto do setor. Governos, sindicatos, empresas, órgãos internacionais, ministérios, setor civil dentre diversos sujeitos que interferem, opinam, comandam e presidem o sistema ao longo dos seus 100 anos, tecem a história de um dos setores mais promissores da economia do país.

### Panorama da aviação civil brasileira

A aviação civil brasileira passou por diversas mudanças no decorrer da história da aviação no Brasil ao longo dos anos. De 2007 a 2014, o contexto do sistema de aviação civil foi marcado pela virada paradigmática do perfil do usuário do modal e as novas direções de seus sentidos dominantes, como os questionamentos da regulação ao modelo institucional.

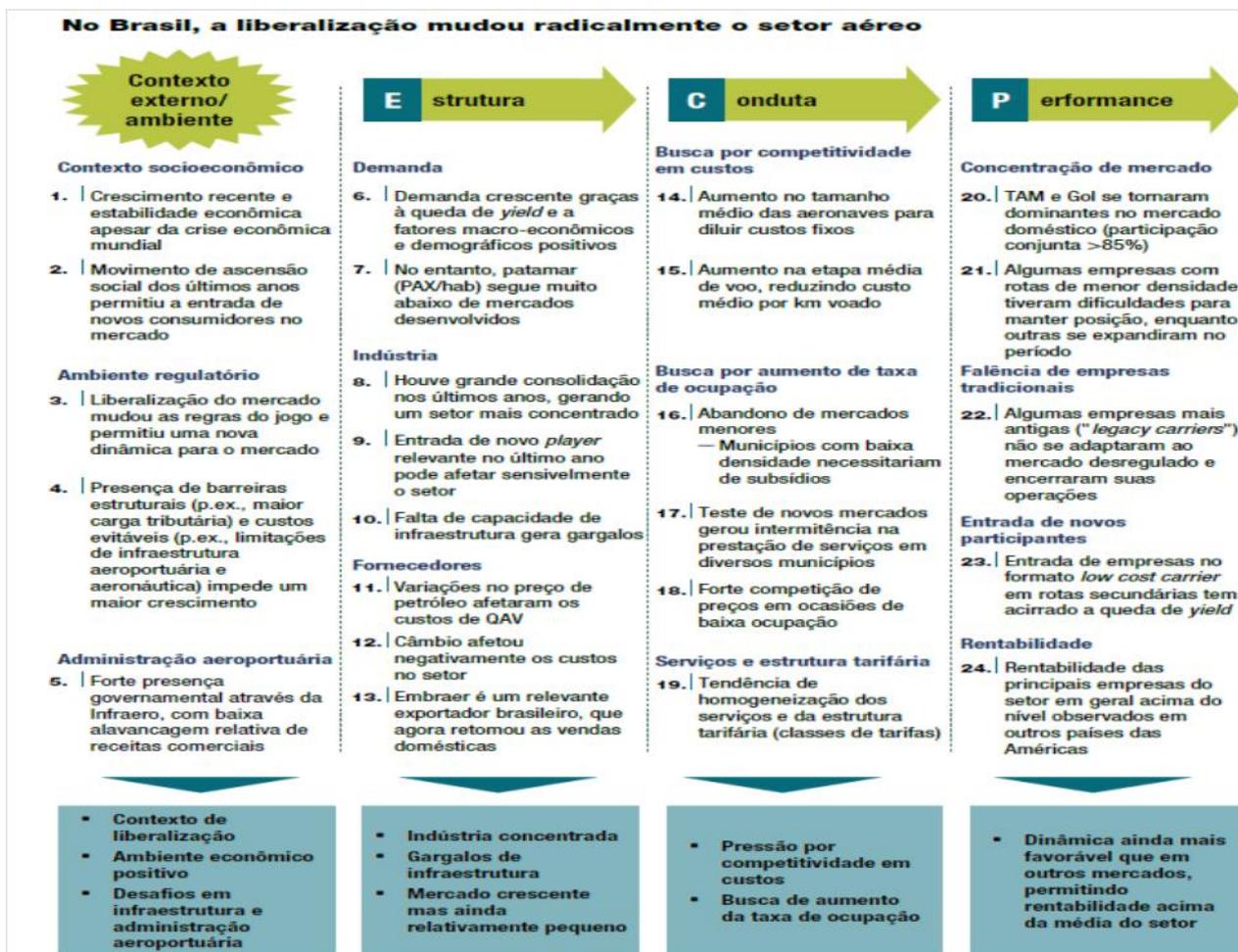
As diversas transformações nos últimos anos, evidenciaram os novos desafios para a atuação dos órgãos encarregados de planejar, regularizar, fiscalizar e operacionalizar o setor.

Após o Apagão, novos vieses foram postos em ação. Planejamento, infraestrutura, regulação, políticas públicas, gestão e a operacionalização do sistema de aviação civil adquiriram novos contornos em razão da alta demanda. Como pode ser observado o setor foi tecido por novas estruturas, condutas e performances de sujeitos à sua frente.

O setor passou por várias fases de regulação em prol da liberalização. Em 2007 , os efeitos da desregulamentação levaram ao fim da operacionalização de algumas empresas existentes no mercado, como citado anteriormente, como o caso da Vasp e da Varig e o subsequente processo de liberalização conduziu ao surgimento da Azul, uma nova empresa no segmento de voos. Criada e comandada pelo empresário David Neeleman, fundador da Jet Blue, uma das principais *low cost carriers* nos Estados Unidos, a Azul iniciou suas operações em dezembro de 2008, com um novo modelo de negócios no Brasil, baseado no uso de aviões menores, de fabricação da Embraer (BNDES, 2010). A partir de então, se estabeleceu uma nova lógica no mercado das companhias aéreas.

Enquanto as companhias tradicionais não se adequaram à nova realidade do mercado, as novas empresas de menor porte e sem uma bagagem de rituais e tradições encontraram um ambiente favorável ao crescimento e a conquista de mercado (BNDES, 2010; COSTA; SILVA, 2010).

Figura 04 - Mudanças no setor de transporte aéreo após o "Apagão Aéreo"



Fonte: Mckinsey&Company (2010)

Como visto neste recorte de mudanças, os efeitos da abertura econômica e as mudanças nos padrões de mercado e da competitividade repercutiram fortemente sobre as empresas. Assumiram a liderança no mercado interno aquelas que conseguiram atuar em novos nichos e aumentar seus níveis de produtividade e eficiência empresarial (BARAT, 2007).

Nesse ponto, duas companhias aéreas se destacaram: a TAM e a Gol. Juntas passaram a ter em mãos cerca de 88% do mercado de voos no país (ANAC, 2008). O mercado de transporte aéreo brasileiro passou então, a ser caracterizado como um mercado concentrado em um oligopólio. Segundo Graça e Toledo (2003), um mercado definido como um oligopólio, caracteriza-se pela concentração na oferta; pela forte interdependência entre as ações das

empresas em virtude da alta concentração; por ter plantas de escalas amplas e conter em mãos uma tecnologia superior que produz altas barreiras à entrada de novas organizações.

Para este novo cenário, se fez jus à incorporação da importância da adequação da infraestrutura ao contexto do novo modelo de negócios das organizações, ao lado do crescimento da demanda do uso do modal (BNDES, 2010). Apontada pela CPI do sistema de tráfego aéreo, como uma das protagonistas dos problemas do setor, a infraestrutura passou a ser abordada constantemente nas discussões dos principais órgãos e entidades que representam o sistema de aviação civil brasileiro.

O termo infraestrutura passou então a estar presente nas pastas das reuniões dos setores ligados direta e indiretamente ao mercado da aviação civil no país. Logo mais, em 2008, o CDES promoveu um ciclo de debates na busca da construção de consensos sobre o processo de desenvolvimento brasileiro, tendo a infraestrutura como aspecto fundamental para a atribuição da viabilização e, do estabelecimento de perspectivas de longo prazo para o país, dedicando um encontro apenas para a articulação dos novos vieses para a aviação civil (CDES, 2008).

Durante as investigações que levantaram as causas do Apagão Aéreo e da crise do sistema de aviação, vários sujeitos destacaram a ausência de uma política nacional de aviação civil para direcionar as ações de todo o sistema de forma sincronizada (CPI, 2007).

O primeiro passo para a inserção de mudanças estruturais no modelo do sistema de aviação civil, partiu do decreto do dia 18 de fevereiro de 2009 de nº 6. 780, resultado da aprovação do Plano Nacional de Aviação Civil (PNAC). Todos os órgãos e entidades responsáveis pela gestão, regulação, fiscalização da aviação civil, da infraestrutura aeroportuária civil e da infraestrutura de navegação aérea civil devem implementar as coordenadas advindas da PNAC.

A Política Nacional de Aviação Civil (PNAC) corresponde ao conjunto de diretrizes e estratégias que norteiam o planejamento das instituições responsáveis pelo desenvolvimento da

aviação civil brasileira, estabelecendo objetivos e ações estratégicas para esse setor, e se integra ao contexto das políticas nacionais brasileiras. O principal propósito da PNAC é assegurar à sociedade brasileira o desenvolvimento de sistema de aviação civil amplo, seguro, eficiente, econômico, moderno, concorrencial, compatível com a sustentabilidade ambiental, integrado às demais modalidades de transporte e alicerçado na capacidade produtiva e de prestação de serviços nos âmbitos nacional, sul-americano e mundial.

Os diversos estudos acerca das perspectivas e dos cenários do setor aéreo brasileiro divulgados em concordância com os novos discursos em favor da transformação do setor aéreo, corroboraram com essa lógica de novas lógicas para o setor, integrando políticas públicas ao setor. Dentre os de maiores destaques, estão os estudos do BNDES e do IPEA em 2010. O Ministério da Defesa solicitou ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a realização de estudos relativos à Aviação Civil Brasileira, com o objetivo de obter uma visão independente sobre o setor, com diagnósticos e eventuais recomendações, à luz da experiência internacional. Com base nessa solicitação, o BNDES realizou a Chamada Pública BNDES/FEP nº 03/2008, pela qual foi selecionada a empresa de consultoria McKinsey & Company do Brasil.

O Instrumento utilizado pelo BNDES, o Fundo de Estruturação de Projetos do BNDES (FEP), teve por finalidade contribuir para a formulação de políticas públicas e fomentar a realização de investimentos estruturantes. Seus recursos se destinaram ao custeio de pesquisas científicas, a prospecção de projetos e estudos de viabilidade. Como resultado da contratação, a McKinsey concluiu o “*Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil*”, apresentou diversos diagnósticos para o setor, seguido por recomendações para os horizontes de 2014, 2020 e 2030”.

Assim como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) expôs o Panorama e perspectivas para o transporte aéreo no Brasil e no mundo. Parte da série *Eixos do*

*Desenvolvimento Brasileiro*, o estudo abordou as principais questões que estão em evidência e que destacam o setor de aviação civil. Apesar de ter foco no Brasil, o Comunicado também apresentou a história e o panorama mundial para o setor. O texto trouxe dados sobre a história social, econômica e institucional da aviação civil no mundo, especialmente na segunda metade do século XX, além de uma análise doméstica e internacional dos principais indicadores econômicos e financeiros das empresas. O estudo também mostrou a evolução das políticas públicas para o setor e as perspectivas e cenários para diversos aspectos relacionados ao transporte aéreo no Brasil, como a infraestrutura aeroportuária e de controle de tráfego, a aviação regional e a aviação cargueira (IPEA, 2010).

Em 2011, o relatório anual da aviação civil veio a corroborar com estes estudos, ao relacionar o crescimento da economia brasileira dos últimos anos com o movimento nos aeroportos. O crescimento de 16% em 2011, totalizando cerca de 180 milhões de passageiros transportados, aliado aos fluxos decorrentes dos eventos internacionais, como a Copa das Confederações em 2013, o Encontro Mundial da Juventude Católica em 2013, a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, constituíram e constituem um cenário ao qual a infraestrutura, adquiriu e mantém um papel de destaque e por tal razão, ganhou evidência e participação frequente nos discursos dos sujeitos à frente do setor.

Com as proximidades dos grandes eventos no país, cada vez mais, o termo "mudança" foi incorporado ao discursos dos sujeitos à frente do sistema aéreo brasileiro. Das diversas propostas colocadas em debate para que o transporte aéreo comportasse um novo perfil enquanto modelo institucional e suas ações, os planos de reestruturação passaram a ter cada vez mais força através do discurso dos sujeitos à frente do transporte e do sistema de aviação civil, despertando posições opostas quanto à proposta.

## **1. 7 O modelo institucional brasileiro x o modelo institucional internacional predominante**

Ao longo de 60 anos, antes da criação do Ministério da Defesa, e, posteriormente, da Anac - o sistema de aviação civil no Brasil foi administrado por organizações militares, subordinadas ao Ministério da Aeronáutica, criado em 1941 (BARAT, 2012).

Neste perfil predominou um sistema de decisões em cadeia de comando linear e hierarquias claramente definidas, tendo o DAC (Departamento de Aviação Civil) responsável por um sistema de comando de regulação bastante amplo. Suas atribuições envolviam a segurança operacional, licenciamento e registro das aeronaves, fiscalização das operações e manutenção das aeronaves, fiscalização dos serviços aéreos prestados por empresas regulares, de fretamento e táxi aéreo, e fiscalização da aviação geral e executiva. A atuação do DAC (Departamento de Aviação Civil) possuía o auxílio dos estudos e pesquisas do IAC (Instituto de Aviação Civil), bem como pela negociação de acordos internacionais realizados pela Comissão de Navegação Aérea Internacional (Cernai), vinculada ao gabinete do ministro da Aeronáutica.

O sistema de aviação civil contava com um órgão deliberativo para a elaboração de políticas e prioridades: a Comissão do Transporte Aéreo Civil (Cotac); as atividades relacionadas à investigação de acidentes aéreos cabiam por responsabilidade ao Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aéreos (Cenipa), a gestão das infraestruturas aeronáuticas para controle do tráfego e proteção do espaço aéreo para a aviação militar e civil (Cotac). A Infraero, criada em 1973, como empresa pública, possuía vínculo com o Ministério da Aeronáutica.

Após a criação do Ministério da Defesa, pela Emenda Constitucional nº 23, de 2/9/1999, as funções relacionadas a gestão do sistema de aviação civil passaram a ser subordinadas ao Comando da Aeronáutica, que por sua vez, se encontraria subordinado ao ministro da Defesa.

E por 06 (seis) anos, o modelo institucional esteve moldado a esta forma, até que ocorreu uma grande mudança na gestão da aviação civil com a criação da Anac pela Lei nº 11.182, de 27/9/2005. Na qualidade de organização de Estado e vinculada ao Ministério da Defesa, sua finalidade se submetia a regular toda a aviação civil brasileira. A Anac (Agência Nacional de Aviação Civil) viria para ser a sucessora do antigo DAC (Departamento de Aviação Civil), órgão de natureza militar, subordinado ao Comando da Aeronáutica, responsável por regular e gerir o quadro pessoal de técnico especializado do setor (BARAT, 2012).

A reestruturação do setor ocorreu no momento da criação da Secretaria de Aviação Civil (SAC), órgão designado para o assessoramento do ministro do Estado de Defesa no que compete à coordenação e supervisão dos órgãos e das entidades vinculadas ao setor de aviação civil. Além, de atuar como secretaria executiva para a formulação da política nacional de aviação civil.

A passagem do sistema de regulação do antigo DAC (Departamento de Aviação Civil) para a Anac (Agência Nacional de Aviação Civil) ocorreu através de um trabalho conjunto entre o Comando da Aeronáutica, a diretoria colegiada e a superintendência da Anac. A partir do novo ambiente de regulação, se iniciou uma gestão compartilhada dos diversos segmentos que compõem o sistema nacional de aviação civil, sob o olhar do Ministério da Defesa. Vale salientar que apenas o Cenipa continuou a exercer sua função subordinado ao Comando da Aeronáutica.

Com a transferência do comando para o Ministério da Defesa, se buscou manter uma gestão de caráter centralizador e de comando único no sistema. Recentemente, a partir da medida provisória 527/2011, transformada em Projeto de Lei de Conversão 17/2011, a SAC originalmente tratada como setor de aviação civil, após a aprovação do Senado, junto com a Infraero passaram a compor à nova estrutura funcional do sistema de aviação civil (Decreto

nº7.476, de 10/3/11). Com a vigência da nova legislação, a SAC passou a integrar a Presidência da República, com o status de ministro.

A Infraero dentro deste contexto, continuou a exercer as mesmas funções, e a Anac, perdeu o poder de propor à Presidência a desapropriação de bens necessários para a manutenção, ampliação e construção de novos aeroportos. Assim como a prerrogativa de gerir os recursos destinados aos aeródromos e os estudos e pesquisas voltados para o transporte aéreo e para os sistemas multimodais.

A nova secretaria foi uma ação inovadora da ação estatal, que gerou controvérsias. Inicialmente, por quebrar uma unidade de comando, uma vez que, os órgãos estavam vinculados diretamente ao comando do ministro da Defesa. Em outras palavras, sob uma única gestão estavam a coordenação do controle de tráfego aéreo, a proteção do espaço aéreo, a infraestrutura aeroportuária, a regulação da aviação civil, a prevenção e a investigação de acidentes aeronáuticos, a homologação de aeronaves e os componentes da indústria aeronáutica nacional juntamente com elaboração de estudos e pesquisas.

O novo arranjo institucional, formatou uma estrutura de comando bipartida, com a SAC responsável pela infraestrutura aeroportuária, pela regulação da aviação civil, pela homologação de aeronaves e componentes e a elaboração de estudos e pesquisas, enquanto que o Ministério da Defesa, pelo Comando da Aeronáutica, continuou a responsável pelo controle do tráfego e a proteção do espaço aéreo, assim como pela prevenção e a investigação de acidentes aeronáuticos. O modelo passou de uma gestão centralizada no Departamento de Aviação Civil (DAC) do Comando da Aeronáutica para um modelo em que apenas o controle do tráfego aéreo e a investigação de acidentes aeronáuticos permanecem sob responsabilidade militar. Atualmente, a Presidência da República é assessorada pelo Conselho de Aviação Civil (CONAC), de natureza interministerial; a formulação de políticas é feita pela Secretaria de Aviação Civil (SAC) da Presidência da República, órgão civil, com *status* de ministério; e a

regulação e a fiscalização dos serviços aéreos e da infraestrutura aeroportuária e aeronáutica são realizadas pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), autarquia especial, dotada de autonomia financeira e independência administrativa. A Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO), empresa pública subordinada à SAC, administra 66 aeroportos federais. Quatro aeroportos (São Gonçalo do Amarante, Guarulhos, Viracopos e Brasília) foram concedidos à iniciativa privada e outros dois (Galeão e Confins) já tiveram sua concessão autorizada pelo Conselho Nacional de Desestatização. O sistema de aviação civil passa por diversas mudanças desde 2009, as privatizações promoveram grandes debates dentro do modelo institucional da aviação civil, assim como as outras mudanças propostas.

Assim como países desenvolvidos que estruturam o setor conforme seu contexto e as influências dos padrões internacionais, o Brasil (re) escreve a história do seu setor aéreo.

No que diz respeito a papéis, responsabilidades e hierarquia, os modelos de governança do Brasil e de países como Austrália, Estados Unidos, França, Alemanha, Espanha, Chile e China possuem diferenças pontuais (IPEA, 2010). Em comparação aos sistemas regulatórios, estes países possuem semelhanças com o Brasil, dentre elas destacam-se: a existência de livre mercado, com transporte aéreo privado sem interferência administrativa do governo e não regulamentação das tarifas aéreas do mercado de aviação doméstica; principais funções típicas do governo no setor são atribuídas a órgãos (entidades) independentes, responsáveis pela definição de políticas e diretrizes, regulamentação e fiscalização, administração de aeroportos e navegação, e controle aéreo; todos são signatários da Convenção de Chicago e possuem representantes na ICAO (*International Civil Aviation Organization*) e todos cumprem requisitos de adequação a regulamentação ambiental (BNDES, 2011).

Entretanto, o Brasil possui características que vão contra a tendência do modelo dos demais países, como: ausência de planejamento integrado do setor (aeroportos, companhias aéreas, indústrias e demais atividades), incluindo interfaces com outros modais e

acompanhamento das ações estratégicas de longo prazo; autoridade de aviação civil vinculada ao Ministério da Defesa e não ao Ministério dos Transportes, como ocorre na maioria dos países analisados; não centralização de algumas atividades de regulamentação do setor de aviação civil como o controle do tráfego aéreo que está vinculado a um órgão militar e o órgão para investigação de acidentes do setor encontra-se subordinado hierarquicamente a mesma entidade responsável pelo controle do tráfego aéreo, não representando a melhor prática de governança (BARAT, 2012; BNDES, 2011).

Todas estas diferenças se sobressaem e configuram o modelo de governança e do arcabouço jurídico-regulatório do setor de aviação civil brasileiro. Até meados de 2014, a estrutura organizacional do setor aéreo brasileiro estava ligado ao Ministério da Defesa, com exceção do conselho de Aviação Civil (CONAC), agora a estrutura da aviação civil está sob o comando da SAC, que adquiriu poderes de ministério e irá coordenar as ações do setor, assim como da Infraero e Anac que passam a responder a SAC e não mais ao Ministério da Defesa como foi decretado desde 1999 (BNDES, 2011).

Por muito tempo, os órgãos responsáveis pela aviação civil no Brasil estão subordinados, dependendo do caso, ao Ministério da Defesa, ao invés do Ministério dos Transportes ou da Indústria/ Desenvolvimento. Além de ser o modelo observado na quase totalidade dos países analisados, a ligação destes órgãos ao Ministério dos Transportes facilitaria o planejamento integrado da matriz de transportes do País. Observaram-se alguns casos específicos de funções que deveriam ser independentes e estavam ligadas a um mesmo órgão, o que não representa a melhor prática de governança.

De acordo com o BNDES (2011), nos oito países analisados, o órgão regulador na maioria das vezes, está vinculado ao Ministério dos Transportes ou ao Ministério do Desenvolvimento. Apenas o Chile tem seu órgão regulador subordinado ao Ministério da Defesa como o Brasil. Já no que diz respeito, à entidade responsável pela infraestrutura

aeroportuária, em nenhum país se encontra vinculada ao Ministério da Defesa. Na maioria dos países, o vínculo é com o Ministério dos Transportes ou Desenvolvimento. Assim como no tocante ao controle do tráfego aéreo, a vinculação mais comum encontrada também foi ao Ministério dos Transportes.

Para que o setor de aviação civil atinja todo o seu potencial de crescimento de maneira estruturada, é essencial, que as funções de coordenação e planejamento estejam concentradas em algum de seus órgãos. No dia a dia do setor, existe uma série de atividades desenvolvidas por órgãos específicos que dependem da participação de outros órgãos não executores (como por exemplo, a expansão da infraestrutura, cuja responsabilidade cabe à Infraero, depende das ações da ANAC e do DECEA, dentre outros).

Desse forma, a função de coordenação do setor garantiria a devida prioridade às ações sendo conduzidas, e permitiria o envolvimento adequado de órgãos executores (BNDES, 2011). Além disso, o setor precisa ter um plano de longo prazo, contemplando investimentos e mudanças em outras esferas, como em regulação. A função de planejamento garantiria, portanto, que o setor se preparasse para dedicar os esforços necessários para alcançar suas aspirações.

Como no Brasil, o modelo de governança do setor da aviação civil traçou suas próprias diretrizes, indo contra a tendência do modelo de países como Alemanha, Estados Unidos e França, os seus gargalos vão de encontro a este fator do que as variáveis externas. Pois, estes países possuem uma demanda e fluxo 3x maior do que o Brasil, mas por terem um sistema de governança adequado as necessidades do setor, há fluidez em seus processos. No modelo brasileiro, se evidencia que as diretrizes do modelo compõem o sentido militar, que continua com uma parcela significativa de poder na aviação desde a sua concepção aos dias de hoje. Muitos dos gargalos e desarticulações presentes no sistema aéreo brasileiro ocorre por não haver uma integração da lógica das empresas, da infraestrutura e das políticas públicas. Como

será visto nas análises, o sistema brasileiro pagou um alto preço por ir na posição contrária ao modelo de governança prevalecente no transporte aéreo. Portanto, se iniciou o trabalho a partir de duas hipóteses centrais, descritas adiante.

A partir da construção da problematização foram elaboradas duas hipóteses diante do que foi exposto desde a concepção e formação da estrutura inicial do sistema de aviação civil até os papéis desempenhados pelos seus sujeitos centrais. Diante da articulação vista dos seus sujeitos e seus atos, o discurso do sistema de aviação civil brasileiro é configurado como difuso. Uma vez que, existe a visualização da dispersão de atos, falas e funções pelos sujeitos à sua frente. Em seguida, como segunda hipótese a de que algumas instituições agravaram a percepção da crise no sistema aéreo brasileiro ao não possuir claramente sua posição e atuação dentro do sistema, assim como, a ausência de uma articulação entre os atuantes dentro da estrutura do setor aéreo brasileiro.

## **1.8 Objetivo Empírico**

Ao se propor investigar a desestabilização de significados no discurso da aeromobilidade no Brasil após Apagão Aéreo, obtendo uma visão antes e depois da crise do sistema de aviação civil, se contemplou uma demanda de tempo, esforço e extenso material empírico, ao qual a pesquisa documental dispôs de ampla carga de informações sobre o objeto. Ciente das limitações do tempo de análise, a pesquisa buscou de maneira ampla compreender a formação do objeto em questão, por uma perspectiva holística, em que as informações essenciais estão presentes nas subseções subsequentes para embasamento da pesquisa. Logo, ao se delimitar sobre o discurso do sistema de aviação civil, o campo empírico configura-se numa redundância com informações pontuais acerca do objeto.

Inspirado no processo retrodutivo elaborado por Glynos e Howarth (2007), esta pesquisa foi desenvolvida a partir do momento em que as hipóteses decorrentes do processo de

problematização foram questionadas e retrabalhadas, em busca de uma nova teoria acerca do objeto de estudo. Salienta-se que apenas uma parte do ciclo detalhado pelos autores pode ser colocado em prática neste estudo.

A principal contribuição desta pesquisa foi a partir da criação de uma investigação sobre a perspectiva da administração à luz da Teoria do Discurso de Laclau e Mouffe acerca de um objeto de estudo até então concentrado em perspectivas de cunho econômico, regulatório e mercadológico, investigado em fragmentos. Dada a importância do objeto de estudo, se fez de grande relevância não apenas em futuras contribuições para a academia, como também ao se agregar novos olhares para o mercado, por meio de uma visão global do setor, observado em sua totalidade.

Outra contribuição de grande importância se refere à combinação de duas teorias críticas que buscaram compreender, sobre diversas faces, o mesmo fenômeno. Logo, a contribuição final desta pesquisa, ocorreu através de uma nova abordagem sobre o setor em questão e abriu novas possibilidades de novas pesquisas, com novos olhares e contribuições.

Para alcançar este fim, as duas hipóteses da dissertação serviram como norteadoras para a investigação do tema e do objeto de estudo. Seu escopo encontra-se delineado pelas correntes pós-estruturalistas, centralizadas nos estudos políticos e críticos do contexto social. Por onde, a Teoria do Discurso (TD) desenvolvida por Ernesto Laclau e Chantal Mouffe e o modelo de Administração de crises de Santana guiam a análise do objeto de estudo. A dissertação encontra-se estruturada da seguinte forma:

Capítulo 1 - inclui uma breve contextualização sobre transporte aéreo, em seguida aborda o contexto histórico da aviação civil brasileira, os objetivos que norteiam a pesquisa e hipóteses.

Capítulo 2 - inclui uma revisão detalhada sobre teoria de administração de crise, desde os primeiros estudos sobre a formulação do conceito de crise ao modelo desenvolvido por Santana e suas contribuições.

Capítulo 3 - define a teoria metodológica que compõe a base de investigação da pesquisa. A partir da pergunta de pesquisa e das hipóteses, atentou-se a busca das respostas através das ferramentas de análise da TD.

Capítulo 4 - delibera toda a parte analítica do trabalho, no qual, todos os dados apresentados são tratados e trabalhados na busca da (re) significação do discurso da aeromobilidade no Brasil após o Apagão Aéreo.

Capítulo 5 - Contextualiza as principais considerações que são relevantes do estudo. Apresenta as principais críticas guiadas pelos pressupostos das teorias utilizadas na pesquisa, assim como as possibilidades de futuras contribuições a partir desta investigação e das futuras.

## **2 Marco Teórico: Teoria da Administração de Crise**

---

### **2.1 Contextualização**

Este capítulo pretende realizar 2 tarefas essenciais. A primeira em demonstrar o conceito sobre Administração de crise para as novas pesquisas organizacionais. E a segunda em mostrar a evolução histórica do conceito de crise, suas principais correntes, modelos, críticas. Nesta parte, o capítulo expõe as nuances da teoria da administração de crise, as mudanças de conceito e paradigmas. Por fim, demonstra o papel central do discurso como meio de alcance sobre crise. Esta pesquisa, apesar do uso de um resgate histórico do conceito em questão, possui por base as mudanças ocorridas em meados do fim dos anos 90.

Com base nestas propostas centrais, todo o capítulo foi dividido em seções, na intencionalidade de facilitar a leitura e compreensão deste tema, tão atual, atemporal, político e histórico.

### **2.2 Introdução**

Atualmente, o homem encontra-se no centro das crises, e as mesmas ganham repercussões em graus maiores em comparação aos desastres naturais. Ao longo da história da humanidade, inúmeros desastres induzidos pela mão do homem estão vinculados a crises organizacionais de diversos e extenso alcance (SANTANA, 2000). Em muitos casos, perdas de vidas humanas foram protagonizadas, assim como incalculáveis prejuízos que se estendem as próximas gerações. Casos como o vazamento de óleo da Exxon Valdez em 1991; Guerra do Golfo; Chernobyl; Fukushima; foram crises de magnitude global, afetando todo o mundo de forma direta e indireta.

Em comparação aos desastres naturais, sobre os quais temos pouco ou nenhum controle, a maioria das crises resultam de causas provocadas pelo homem, pela ação imprópria, por erros, inação ou desleixo das pessoas, dos empregados ou dos executivos (MITROFF, 2001). Estes erros provocam acidentes, destruição, morte, prejuízos incalculáveis. Falhas humanas poderiam ser previstas, exatamente por esta razão, a sociedade se sente escandalizada nessas crises. Além, dos danos causados à sociedade e dos estragos à reputação que podem vir a comprometer o futuro (FORNI, 2013; SANTANA, 2000).

Conforme a proporção dos avanços tecnológicos, da evolução da sociedade para o conhecimento, surgem novos conflitos/ guerras que multiplicam-se e invadem territórios, sistemas e organizações, comprometendo operadores, passageiros, espectadores inocentes e gerações futuras (CHARTRAND, 1987; SANTANA, 2000). Nos últimos 40 anos os maiores acidentes da história da humanidade foram causados pelo homem, e não somente aumentaram em números, como em intensidade e extensão.

Os anos 80, 90, 2000 e a primeira década do século XXI, foram marcados por grandes crises comerciais e industriais como: Bophal - Índia, Chernobyl - Ucrânia, Cidade do México, Cubatão - Brasil, Tylenol- Estados Unidos, Basiléia - Suíça, Piper Alpha - Reino Unido, Challenger - Estados Unidos, Barings - Reino Unido entre outros (SANTANA, 2000). Além de crises deflagradas por danos ambientais, industriais, decorrentes de vazamentos químicos, existem as crises organizacionais advindas de crimes de colarinho branco, recursos humanos e má administração.

De modo geral, as crises organizacionais ocorrem em decorrência das disfunções das culturas organizacionais, das crenças e valores de seus tomadores de decisões, e das práticas e abordagens dados aos processos de comunicação (BOOTH, 1993; JANIS, 1989; MEYERS; HOLUSHA, 1986; MILLER, 1988; MITROFF; PEARSON, 1993; MITROFF et al., 1989; SANTANA, 1997; SMITH; SIPIKA, 1993; PERROW, 1984). Contempla - se demasiadamente

os cenários e planos de contingência nas organizações, sem considerar os aspectos organizacionais fundamentais associados à "incubação" de crises na organização (SANTANA, 2000).

Estudos recentes apontam que o maior índice de fenômenos que geram crise são gerados pelas próprias organizações (BILLINGS et al., 1980; BOOTH, 1993; FINK, 1986; MITROFF et al., 1989; RILLEY, 1993; ROSENTHAL; PIJENBURG, 1990; SHRIVASTAVA, 1988; SMALL, 1991; STARBUCK e MILLIKEN, 1988; WEICK, 1988). Esta perspectiva está vinculada a generalização do conceito de administração de crise em relação à postura adotada pelas organizações. De acordo com Santana (2000, p. 2), " esta visão renega, ou mesmo ignora, o leque de ações preventivas que uma organização pode adotar ". A administração de crise, contempla antes de mais nada os aspectos preventivos, e não apenas com ações de mitigação, remediação e controle (SANTANA, 2000).

O conceito de crises é uma complexa rede de definições, ao qual, se faz essencial a organização dos elementos que compõem este fenômeno. Dada a amplitude do conceito, se tem por objetivo por em tópicos alguns dos elementos que conceituam o que vem a ser crise. É neste contexto que encontra-se esta seção, uma vez que, se almeja contemplar às crises provocadas pelas ações do homem e tão somente elas.

### **2.3 Administração de crise: enfoque teórico**

De acordo com Forni (2013), Mitroff (1994; 2001), Mitroff e Person (1998), Pauchant e Douville (1993), Smith (1990), Pauchant e Mitroff (1988), Smith e Sipika (1993), Santana (2000), Miller (1988) e Fink (1986; 2002), a administração de crises em comparação com outros campos de estudos, encontra-se em fase de desenvolvimento, logo está aberta a novas descobertas, dada a sua inserção tardia como campo investigativo. Paradoxicalmente, segundo

Santana (2000), a Administração de crises, representa uma "contracultura", uma vez que, as organizações priorizam o lado positivo da administração (Mitroff (1994; 2001), Mitroff e Kilmann (1984), Reason (1990; 1997), Perrow (1984) e Shrivastava (1992) ).

As organizações são treinadas para pensar e agir com foco no sucesso, as teorias, as escolas de Administração e os modelos de negócios enviesam os administradores tecnicamente, emocionalmente e psicologicamente para isso (SANTANA, 2000). Uma extensa proporção de sujeitos organizacionais não estão preparados a enfrentar o aglomerado complexo de assuntos internos e externos advindos de uma crise (BOOTH, 1993; MEYERS; HOLUSHA, 1988). No entanto, se vale destacar que as crises são fenômenos em maior frequência nas organizações, logo, se faz emergente a preparação das organizações para o desenvolvimento de uma maior capacidade de lidar com as mesmas (MITROFF; PEARSON; PAUCHANT (1992).

Conforme Fink (1986), Reason (1997), Perrow (1984), Shrivastava (1992) e Weick (1987), as crises podem ser antecipadas nas organizações. Porém, se faz necessário que as organizações passem a lidar com fenômenos que vão além de questões de probabilidade de riscos, *risk management*. Por ser uma teoria recente, se permeia a confusão de seu real significado com o conceito de gerenciamento de risco. De acordo com Ritchie e Marshall (1993), gerenciamento de risco envolve a multiplicação do custo de um risco com a sua ocorrência. Sendo assim, as organizações não dão grande importância aos riscos com menor probabilidade de ocorrência no ambiente organizacional e quando o menos improvável ocorre comprometem muito mais que aspectos financeiros. Danos à reputação, efeitos traumáticos, emocionais e psicológicos envolvem mais que os funcionários, envolvem à população de forma direta e indireta. Distintamente do gerenciamento de risco, a Administração de crise envolve não somente os eventos mais prováveis, como também aqueles potencialmente de maior impacto (SANTANA, 1999).

Pela perspectiva de Santana (2000) e Anthonissen (2008):

Se os administradores reconhecerem que neste momento complexo e imprevisível em que vivemos qualquer coisa é possível, incluindo uma grande crise que pode ser devastadora para os seus negócios, eles estarão no "caminho certo" para aceitar as bases que forma o fundamento da administração de crise: planejamento específico antecipado. Somente assim poderá existir um lado positivo para uma crise. Já não é mais suficiente que os administradores considerem apenas "se" um sistema irá ou não falhar, mas sim "quando" esta falha ocorrerá, "qual" será o tipo de falha, "como" ela irá ocorrer, "onde" no sistema, e a "quem" e "como" ela irá afetar (SANTANA, 2000, p.5).

Por conseguinte, a Administração de crise prepara a organização para lidar com momentos de crise e de como lidar com os eventos quando eles ocorrem, assim como os passos que devem ser tomados para evitar à sua repetição (SANTANA, 2000; SMITH, 1990). De acordo com Hale (1989), existem formas de evitar a crise através da criação de sistemas mais seguros e a possibilidade de melhor administrá-los. Sendo assim, para que se compreenda à construção da administração de crise e sua participação no contexto organizacional, se faz necessário conhecer o conceito de crise.

## 2.4 O conceito de Crise

A palavra "crise" é conceituada pelos chineses como a combinação de duas palavras, "perigo" e "oportunidade", chamada por "Wei-ji" (FINK, 1986). Para os gregos deriva da palavra "krisis", que significa "decisão". Jonathan Bernstein, um dos mais conceituados gestores de crises dos Estados Unidos, define crise "como qualquer tipo de situação que ameça ou possa ameaçar a integridade de pessoas ou propriedades, conduzindo a interrupção do negócio, a arranhões na reputação e impactando negativamente o valor de mercado"<sup>1</sup>.

Ian Mitroff, autor de *Managing crises before the happen* (2001), possui uma definição mais direta, para o autor: "uma crise é um evento que afeta ou tem o potencial de afetar uma

organização inteira". A crise é algo negativo que não pode ser completamente contido dentro do ambiente organizacional, mas que apesar de em grande maioria não ocorrer a previsibilidade de sua ocorrência, todas podem ser administradas dentro dos limites do humanamente possível.

Trata-se portanto, de um novo campo de pesquisa, em que a definição de um conceito encontra-se em processo de construção. Além disso, a Administração de crises tem um caráter multidisciplinar, pois, absorve os campos da economia, da administração, da sociologia, da demografia, da filosofia da ciência, da psicologia, da psiquiatria, da teologia, das ciências políticas, dentre outras áreas (MITROFF, 2001; SANTANA, 1999). Seu conceito está em uso em vários campos distintos, sua definição e atribuições são constantemente variadas e marcadas por particularidades conforme seu campo de estudo (PAUCHANT e DOUVILLE, 1993).

No campo da literatura, sua divisão está concentrada em fontes de crises (SANTANA, 1997a). Enquanto alguns pesquisadores significam a crise como acidentes naturais, outros partem da sua complexidade e interdependência (PERROW, 1984). Outros conectam as crises decorrentes de "más decisões" (JANIS, 1989). Outros consideram as crises frutos das complexas relações entre sujeitos e a tecnologia (SHRIVASTAVA, 1992; PAUCHANT; MITROFF, 1992) e por fim existem aqueles que a veem como conexão para ao sucesso ininterrupto e a aclimatização (STARBUCK; MILLIKEN, 1988).

Para Shrivastava (1992), as crises são calamidades organizacionais que provocam danos de longo prazo, envolvem vários *stakeholders*, e provêm de complexos processos tecnológicos, organizacionais e sociais. Para o autor, às crises afetam um determinado número de grupos com os quais a organização interage (SHRIVASTAVA, 1992; SANTANA, 2000). Para Shrivastava (1992) e Wilkinson (1983), a crise provoca efeitos colaterais além do indivíduo que encontra-se envolvido diretamente, portanto, as organizações são responsáveis por muito mais que a defesa de seus interesses. Dessa forma, por não haver uma concepção exata do que vem a ser "crise" nas ciências administrativas, a literatura dispõe de uma série de tipologias e formas. Autores como

Meyers e Holusha (1986) e Mitroff et. al., (1989), exploram as crises como um fenômeno múltiplo e outros como Billings et al., (1980), concentram-se em uma única forma. Já enquanto estrutura, apresentam-se diversos sinônimos como catástrofe, desastre, choque, etc.

E por fim, Pauchant e Douville (1993), definem crises como situações que destroem determinada organização ou sistema como um todo e desafiam seus pressupostos, além de exigirem decisões e ações imediatas, levando potencialmente a uma reestruturação do sistema. Para Reilly (1993), crises são fenômenos de imensa magnitude, alto impacto, repentinos e que demandam por uma resposta instantânea que podem ser derivados de situações internas ou externas.

## **2.5 Definição de Administração de Crise**

As crises como descrito anteriormente, são acontecimentos marcados por rupturas com a normalidade, cujo caráter está marcado pela "urgência" e a ausência de respostas imediatas, vindo a provocar o aumento de sua gravidade (SANTANA, 2000). Segundo Rosenthal e Pijnenburg (1990), as crises sejam elas naturais ou protagonizadas pelo homem são caracterizadas por algo não programado, não esperado. De acordo com Fink (1986) e Mitroff e Person (1993), a Administração de crise se inicia bem antes da evolução de um evento para uma "crise", é a conjuntura de fatos que não solucionados se desdobram em um evento crítico.

Em síntese de acordo com o modelo proposto por Santana (2000, p.7): A administração de crises é um esforço contínuo abrangente e integrado que as organizações efetivamente realizam como uma tentativa de, antes de tudo, entender e prevenir as crises, e de efetivamente administrar aquela que vier a ocorrer, considerando o interesse de seus stakeholders em cada etapa de suas atividades de treinamento e planejamento para crises.

## 2.6 O modelo teórico de Santana

Santana (1999), desmembra a Administração de Crises em 3 fases: a prevenção, a mitigação e a recuperação de eventos que podem atingir negativamente os ativos tangíveis e/ou intangíveis de uma organização. Para muitas organizações, a ênfase está centrada nos aspectos que envolvem a recuperação na eventualidade da ocorrência traumática. No entanto, Santana (1999), afirma que a exploração das fases distintas de uma crise permite a compreensão de alguns procedimentos vitais em administração de crises. Uma crise possui várias fases que requerem diversas abordagens administrativas. Todas apresentam um comportamento padrão de desenvolvimento que consiste em: pré-crise, a crise e pós-crise. Praticamente quase todas desenvolvem um padrão mais amplo que emitem sinais de alerta para que possam vir a prevenir, remediar, conter os danos e absorver a aprendizagem após a fase de turbulência. Para cada tipo de crise, há graus distintos de oportunidades e ameaças. Porém, uma crise não possui um padrão definido de sequência para todas as suas fases. Quando uma organização está preparada para identificar os sinais de alerta de uma crise, a mesma adquire a capacidade de otimizar as experiências em administração de crise e compartilhar seus benefícios para toda a organização. Para que tal capacidade venha a ser obtida pela organização, a mesma necessita ter uma visão sistêmica e a compreensão de cada fase do processo de administração de crise, antes, durante e depois de cada crise organizacional (SANTANA, 2000). Logo, suas fases recortam os momentos que constroem a crise. Como será exposto a seguir com a identificação de sinais de alerta e consequentes.

### **2.6.1. Sinais de Alerta/ Prevenção e Preparação**

A primeira fase de uma crise contempla os sinais de alerta, que representam um dos elementos de maior importância na cadeia de valores a serem identificados na administração de crises. Segundo Santana (2000), a organização pode vir a aumentar a probabilidade de riscos quando não consegue identificar esses sinais, o que pode levar a perda das estratégias e ações de administração de crises referentes à prevenção e preparação. Consequentemente, restará para a organização recursos para agir no controle e mitigação dos danos desencadeados pela crise. Entretanto, se a organização estiver preparada para identificar os sinais de alerta, ações corretivas correspondentes a prevenção e mitigação poderão ser instituídas e postas em uso (SANTANA, 1999). Jamais uma crise irá ocorrer silenciosa, sem indícios ou sinais de manifestação de que algo rompe a "normalidade" (BOOTH, 1993; FINK, 1996; NUNAMAKER et al., 1989; SANTANA, 1999; SMITH; SIPIKA, 1993).

A leitura de sinais de alerta de crise representa a melhor oportunidade que uma organização pode adquirir para evitar uma crise. Assim como é muito mais maleável administrar uma crise neste estágio (Sinais de alerta/ Prevenção e Preparação). Quando sinalizados e identificados os sinais de alerta, é possível administrar com um maior grau de segurança os sintomas do que as complicações decorrentes de uma grande crise (SANTANA, 2000). Mesmo que não seja possível evitar a crise em uma primeira ocasião, se tem por muito mais valia o conhecimento do que estar por vir, logo, torna-se possível direcionar as ações de contenção de forma mais eficaz.

O objetivo primordial é evitar a crise em um primeiro instante e, por conseguinte, administrar com eficácia aquelas que porventura vierem a ocorrer (SANTANA, 1999). Em outras palavras, "o grau de atenção que uma organização dá aos sinais de alerta à prevenção e preparação, determina como a organização se comportará e responderá à crise" (SANTANA, 2000, p 9). Fora isto, esta fase deve maior relevância pelas organizações, pois, representa a

única função em administração de crises onde se é possível "prevenir". Como também representa o maior índice de sucesso das organizações em reverter probabilidades marcadas por contextos negativos. As demais fases da administração de crise, são paliativos correspondentes ao elemento da incerteza presente nas outras fases. Como pode ser visto a seguir.

## **2.6.2 Contenção / Limitação de Danos**

Existem crises impossíveis de serem evitadas, apesar dos programas eficazes de detecção de sinais e prevenção. O fim dos sinais de alerta e o tráfego de um estágio de crise para outro quando consumado torna-se praticamente impossível a reversão da crise ou dos seus efeitos (SANTANA, 2000). Cabe a organização articular suas políticas junto com a administração para limitar os efeitos da crise. Ferramentas de contenção e mitigação evitam que tais danos percorram pela organização, comprometendo outras áreas e setores, assim como o ambiente externo. O objetivo desta fase concentra-se em fixar a crise em um certo ponto para evitar uma extensão maior de danos.

Esta fase de contenção/limitação de danos também caracteriza-se como uma quebra, uma interrupção no sistema e que causa grande comoção. Constantemente, um evento com alta carga dramática sinaliza a erupção da crise e atrai enorme atenção para o problema, todavia, a mobilização para se fazer algo apresenta-se como um passo tardio (SANTANA, 2000). De acordo com Meyers e Langhoff (1987), antigas regras e normas administrativas e comportamentais já não se aplicam neste estágio. Dependerá da eficácia da preparação para crises feitas pela administração, o nível e a alcance dos danos à organização. Fink (1996), fecha esta conclusão quando classifica esta fase como a mais curta no contexto da administração de crises, porém de maior intensidade, o que a faz aparentar ser mais extensa.

### **2.6.3 Recuperação**

Nesta fase "a organização busca reparar os danos à sua imagem (e muito provavelmente às suas finanças) causados pela crise", também intitulada por fase da "limpeza" ou *post-mortem* (SANTANA, 2000, p.10). Neste ponto da crise, a organização procura normalizar suas operações. Entretanto, nem sempre este movimento de organização torna-se possível, uma vez que, depende da natureza da crise e/ou da eficácia do planejamento para administração de crises.

Seu objetivo concentra-se na normalização das operações da organização, superando a visibilidade da mídia, as fatalidades dependendo do grau e repercussão da crise, assim como do período ao qual a organização permaneceu exposta. Para que assim, para a fase final da sequência do ciclo de crises.

### **2.6.4 Aprendizagem**

Esta fase é considerada por Santana (2000), como a fase categórica para a sobrevivência e evolução da organização. Como um processo contínuo, é extremamente importante para a administração de crises. De acordo com Santana (2000, p.11), " as organizações que pretendem aprimorar a eficiência de suas funções em uma crise precisam entender e ser capazes de usar suas capacidades de aprendizagem". Esta fase objetiva aprimorar a capacidade de prevenção, resposta, contenção e recuperação de uma organização em casos de ameaças e crises.

### **2.6.5 Conclusão**

A dinâmica do mercado está em constante mutação, as influências externas, tudo conspira para que as organizações cada vez mais se tornem vulneráveis à crises. Logo, se faz emergente que dentre as fases do modelo de administração de crises proposto por Santana (2000), se inclua como prioridade o planejamento e mecanismos de desenvolvimento de cenários que diminuam os impactos da crise sobre a organização.

## **3 Caminhos Trilhados: Teoria do Discurso de Laclau e Mouffe e *Corpus* de Pesquisa**

---

### **3.1 Introdução**

Este capítulo apresenta o caminho escolhido para dar validade, viabilidade e confiabilidade à pesquisa de viés qualitativo. Foram seguidos critérios rigorosos para a elaboração da teoria método, base central de toda a pesquisa, para o *corpus* e sua subsequente análise.

Com a responsabilidade de apresentar a Teoria do Discurso, elaborada por Laclau e Mouffe, apoiados nos estudos de Burity e articulados a análise do discurso, o capítulo foi dividido em 3 seções norteadoras para explanação da metodologia: teoria, design e construto analítico.

A seção referente a teoria enfatiza a Teoria do Discurso (TD) como teoria-método para a análise dos dados coletados. Nesta seção da pesquisa serão apresentados os elementos que constroem a base da TD, através do método da retrodução, elaborado pelos autores da área e ao qual encontra-se a base argumentativa da construção da pesquisa.

Por fim, será discutido o design da pesquisa. Esta seção consiste em apresentar de forma aberta e prática, como a pesquisa foi desenhada e quais os critérios utilizados. Chegando ao fim com o construto analítico que representa todo o *corpus* da pesquisa, assim como uma revisão das questões centrais que guiaram a pesquisa, para que ao final deste capítulo, seja apresentado os dados analisados e interpretados à luz das teorias-chaves.

## 3.2 Visão inicial da Teoria do Discurso

A Teoria do Discurso (TD) tem por primórdios a obra de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe, intitulada *Hegemony and socialist strategy*, de 1985. Caracterizada por assumir um viés pós-marxista, pós-estruturalista, influenciado pela teoria da hegemonia, embarcam em uma nova perspectiva, um novo olhar sobre o pensamento de alguns apontamentos clássicos como a caracterização do social e do político.

Percorrer os caminhos que influenciaram o desenvolvimento da Teoria do Discurso, é primordial. Por ser uma teoria socioconstrutivista, se faz essencial mergulhar em seu contexto histórico e social, para assim compreender sua formação.

Primeiramente, retoma-se ao cenário da tradição marxista em seu apogeu da década de 60, onde o marxismo consistiu em um conjunto de ideias filosóficas, econômicas, políticas e sociais elaboradas primeiramente por Karl Marx e Friedrich Engels e posteriormente desenvolvida por outros seguidores. Sua base está na concepção materialista e dialética da História, interpretando a vida social conforme a dinâmica da base produtiva das sociedades e das lutas de classes. O marxismo compreendeu o homem como um ser social histórico e buscou responder as problemáticas sociais, analisando e interpretando fatos sociais, morais, artísticos, históricos e econômicos.

Entretanto, as décadas de 80 e 90, englobam o continente Europeu em novos contextos e demandas que a teoria marxista não estava mais apta a embarcar em sua totalidade enquanto teoria. Durante este período, a história foi marcada pela queda do muro de Berlim, o maior símbolo da divisão dos blocos socialista e capitalista; a queda dos regimes comunistas do Leste europeu; a reunificação das duas Alemanhas; o fim da URSS e a criação da Comunidade dos Estados Independentes (COTRIM, 1997). Desprovidos de ideologias, inimigos ou fronteiras, seu arcabouço subjetivo carecia de uma teoria que suprisse as novas questões sociais.

Foi neste cenário que novas concepções ideológicas surgiram para estas novas demandas, como por exemplo, a escola de Frankfurt e a concepção de hegemonia de Gramsci. E eis que Laclau e Mouffe, iniciam sua abordagem acerca da teoria do discurso a partir da crítica ao marxismo, no qual, os autores defendem que este projeto teórico é incapaz de dar conta da compreensão das relações sociais contemporâneas (MENDONÇA, 2010).

De acordo com Laclau e Mouffe (1985), o marxismo ficou restrito a uma concepção essencialista de sociedade, fixada na lógica reducionista das relações sociais ligadas ao antagonismo capital x trabalho. Os autores argumentam a existência de um complexo social constituído por uma infinidade de identidades, derivadas de relações discursivas antagônicas distintas do antagonismo de classe. Segundo a teoria do discurso, por centralizar-se neste lócus particular e não abarcar o universalismo das novas concepções do mundo, a corrente marxista perdeu a capacidade de análise mais refinada e pertinente dos múltiplos antagonismos sociais (LACLAU; MOUFFE, 1985; MENDONÇA, 2010).

Além desta perspectiva pós-marxista, há influência pós-estruturalista e de pensadores como Lacan e Derrida. Laclau e Mouffe que promovem a continuidade à teoria do discurso com seguidas publicações. Em especial as realizadas por Laclau, que ampliou a compreensão teórica sobre a teoria. Obras como *Emancipação e diferença* (1996), *Novas reflexões sobre a revolução do nosso tempo* (2000) e *A razão populista* (2005) foram publicações na qual Laclau mergulhou ainda mais sobre a teoria do discurso.

Laclau aplica na TD uma lógica desconstrutivista, geralmente associada à Jacques Derrida, à dimensão política (embora não ligada somente a ela) (CURY, 2014). Em sua obra Laclau e Mouffe (1985), buscam desconstruir as categorias que compõem o pensamento marxista "através do privilégio do momento político em detrimento do determinismo estrutural, de forma a reconstruir o marxismo como um movimento que responda aos problemas centrais da política contemporânea" (CURY, 2014, p. 106).

De acordo com Howarth (2005), a abordagem de (TD) de Laclau e Mouffe circula todas as dimensões da realidade social e não se atém exclusivamente as práticas usuais de fala, escrita e comunicação. A TD vai além, partindo do princípio de que todos os objetos e ações são significativas e que seu significado é conferido por sistemas historicamente específicos de regras (BARCELLOS; DELLAGNELO, 2012; HOWARTH; STAVRAKAKIS, 2000).

Ou seja, cada discurso é uma construção social e política no qual se estabelece um sistema de relações entre distintos objetos e práticas, enquanto se provem as posições com os quais os agentes sociais podem se identificar (HOWARTH; STAVRAKAKIS, 2000).

Para Howarth e Stavrakakis (2000), todos os objetos são objetos de discurso no momento em que seus significados dependem de um sistema de regras e diferenças significativas socialmente construídos. A TD investiga a forma como as práticas sociais se articulam e contrapõem os discursos que compõem a realidade social, uma vez que, tais práticas são possíveis à medida que os sistemas de significados são contingentes e nunca esgotam um campo de significados (BARCELLOS; DELLAGNELO, 2012).

Em meio as várias abordagens empregadas para o uso do discurso nas ciências sociais, a TD, de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe surge como uma opção epistemológica para a análise dos fenômenos políticos e sociais (HOWARTH, 2000; HOWARTH; NORVAL; STAVRAKAKIS, 2000; MENDONÇA, 2003a; 2009a, DELAGNELLO; BÖHM, 2010), atribuindo status central à política na estruturação de seus conceitos, nos quais "os sistemas de relações sociais aparecem sempre como construções políticas que envolvem a construção de antagonismos e o exercício do poder " (BARCELLOS; DELLAGNELO, 2012, p.4).

### **3.3 Conceitos - chave**

A TD elaborada e desenvolvida por Ernesto Laclau e Chantal Mouffe se firma como uma teoria complexa e de múltiplos olhares, o que permite ao pesquisador a possibilidade de ter em mãos um amplo conjunto de conceitos para pesquisa. No entanto, o pesquisador deve estar atento ao manuseio desta rede de conceitos - chaves para a condução do sucesso da pesquisa.

Perante este fato que pode levar ao sucesso como ao fracasso da pesquisa, se tem por grande relevância as subseções abaixo, a apresentação de forma rápida e enxuta dos fundamentais conceito - chaves da TD, para que ao fim desta jornada, possa ser validada a escolha norteadora desta pesquisa.

#### **3.3.1 Discurso**

O discurso é o primeiro cenário em que a realidade se estabelece. Ele adota como pressuposto a ideia de que a linguagem é compositora da realidade, e, portanto ela somente existe dentro de um discurso que a torna possível. Para além do que está no discurso, há existência, todavia, não há significação (OLIVEIRA, 2009). Para Laclau (2001), o discurso é um conjunto de elementos dados a partir de uma série de relações, compreendido pelas possibilidades de polissemia dos significantes.

Como exemplificado por Burity (1997), um diamante no fundo de uma mina e em uma joalheria é o mesmo objeto, porém ele só é visto como uma mercadoria em um contexto específico. Em outras palavras, o autor argumenta que o sentido dos eventos sociais não se dá em sua pura ocorrência, ou apenas em seu sentido físico, mas na articulação de sentidos dentro de um contexto.

Na concepção do arcabouço teórico das Teorias do Discurso de Laclau e Mouffe (1985) e de Norman Fairclough (2001), o discurso deve ser compreendido em seu contexto social, uma vez que, o significado de qualquer texto não habita apenas o que o enunciador pronuncia e nem exclusivamente na percepção do enunciatário, mas na relação que se constitui entre essas instâncias da enunciação e do contexto em que estão posicionadas.

Se compreende que o discurso não constrói seu sentido apenas em um conjunto de textos. O discurso é uma categoria que une palavras e ações (MENDONÇA, 2012). Para Laclau e Mouffe (1985), o discurso possui um sentido particular, ao qual, sua compreensão é um conjunto de fala, escrita e ação. O discurso deve então, ser "compreendido como uma prática significativa, pois o social em si é um significativo" (MENDONÇA, 2012, p. 206).

Assim como deve ser compreendido como contingente e histórico e geralmente vulnerável as forças políticas em sua produção, bem como vulnerável aos efeitos deslocatórios de eventos fora de seu controle. De acordo com Laclau e Mouffe (1985), o discurso parte do pressuposto de que todos os objetos e ações têm significados, conferidos por sistemas historicamente específicos de regras, decorrentes de uma construção social e política estabelecida por um sistema de relações entre objetos e práticas, que proporcionam simultaneamente as posições com as quais os agentes sociais se identificam.

Portanto, para Laclau e Mouffe (2004), o discurso é uma prática articulatória e significativa que forma e aparelha as relações sociais. Para Laclau (1983), o conjunto de posicionamentos diferenciais que o sujeito ocupa em locais diferentes no interior de uma estrutura, é o que devemos nomear como discurso.

Posto isto, acredita-se que seja de imensa importância conhecer os fatores que instigam a articulação de elementos diferenciais no sistema discursivo.

### 3.3.2 Hegemonia

O termo hegemonia foi empregado para representar poder e dominação em um dado contexto. A noção de hegemonia foi criada no seio da tradição marxista para se compreender as novas configurações sociais que se apresentavam em diversos pontos no tempo e no espaço (ALVES, 2010). Apesar das suas origens na social - democracia russa e em Lênin, a noção de hegemonia apresentada por Gramsci é considerada a mais elaborada e adequada para o pensamento das relações sociais. Pois, não se prende ao materialismo vulgar do idealismo contido na tradição (ALVES, 2010).

Para Alves (2010, p. 71), a "noção de hegemonia propõe uma nova relação entre estrutura e superestrutura e tenta se distanciar da determinação da primeira sobre a segunda, mostrando a centralidade das superestruturas na análise das sociedades avançadas". Dentro deste contexto, a sociedade civil adquire um novo papel assim como a ideologia, que se designa a constituir as relações sociais. O que leva a tomada de poder e a construção de um novo bloco histórico na direção de uma centralização das categorias, até então, excluídas (ALVES, 2010; MENDONÇA; 2012).

A noção de hegemonia de Gramsci, segundo Laclau e Mouffe (2004), corresponde a uma tentativa de responder à chamada "crise do marxismo". Em Gramsci, a hegemonia representa um método diferente para atingir e manter o poder (MENDONÇA; RODRIGUES, 2008). Em sua obra, o pensador marxista italiano Antônio Gramsci destaca-se por sua concepção dialética da história, ao privilegiar o estudo dos conflitos no processo histórico, evidenciando o papel ativo do sujeito na construção das relações humanas e na promoção das mudanças sociais.

É preciso compreender o conceito de hegemonia proposto por Gramsci, peça-chave para a construção deste processo metódico de transformação social. A hegemonia seria a capacidade

de um grupo social unificar em torno de seu projeto político um bloco mais extenso não homogêneo, marcado por contradições de classe (ALVEZ, 2010; LACLAU; MOUFFE, 1985; MENDONÇA; RODRIGUES, 2008). O grupo ou classe que lidera este bloco é hegemônico, pois, consegue ir além de seus interesses econômicos imediatos, para conservar articuladas forças heterogêneas, numa ação essencialmente política, que evite a irrupção dos contrastes existentes entre elas.

Logo, a hegemonia é algo que se conquista por meio da direção política e do consenso e não mediante a coerção. Pressupõe, além da ação política, a constituição de uma determinada moral, de uma concepção de mundo, numa ação que envolve questões de ordem cultural, na intenção de que seja instaurado um “acordo coletivo” através do implante da mensagem simbólica, produzindo consciências falantes, sujeitos que sentem a vivência ideológica como sua verdade (MENDONÇA, 2012). O pensamento político e ideológico, dessa forma, apresenta-se como uma realidade prática, porque, ao ser compreendido e aceito pelos atores sociais, torna-se poder material, converte-se em ação prática, ou, mais precisamente, em práxis.

Enquanto Gramsci concentrou a hegemonia como uma operação baseada na ideia de classe, posteriormente, com novos contextos contemporâneos, Laclau e Mouffe (1985), elevam os limites e as ambiguidades da noção de hegemonia e formularam um novo conceito a partir da união da lógica política - gramsciana e um conjunto de categorias do pós-estruturalismo (ALVES, 2010).

Laclau e Mouffe (2004, p.23), argumentam que a noção de hegemonia de Gramsci compõe uma transição da desconstrução do paradigma político essencialista do marxismo clássico, apresentando fissuras que podem ser preenchidas por meio da obra *Hegemonia e estratégia socialista* (1985). Os autores buscam unir a lógica-interpretativa de Gramsci à crítica filosófica radical, ancorada nas reflexões da corrente pós-estruturalista, com influências da teoria lacaniana e do desconstrucionismo de Derrida (ALVES, 2010; MENDONÇA, 2012).

Para Laclau (1993), o espaço hegemônico abre portas para uma nova lógica do social. A noção de hegemonia solicita outro movimento estratégico estruturado na negociação entre "superfícies discursivamente mutuamente contraditórias" (BURITY, 1997; LACLAU, 1993; MENDONÇA, 2012). Burity (1997), contempla a hegemonia como um campo teórico - político marcado pela categoria da articulação e pela possibilidade de distinguir e identificar os diversos elementos que compõem uma formação hegemônica.

A hegemonia marcará uma ausência de totalidade e uma diversidade de tentativas de recomposição e rearticulação que torna possível para as lutas a obtenção de significado, em que as forças históricas se movem (LACLAU; MOUFFE, 1985).

Portanto, a hegemonia se dá no campo da ideologia, que age via articulação de significantes flutuantes que se articulam. Hegemonizar representa fixar seu significado ao redor de um ponto nodal. O campo social torna-se um campo de disputas de projetos políticos diversos dispostos a articular um grande número de significantes ao seu redor (LACLAU, 1990).

Compreende-se a teoria da hegemonia como uma prática articulatória, no qual, a totalidade resultante desta prática articulatória se nomeia como discurso. Em outras palavras, portanto, a hegemonia "é a capacidade de direção, de conquistar alianças, capacidade de fornecer uma base social ao Estado" (GRUPPI, 1980, p.5).

Portanto, foi por esta perspectiva que Laclau e Mouffe desenvolveram teses a partir dessa noção de hegemonia e organizaram em categorias como: discurso, práticas articulatórias, cadeias de equivalência, antagonismo, sujeito, significante vazio e flutuante.

### 3.3.3 Antagonismo social

A teoria do discurso desenvolvida por Laclau e Mouffe, possui elementos - chaves para o seu desenvolvimento, um dos principais refere-se ao antagonismo social (LACLAU; MOUFFE, 1985; HOWARTH, 2000; HOWARTH; STRAVAKAKIS, 2000). Caracterizado como um dos mais complexos elementos da teoria do discurso, uma vez que, seus autores apresentam reformulações para o seu conceito, após a sua introdução original (MENDONÇA, 2012; TORFING, 1999).

O antagonismo social surgiu na obra *Hegemonia e estratégia socialista* (1985) como um dos elementos que compõem a teoria do discurso, desenvolvida por Ernesto Laclau e Chantal Mouffe. Sua teoria pós-estruturalista elaborou ferramentas para analisar fenômenos sócio - políticos, o que torna imprescindível o entendimento dos fenômenos sociais que ocorrem através da articulação de elementos distintos.

Para Laclau e Mouffe (1985), o discurso deve ser compreendido além da ordem da linguística, sua compreensão parte da união entre fala e ação. Como afirma, Mendonça (2012, p. 206), " a teoria do discurso é uma teoria política, portanto, se constitui a partir de relações de poder medidas antagonicamente". Em outras palavras, o social passa a ser compreendido através das lógicas discursivas, as quais, estão presentes em contextos de lutas, de discursos antagônicos.

É fundamental compreender a lógica antagônica no circuito da teoria do discurso. A noção de antagonismo desenvolvida por Laclau e Mouffe (1985), possui em seu centro a construção de identidades através da luta antagônica. Os autores rejeitam a concepção de uma identidade pronta, formada. O antagonismo simboliza o ambiente de lutas, no qual, a formação de identidades é o resultado da luta entre duas forças.

Diferentemente, do emprego de "oposição real" que representa a partilha de algo, de relações reais e da "contradição lógica" que possui a mesma representação por meio de objetos conceituais, a noção de antagonismo habita no uso e sentido distinto destes dois termos. Por se tratar de objetos totalmente construídos, prontos, sua concepção se fixa como "relações objetivas, existentes, identidades completas (LACLAU; MOUFFE, 1985, MENDONÇA, 2012).

Em relação ao antagonismo, Laclau e Mouffe (1985), argumentam que uma relação antagônica ocorre no momento em que sempre existir uma relação incompleta, é justamente a presença do "outro" em relação ao "eu" que impossibilita a totalidade do "meu eu". Para que a identidade do "eu" exista, se faz necessário a negação por parte do "outro". Como os limites e as unidades de um sistema discursivo não podem ser formados com uma essência interna, os antagonismos necessitam desse jogo de exclusão de identidades e significados, no qual, se sobressaem as semelhanças entre os próprios elementos excluídos (TORFING, 1999). Ou seja, a negação da identidade leva ao que chamamos de antagonismo social (TORFING, 1999).

De acordo com Mendonça (2012, p.89), o "outro" representa o limite dos sentidos alcançados por um determinado discurso, o que quer dizer, em última análise, que o antagônico se encontra fora, excluído e limitando a completa positividade daquilo que ele antagoniza".

Esse jogo entre o "eu " e o "outro", na concepção de Schmitt trata-se da relação amigo - inimigo. Schmitt (2002), considera o "inimigo" como aquele que se coloca em uma posição contrária ao outro. Pela lógica antagônica Schmittiana, os termos amigo/inimigo não são caracteres de analogias, realmente expressam o sentido "real" do que vem a ser amigo/inimigo, por onde o autor levanta a possibilidade de um conflito real. Para Schmitt (2002), o inimigo não se trata de um inimigo privado, mas de um inimigo público, pois, um inimigo só existe quando há uma coletividade de pessoas em luta que confrontam outra coletividade semelhante. Por esta perspectiva, quando estamos diante de uma lógica antagônica, estamos diante as próprias

constituições negadas, pois, a presença do outro é identificada como a condição da impossibilidade da plena constituição (MENDONÇA, 2012). Portanto, assemelha-se ao pensamento da TD, colocando em evidência a prática discursiva como um complexo tecido social repleto de identidades negadas e lutas hegemônicas (LACLAU; MOUFFE, 1985; SCHMITT, 1992; TORFING, 1999).

A partir de então, Mendonça (2012), considera a teoria do discurso como parte do pressuposto de que discursos são constituídos a partir do momento em que ocorre a real ameaça procedente de outros discursos, como encontra-se desenvolvido na obra de Laclau e Mouffe. Posteriormente, em uma nova obra intitulada *Novas reflexões sobre a revolução do nosso tempo*, Laclau rearticula a categoria antagônica em seu sistema de pensamento na TD. Anteriormente, compreendido como o limite do sentido que o sistema discursivo poderia alcançar em seu corte antagônico, a partir de NR, perde-se esta dimensão (MENDONÇA, 2012).

Emerge a categoria de "deslocamento" e o antagonismo perde sua posição como o único que constitui as relações sociais. A nova categoria analítica da TD influenciada pela psicanálise lacaniana, afirma que todo objeto permanece sendo um objeto de discurso, ao mesmo tempo em que está acompanhado em um contexto simbólico-discursivo (HOWARTH, 2000; MENDONÇA, 2012). Consequentemente, o "(re)centramento da estrutura, passa pelo desenvolvimento de novos antagonismos e de novos processos hegemônicos" (MENDONÇA, 2012, p.216).

Deste modo, o antagonismo social não encontra-se mais como o único modo de constituição de discursos políticos, porém permanece sua importância para a compreensão das lutas hegemônicas, das articulações, dos discursos. Por esta razão, os principais elementos da TD (discurso, hegemonia e antagonismo social) para que existam, dependem um do outro. Pois, não existiria discurso sem identidades, relações antagônicas sem lutas hegemônicas e muito

menos discurso. Logo, se faz necessário compreender a função de cada elemento referenciado dentro da constituição do discurso.

## **3.4 Conceitos Analíticos**

Como referenciado anteriormente, a TD tem por base 3 conceito - chaves. Logo, deve-se compreender que não apenas posiciona-se como uma teoria, mas como um método de análise de dados, por onde é imprescindível ter em mente à compreensão dos seus conceitos analíticos para posterior análise dos dados. Deste modo, segue abaixo os conceitos analíticos norteadores da TD.

### **3.4.1 Articulação**

A articulação é o primeiro conceito analítico na TD, o qual, desempenha o papel na ordem da articulação e da rearticulação de diversos elementos no campo discursivo (HOWARTH; STAVRAKAKIS, 2000). A concepção de articulação parte da premissa de que:

Qualquer prática que estabeleça a relação entre elementos tal que suas identidades sejam modificadas como resultado da prática, nomeia-se como articulação. A totalidade estruturada resultante da prática articulatória, nós chamaremos de discurso. As posições diferenciais na medida em que elas aparecem articuladas dentro do discurso, nós chamaremos de momentos. Por contraste, nós chamaremos elementos qualquer diferença que não seja discursivamente articulada (LACLAU; MOUFFE, 1985, p. 105).

Diferentemente da mediação que manipula as transições lógicas entre teoria, conceito e a realidade; a articulação concentra-se nas relações contingentes, onde os sentidos são precários e sem literalidade (LACLAU; MOUFFE, 1985). Segundo Pinto (1999), a prática articulatória é

a própria prática de elaboração das relações sociais, da realidade, de valores e sentidos. Já Burity (1997), afirma que a articulação constrói uma nova síntese, o discurso articula elementos, ao mesmo tempo que modifica suas identidades.

Deste modo, de acordo com Laclau (1985), a articulação constitui relações contingentes onde os sentidos são precários e sem limites. A partir das práticas articulatórias que promovem uma tentativa parcial de fixação de sentidos, eis o discurso. A partir do momento em que Laclau definiu o discurso como uma totalidade estruturada, ele indicou "a prática articulatória como o caminho para a busca de dominação do campo da discursividade" (GIORDANI, 2009, p.5).

Ferreira (2011), afirma que a prática articulatória, ocorre no momento em que os elementos se articulam, a partir de um ponto nodal - um significante vazio. Estes elementos virão a transforma-se em momentos a partir da prática articulatória. E este mesmo elemento pode vir a ser articulado em outra prática discursiva. Desta forma, um mesmo elemento pode se tornar um elemento/momento distinto em um discurso e em outro, para que o final dessa conexão resulte em um discurso (FERREIRA, 2011; LACLAU; MOUFFE, 1985).

Para Laclau e Mouffe (1985), se faz necessário compreender as categorias que levam à geração do discurso. Cada elemento representa uma posição diferente, quando várias posições diferenciais se articulam no interior de um discurso, torna-se em um momento. Este momento pode vir a se articular a outros elementos, modificando apenas a sua natureza de acordo com a articulação com outras identidades na formação de cada discurso (FERREIRA, 2011; LACLAU; MOUFFE, 1985; MEDONÇA, 2012).

A conexão que une cada momento é nomeada como articulação, em que os ponto nodal se configura como o ambiente que irá fixar parcialmente o sentido. Esta fixação é dita como temporária, uma vez que o social possui em sua essência o caráter aberto, incerto, contingente,

polissêmico (FERREIRA, 2011). Para que ao final da articulação desses elementos, resultante da prática articulatória surja o discurso.

### **3.4.2 Identidade política**

Na TD assim como os discursos, as identidades políticas englobam as categorias de antagonismo e da prática de poder (HOWARTH; STRAVAKAKIS, 2000). Logo, se faz essencial compreender cada categoria da TD, pois, estas representam ferramentas teóricas para a explicação de fenômenos sócio - políticos (MENDONÇA, 2012). A identidade política surge do resultado da articulação entre os discursos que possuem similaridades ideológicas e de demandas, ao se articularem constituem uma nova identidade política.

Para Laclau e Mouffe (1985), o antagonismo representa o momento em que as identidades políticas são constituídas. A categoria antagônica dispõe do momento para a formação de identidades políticas, logo, não deve ser vista como um mero campo de batalha que se forma entre duas forças com existências prévias (MENDONÇA, 2012).

A identidade política deriva quando a presença do "outro" me impede de ser totalmente eu mesma (LACLAU; MOUFFE, 1985, p.125). Compreende-se que para a ocorrência do aparecimento de uma identidade política em dado discurso, deve-se pressupor que sempre existirá uma relação entre identidades incompletas (MENDONÇA, 2012). É este jogo entre "oposição real" e "contradição lógica", cercado por limites dos sentidos conquistados que determinam a identidade política e conseqüentemente, o discurso.

E esta compreensão de identidade política de um discurso é conferida pela TD como uma "nova discursividade", a partir da articulação e da hegemonia (HOWARTH; STRAVAKAKIS, 2000; MENDONÇA, 2012). Diante deste contexto, fixa-se o entendimento de que toda identidade política é fruto do jogo das categorias analíticas e hegemônicas e que

sua constituição não está presa a identidades prontas, seu processo de subjetividade está em constante ciclo de mudanças de acordo com jogo das categorias analíticas da TD.

### **3.4.3 Deslocamento: Significante vazio e Flutuante**

O conceito de deslocamento surgiu a partir da crítica que Zizek fez a categoria de antagonismo social. Zizek (1990), condenava a ideia de exclusividade de constituição de identidades políticas a partir do antagonismo, o autor defendia a concepção de que haviam outras categorias que poderiam desempenhar a mesma função. Foi então que Laclau em sua obra *New reflections on the revolution of our time (NR)*, diante deste impasse, abriu margem para o desenvolvimento da categoria de "deslocamento". Laclau, rearticulou "o lugar da categoria antagonismo em seu sistema de pensamento" (MENDONÇA, 2012, p.210).

A inclusão da noção de deslocamento promoveu além da ruptura da produção de identidade desempenhado apenas pelo antagonismo, o reflexo da influência dos estudos de Lacan. Antes da categoria de "deslocamento", Laclau e Mouffe (1985), afirmavam que cada objeto só poderia ser constituído como objeto dentro de um discurso, não existiria constituição de objeto fora da emergência discursiva (MENDONÇA, 2012). A partir da categoria de deslocamento, a materialidade é uma condição do objeto, variando apenas de acordo com seu contexto de constituição.

Sendo assim, com a introdução da categoria de deslocamento, segundo Mendonça (2012, p. 213), o deslocamento passa a ser "o status e o funcionamento da lógica do discurso e da constituição da significação". De acordo com Mendonça, em outras palavras:

O deslocamento é, portanto, o momento do Real, o momento em que o extradiscursivo apresenta o limite do sentido. Uma estrutura deslocada é uma estrutura que experimenta um momento de crise, um momento em que é posta radicalmente em xeque. O deslocamento é anterior, é externo à significação,

portanto, externo ao antagonismo; é uma experiência traumática que desajusta a estrutura, a qual precisa ser recomposta a partir de novos processos de significação (MENDONÇA, 2012, p.214).

Portanto, em uma estrutura deslocada no sentido pós-estruturalista sempre existirá a necessidade de reestruturação a partir de novos sentidos ou daqueles já existentes (LACLAU; 2000; MENDONÇA, 2012). Howarth (2000), afirma que o deslocamento abre uma falha de articulação, pois, o ponto nodal perde seu sentido, o que possibilita o deslocamento do discurso para outros pontos nodais. Logo, se abrem novas possibilidades de escolhas para o sujeito, o que pode vir a formar novas identidades e subjetividades discursivas.

Por este viés de compreensão da nova categoria analítica do discurso, sem retirar a relevância que a noção de antagonismo possui, se faz emergencial o conhecimento dos conceitos de significante vazio e flutuante que compõem a lógica discursiva da TD.

Deste modo, a partir de uma demanda individual que passa a sofrer de "esvaziamento/excesso de preenchimento de sentidos, abarcando a uma nova totalidade, ocorre a admissão pela mesma do máximo de adesões por parte de todas as demais demandas envolvidas. Com a finalidade de que sejam suplementadas e solidarizadas na representação, através da identidade que se abre assim como as demais (COSTA; PEREIRA, 2012).

Este processo de abertura a outros sentidos advindos de outras identidades sociais, na busca da universalização, nesta particularidade, ao fim se hegemoniza (COSTA; PEREIRA, 2012; LACLAU, 2006). Para Laclau (2006), a hegemonia simboliza o momento em que o significante passa a representar algo mais extenso, quando a particularidade ocupa uma colocação universal. Durante este processo de hegemonização, a demanda passa a esvaziar seus sentidos e significados anteriores, deixando para trás suas referências e vindo a tornar-se um significante vazio (LACLAU, 2006).

Neste ambiente de indefinição de sentidos, habita a possibilidade de ampliação das tentativas de representação do "todo social". É impossível a ocorrência de representação da

totalidade de forma direta, pois, o todo é composto por elementos heterogêneos entre si (CARLOS; PEREIRA, 2012). Para representar a totalidade, um significante vazio "não pode ser significado de forma unívoca, precisa e direta, ele se apresenta "em preenchimento" de sentidos porque esta é a condição para que todas as identidades envolvidas nas categorias da TD, possam se solidarizar" (CARLOS; PEREIRA, 2012, p. 158). Logo, podem ser compreendidas em uma mesma luta política, apesar de possuírem constituições distintas.

Corroborando com esta linha de argumentação, Mendonça (2012, p.162), afirma que o " significante vazio ocorre quando um discurso universaliza tanto seus conteúdos a ponto de ser impossível de ser significado de forma exata".

Já Carlos e Pereira (2012, p.158), argumentam que em um mesmo campo político podem haver, certas cadeias de equivalências, significantes cujos sentidos sejam mais nítidos ou anuancados, ainda que não fixos, pois as articulações que os levam a aglutinar determinadas demandas se sustentam sobre o solo precário e contingente das articulações políticas ". Para Laclau (2006), este tipo de significante apto a produzir sentidos específicos, é nomeado como um significante flutuante.

No momento em que um significante se move entre distintos processos de significação, sendo identificado de diversas formas, absorvendo sentidos de grupos específicos do conjunto da heterogeneidade social, mesmo que não assuma sua condição como representante do todo, ele passa a ser visto como um significante flutuante, vinculado a vários sentidos específicos (CARLOS; PEREIRA, 2012; MENDONÇA, 2012).

Mesmo que não ocorra certa clareza nas fronteiras entre os significantes vazios e flutuantes, os mesmos em determinados momentos, podem vir a atuar como o outro. Todavia, para Laclau (2006), um significante vazio deve ser considerado como uma categoria ligada á construção de uma identidade popular mais ampla, enquanto que a noção de significante

flutuante induz ao deslocamento contingencial e constante da fronteira que constitui um significativo vazio.

### **3.4.4 Posição de sujeito**

Laclau e Mouffe (1985), abordam em seus estudos dentro da TD, a categoria do sujeito. Os autores salientam dois aspectos, o primeiro relaciona-se à natureza discursiva ou pré-discursiva, trabalhando a constitutividade do indivíduo, sua origem, fundamentos das relações sociais e a crítica à concepção de sujeito como agente racional e transparente a si, além de questionarem "as supostas unidade e homogeneidade entre o conjunto de posições ocupadas pelo sujeito" (PEREIRA; SANCHIS; MOREIRA, 2010).

Por conseguinte, quando se referem ao sujeito, estão na verdade abordando sobre as posições do sujeito no interior de uma estrutura discursiva. As posições do sujeito são múltiplas, e configuram o agente da ação social que pode vir a assumir uma posição antagônica ou agonística.

Desse modo, a constituição do sujeito ocorre na interseção de uma multiplicidade de posições subjetivas, desconstruindo a concepção de uma posição identitária prioritária, uma vez que a articulação é resultante das práticas hegemônicas contingentes (LACLAU; MOUFFE; 1985; PEREIRA; SANCHIS; MOREIRA, 2010). A categoria sujeito não está estabelecida por meio da absolutização de uma dispersão de posições de sujeito, muito menos pela união irrestrita envolta de um sujeito transcendental. Assim como a categoria sociedade, a categoria sujeito assume um caráter polissêmico, ambíguo, incompleto e não saturado (SANCHIS; MOREIRA, 2010).

De acordo com Althusser (2007), o sujeito é fruto das práticas ideológicas, seu entendimento é advindo sobre os aparelhos ideológicos do estado. Em sua perspectiva, a

ideologia simboliza um aparelho ideológico material que coordena as práticas materiais regidas por um ritual material. Tais práticas existentes nos atos materiais de um sujeito são guiadas pelas crenças que o mesmo possui. Assim como a sujeição, em que os sujeitos reconhecem a "realidade" da existência/materialidade como sendo sua. Por este caminho de análise, Althusser conclui que o sujeito compõe sua posição a partir de entidades abstratas, presentes em cada ideologia ou em cada aparelho ideológico.

Já Laclau e Mouffe em sua obra *Hegemony and socialist strategy* (1985), se contrapõem a concepção de Althusser, uma vez que consideram todas as formas de práticas sociais como formadoras de discurso. Logo, sua concepção de sujeito está articulada, no ideal de que o sujeito pode vir a ocupar diferentes posicionamentos de acordo com os contextos e articulações em jogo. Apesar da concordância de que o sujeito é constituído a partir das práticas sociais, Laclau e Mouffe (1985), discordam quanto à posição do sujeito contido em uma estrutura discursiva. Em sua obra, os autores abordam a possibilidade do sujeito vir a ocupar distintas posições conforme a variedade de contextos e articulações; assim como relacionam a subjetividade política às formas de ação dos atores sociais (HOWARTH; STAVRAKAKIS, 2000; LACLAU; MOUFFE, 1985).

Portanto, a posição do sujeito varia conforme as demandas coletivas, as articulações e as disputas antagônicas no qual sua identidade e ideologias são compostas. Logo, na pesquisa em questão, é imprescindível se ter como guia a noção de posição de sujeito para que sejam identificados os sujeitos no discurso em investigação.

### **3.4.5 Lógica de equivalência e diferença**

Na Teoria do discurso, o processo de significação ocorre através de um sistema de diferenças linguísticas, no qual, as cadeias de equivalência e de diferença auxiliam a captar as

nuances da luta política que sinaliza os processos de fixação de sentido. Laclau desenvolveu em seu aporte teórico duas lógicas da construção do discurso: a lógica da equivalência e a lógica da diferença.

A primeira é da complexidade do social; a segunda, de sua simplificação (PINTO, 2003). Estas lógicas caminham juntas e são constitutivas de um mesmo processo: a lógica da equivalência só existe a partir da existência de um efeito discursivo, decorrente da lógica da diferença.

A lógica de equivalência reuni identidades equivalentes que negam a existência de um sistema discursivo (MENDONÇA, 2012). Já, a lógica de diferença desarticula essa cadeia de equivalência e amplia o sistema de diferenças (LACLAU; MOUFFE, 1985).

As práticas articulatórias e a conquista da hegemonia são consequências de uma relação dialética entre a lógica da equivalência e a lógica da diferença. De acordo com este ponto de vista, os atores sociais ocupam posições diferenciais no interior dos discursos que compõem o tecido social; eles são particularidades que, devido aos antagonismos que instituem fronteiras internas à sociedade, estabelecem entre si relações de equivalência (LACLAU e MOUFFE; 2004).

Para Andrade (2013), a equivalência capta os aspectos substitutivos da relação, fazendo uma alusão à relação nós-eles. Dois ou mais elementos podem vir a ser substituídos uns pelos outros, com menção a uma negação ou ameaça comum. Ou seja, eles "são equivalentes não na medida em que compartilham uma propriedade positiva, mas, crucialmente, na medida em que eles tem um inimigo comum" (ANDRADE, 2013, p.79).

Já a lógica da diferença, capta elementos combinatórios da relação, representando além das diferenças de identidade entre os elementos, a ligação entre elementos distintos (GLYNOS; HOWARTH, 2007). "Uma dimensão pressupõe a outra e a constituição de redes de equivalência necessita que a dimensão da diferença, em cada lado da fronteira, seja

enfraquecida, sendo as diferenças compreendidas como função de demandas ou identidades" (ANDRADE, 2013, p.80). Em síntese, de acordo Pinto, " a lógica da equivalência trabalha a partir da presença da diferença. Busca a anulação do sentido, mas se a equivalência se mantém, é porque esta anulação nunca se completa. Dois significados só podem ser equivalentes se forem diferentes.

Já na perspectiva de Laclau e Mouffe (1985), enquanto a lógica de equivalência busca a minimização das posições de sujeito, reduzindo as diferenças; a lógica da diferença realiza uma ação oposta, ao busca estender e diversificar os diversos posicionamentos de sujeitos. De acordo com a TD, a lógica de diferença quando predomina no espaço discursivo, possui a capacidade de multiplicar as articulações e as distintas posições de sujeito, conseqüentemente, impedindo a construção da lógica de articulações no sentido amigo-inimigo de Schmitt, Laclau e Mouffe na TD (NORVAL, 2000).

### **3.5 Críticas da teoria do discurso**

A TD compreende os processos sociais e/ou políticos contemporâneos (MENDONÇA, 2009). Desse modo, pode ser vista como a teoria que simboliza a compreensão do social, pois, seu entendimento advém da construção de ordens discursivas, no qual, imperam a centralidade do poder e a constituição das relações sociais.

Laclau (2000), articulou uma série de noções e conceitos procedentes de outras áreas do conhecimento como o marxismo, a filosofia desconstrutivista de Derrida, a psicanálise de Lacan, a linguística de Saussure e Wittgenstein, o estruturalismo e o pós-estruturalismo. Espelhado em outras áreas, a TD construiu um aparato teórico inserido no contexto contemporâneo, pós-estruturalista que "contempla a contingência, a precariedade, a

indeterminação e o paradoxo como dimensões ontológicas do social" (MENDONÇA, 2009, p.154).

O ponto de partida da crítica da TD é a sua crítica ao marxismo, pois, Laclau e Mouffe (1985), argumentam que o mesmo não possui a capacidade para compreender as relações sociais contemporâneas e seus novos contextos políticos, econômicos e socio-históricos. Para Laclau (2000), o marxismo está restrito a uma visão essencialista da sociedade baseado na lógica do capital x trabalho, da luta de classes, capitalista x proletariado. Logo, está impossibilitado de compreender a multiplicidade dos antagonismos sociais (LACLAU; MOUFFE, 1985; LACLAU, 1996; 2000; MENDONÇA, 2009).

Laclau (2000), afirma que por existir um entrelaçado social constituído em uma infinidade de identidades, resultantes das relações discursivas antagônicas, diferentemente da concepção de antagonismo de classe, seu *locus* deve estar em uma posição particularista e não universalista no jogo discursivo.

Porém, engana-se ao se pensar que a TD contempla sua crítica somente ao marxismo, Laclau e Mouffe (1985), apesar de se espalharem em partes ao trabalho de Gramsci, criticam o fato dele estar preso ao essencialismo revolucionário do proletariado, eles incorporam a hegemonia ao campo da ideologia.

Portanto, a TD contempla-se como uma teoria da diferença, da hegemonia, por onde toda construção discursiva não detém de previsibilidade e dependem de uma série de sobredeterminações e fatos históricos para hegemonizar seus conteúdos (MENDONÇA, 2009).

### **3.6 Design da pesquisa**

Nesta seção será apresentada a parte metodológica da Teoria do Discurso. Após a apresentação e descrição de todos os conceitos centrais da TD, o leitor irá dispor das condições

teóricas para compreender os caminhos metodológicos que esta pesquisa seguiu, com a finalidade de harmonizar a teoria sobre o objeto - administração de crises - e a própria TD

### **3.6.1 Direção da pesquisa**

O campo de investigação empírica encontra-se em uma constante mobilidade na geração de novos conhecimentos, teorias, e conseqüentemente, novos vieses de investigação do fenômeno/objeto de estudo. Ao observar esta tendência na TD, eis o surgimento de uma nova geração de teóricos e analistas dos discursos nas ciências humanas que associam o desenvolvimento de uma nova reflexão mais sistemática sobre as implicações e aplicações da teoria do discurso na elaboração de metodologias e no uso de técnicas de produção e análise de dados nas pesquisas empíricas (OLIVEIRA; OLIVEIRA; MESQUITA, 2013).

A intencionalidade deste novo caminho para se trabalhar o objeto ou fenômeno parte da busca de resgatar uma discussão sobre as características e opções metodológicas das pesquisas que possuem influência da teoria pós-estruturalista ou integram o campo do discurso (OLIVEIRA; OLIVEIRA; MESQUITA, 2013).

Como esta pesquisa tem sua base na TD desenvolvida por Laclau e Mouffe (1985), se tem por conhecimento das críticas que a TD possui em relação aos modelos positivistas tradicionais, que extraem os dados da realidade e garantem sua validade por meio do uso particular de uma metodologia reconhecida e, supostamente neutra e universal (OLIVEIRA; OLIVEIRA; MESQUITA, 2013). Para Shapiro (2002), o enfoque de uma investigação mais coerente com as formulações da teoria do discurso em sua concepção, são aquelas direcionadas ao problema e não à pesquisa voltada para a teoria ou o método.

Esta linha de condução para se trabalhar o objeto/fenômeno através do problema proposto nomeado, possibilita um mergulho profundo na compreensão do problema e dos seus processos.

Como proposto por Howarth (2005), a teoria deve ser observada como um discurso. O mesmo articulado com os discursos sociais, produz um processo discursivo abarcado por relações agonísticas e de poder que devem ser reconhecidas e postas em evidência no trabalho da análise (OLIVEIRA; OLVEIRA; MESQUITA, 2013).

Portanto, para compreender este objeto de estudo se tem como inspiração o modelo de investigação elaborado por Glynos e Howarth em sua obra *Logics of Critical Explanation in Social and Political Theory* (2007). Glynos e Howarth (2007), buscaram desenvolver de forma sistemática uma reflexão relacionada as implicações (anti)epistemológicas e metodológicas da TD. Nas palavras de Torfing (2005), um preenchimento das deficiências metodológicas presentes no projeto teórico de Laclau e Mouffe (1985). Este caminho teórico-metodológico propõe as seguintes etapas:

- 1) um modelo de pesquisa orientado ao problema; 2) o uso do modelo de ciclos de racionalidade retrodutiva como representante tanto da lógica da descoberta quanto da lógica da justificação; 3) a aplicação dos conceitos de lógicas-sociais, políticas e fantasmáticas como unidades explicativas para a interpretação do fenômeno de observação, sustentação e mudança das identidades e práticas sociais; 4) o emprego da perspectiva da articulação como modelo de relação entre as categorias e formulações teóricas e analíticas e os demais significantes e discursos que estão em atuação no campo e/ou enunciados pelos próprios sujeitos sociais (LACLAU; MOUFFE, 1985, p. 115).

Através deste modelo de Glynos e Howarth (2007), o foco inicial concentra-se em compreender o problema e distinguir suas relações com as lógicas e processos sociais, assim como dispor a busca da solução do problema, através da redefinição dos termos do próprio problema e pelo deslocamento dos condicionantes que levam a sua emergência.

Como primeiro ato da pesquisa, se construiu teoricamente o problema a ser investigado, constando-se então, como a fase da problematização (GLYNOS; HOWARTH, 2007). Este momento caracteriza-se pelos questionamentos acerca do problemas/fenômenos apresentados pelos próprios discursos sociais, presentes no campo em observação. Através desta fase é possível observar a construção dos problemas nos discursos e respectivas possibilidades de soluções condicionadas à formulação do problema (OLIVEIRA; OLVEIRA; MESQUITA, 2013).

Para o desenvolvimento da retrodução se pôs em conta as lógicas sociais, políticas e fantasmáticas, pois, este tipo de abordagem atua como utensílios explicativos para a interpretação da constituição, sustentação e transformação das práticas sociais, assim como nas posições de sujeitos presentes na TD. Glynos e Howarth (2007), guiam a articulação para que a mesma seja vista como um modelo de relação entre as formulações teóricas e analíticas, conjuntamente com os demais discursos e os enunciados dos sujeitos que estão no campo discursivo em observação.

Como o objetivo principal da TD está em explicar criticamente as mudanças das práticas discursivas, na pesquisa em questão, se além as práticas discursivas dos sujeitos centrais no sistema de aviação civil brasileiro. Segundo Glynos e Howarth (2007), no campo da ciência social, se faz necessário três tipos de lógicas para a explanação da pesquisa. Primeiramente, a lógica social que descreve as práticas de determinado domínio social; a lógica política que no caso da TD, se enquadram a lógica de equivalência e diferença, pois, possibilita compreender como as práticas se constituem e se contestam; e por fim, a lógica fantasmática que aproxima-se da ideologia e que investiga as práticas discursivas, na busca do que levou as suas transformações e os meios que sustentam os sujeitos.

Em uma luta com outros tipos de formação de conteúdos, "a lógica é vista como uma unidade explicativa básica na teorização dos fenômenos observados no campo social"

(OLIVEIRA; OLVEIRA, MESQUITA, 2013, p.1335). Logo, as lógicas descritas anteriormente possuem similaridades com a explanação retrodutiva, à medida que, buscam relacionar o passos das práticas sociais com as proposições, regras e pressuposições ontológicas. Analogicamente, a articulação assim como a lógica busca compreender como os elementos discursivos se relacionam nas práticas sociais, por meio da combinação de métodos e técnicas que dialogam com os pressupostos ontológicos da TD (GLYNOS, HOWARTH, 2007; GLYNOS; HOWARTH, NORVAL, SPEED, 2009).

Por fim, a última proposição do modelo de Glynos e Howarth (2007), aplicado nesta proposição teórico-metodológica analisada, consiste de acordo com Glynos e Howarth (2007), além da dimensão crítica do trabalho, o processo de validação, justificação e aceitação da hipóteses. Através da crítica se levam em consideração duas dimensões para análise: primeiramente, a dimensão normativa, pela qual, se analisa e caracteriza as relações sociais como marcos de dominação. Em seguida, a crítica ética que possibilita analisar criticamente as formas como os sujeitos se identificam e são interpretados pelos discursos.

Após estas etapas, considera-se que a escolha da retrodução de Glynos e Howarth (2007), é a opção que condiz com as perspectivas de análise do objeto junto à TD. Uma vez que, a abordagem retrodutiva possibilita explicar um fenômeno/objeto por meio da formulação de uma hipótese causal que, por definição, deve ser capaz de determinar as causas e prever dedutivamente os efeitos do fenômeno em questão (OLIVEIRA; OLVEIRA; MESQUITA, 2013). O processo de desenvolvimento desta pesquisa pela abordagem retrodutiva de explanação crítica está representado na figura a seguir, por meio do esquema que desenha o status e o escopo da retrodução na ciência social positivista para a pós-positivista.

Através da ilustração desse processo, é possível visualizar os três elementos dialéticos que compõem o modelo de Glynos e Howarth (2007): problematização, explanação retrodutiva e construção da teoria. De acordo com Glynos e Howarth (2007), compreende-se que o enfoque

pós-positivista busca à construção de uma abordagem ou metodologia a partir das características e da realidade contextual do problema defrontado.

Portanto, por este modelo e pela forma como "costura" o pensamento pós-positivista e seus métodos em acordo com a TD, chega-se a conclusão de que o mesmo, busca indicar que qualquer realidade humana apenas torna-se possível por meio da construção de discursos que articulam sentidos e lógicas racionais em seu contexto (OLIVEIRA; OLVEIRA; MESQUITA, 2013); assim como reconhecem que não há uma racionalidade única, independente das convenções, regras ou lógicas estabelecidas em cada contexto.

### **3.7 Aplicabilidade e operacionalização da teoria do discurso**

Esta pesquisa tem por base a ontologia pós-positivista, como tal, busca caracterizar a realidade do fenômeno/objeto em análise, guiada pelo modelo de retrodução de Glynos e Howarth (2007). Por esta perspectiva, a explicação de um fenômeno ocorre através da formulação de uma hipótese, capaz de determinar as causas e prever - dedutivamente, os efeitos do fenômeno em questão (OLIVEIRA; OLVEIRA; MESQUITA, 2013). Como a trilha investigativa é a partir da retrodução junto á observação de um fenômeno, se põe grande relevância à função da retrodução, que consiste em enunciar as condições que são essenciais para a ocorrência de determinado fenômeno (GLYNOS; HOWARTH, 2007; OLIVEIRA; OLVEIRA; MESQUITA, 2013).

Seguidamente, através da racionalidade retrodutiva para a construção das hipóteses, a lógica da pesquisa passa a seguir sucessivos ciclos retrodutivos, que elaboram consecutivamente as hipóteses. As mesmas são delineadas de acordo com a ampliação e o aprofundamento do conhecimento constituído sobre o campo analisado, buscando contestar as

hipóteses e não possíveis deduções de conclusões (GLYNOS; HOWARTH, 2007; OLIVEIRA; OLVEIRA; MESQUITA, 2013).

Como na TD, a problematização desenvolvida por Glynos e Howarth (2007), através da investigação "amplia a própria compreensão do problema de modo a reconhecer suas relações com as lógicas e processos sociais mais amplos" (OLIVEIRA; OLVEIRA; MESQUITA, 2013, p. 1333). Por meio da problematização, o pesquisador irá investigar como o fenômeno tem sido representado, assim como irá compreender como ocorre as articulações dentro do campo discursivo.

Assim como na noção de articulação da TD, esta etapa consiste no processo de interatividade dos processos de identificação e representação nos campos discursivos e posteriormente, nas limitações resultantes de tais interações. Em seguida, se tem por espelho o objetivo da TD, na construção de novas interpretações à luz dos fenômenos/objetos analisados, através das articulações e da investigação profunda decore da problematização proposta (HOWARTH, 2005); o contexto político é posto em análise para se tecer a construção discursiva.

Como o uso da TD representa o olhar crítico ontológico, pós-positivista, pós-marxista e pós-estruturalista, é crucial compreender os significados resultantes das práticas discursivas, a formação das identidades e posições dos sujeitos e objetos, organizados em uma vasta gama de informações referente ao contexto do caso (GLYNOS; HOWARTH, 2007; JORGENSEN; PHILIPS, 2002).

Logo, para que as competências analíticas do fenômeno/objeto e seus elementos de representação sejam desenvolvidas no decorrer da pesquisa, a mesma deve estar em conformidade com o método de Glynos e Howarth (2007); pelo qual, o estudo de caso concilia as práticas de problematização, explanação retrodutiva, crítica e persuasão ao contexto em análise, pois, a construção, condução e posteriores contribuições do conteúdo gerado, são

consequências desta dinâmica, enquanto método de operacionalização e aplicação da TD (JORGENSEN; PHILIPS, 2002).

Com esta lógica dominante e por se tratar de uma pesquisa de caráter qualitativo se tem como auxílio para investigação, a adoção do método de *Análise do Discurso* (AD). Por onde se faz necessário a articulação da TD com um mecanismo de acesso aos dados. Conseqüentemente, como a AD possui em sua composição análises da ideologia, da retórica e da linguagem filosófica, é possível a leitura, análise, interpretação e compreensão das falas dos sujeitos através de seus discursos (HOWARTH, 2005).

## **3.8 Análise do Discurso**

Compreende-se que a TD necessita de uma base analítica associada aos seus conceitos, logo, a escolha da análise do discurso se articula perfeitamente a lógica da construção discursiva.

### **3.8.1 Aplicando a análise e teoria do discurso**

A análise do discurso visa refletir sobre as condições de produção e apreensão da significação de textos e busca compreender o modo de funcionamento, os princípios de organização e as formas de produção social do sentido (MINAYO, 2000). A AD trabalha o ponto de articulação da língua com a ideologia, nesse processo, o analista do discurso deve evidenciar a compreensão do que é a textualização do político, a simbolização das relações de poder, o modo de historicização dos sentidos, o modo de existência dos discursos no sujeito, na sociedade e na história (ORLANDI, 2001).

A AD consiste em uma teoria cuja linguagem está marcada pelo conceito social e histórico e deve ser considerada como uma interação inserida na relação necessária entre homem e a realidade natural e social (ORLANDI, 1996). Para Sitya (1995), não se deve restringir-se ao sentido de um texto com base apenas nas palavras que o compõem. Estas devem servir apenas como pistas que ativam conhecimentos contextuais e históricos constantes na formação discursiva em que estão inseridos.

Neste contexto, a AD parte dos pressupostos de que o sentido de uma palavra expressa posições ideológicas em jogo no processo sócio-histórico em que são produzidas, e de que toda constituição discursiva simula sua dependência das formações ideológicas (MINAYO, 2000). Orlandi (2001), acrescenta que existem 3 pressupostos que devem ser levados em consideração na AD: de que não há sentido sem interpretação; de que a interpretação está presente nos níveis de quem fala e de quem analisa; e de que a finalidade do analista de discurso não é interpretar, mas compreender como um texto produz sentidos (CAPELLE; MELO; GONÇALVES, 2011).

Desse modo, a abordagem da AD com base na teoria do discurso de Laclau e Mouffe (1985), compõe uma análise social e política. Uma vez que, a AD analisa uma extensa porção de materiais e informações empíricas em conjunto com dados linguísticos e não linguísticos.

Através do casamento da AD com a TD, se propõe o esclarecimento de como e por quais razões certos discursos prevalecem em relação aos outros. Este tipo de análise está além dos limites da simples identificação de ideias e concepções. Pois, este método prioriza os processos articulatórios, analisando os discursos, assim como suas ações. Na concepção de Foucault (1991), engloba tantos os discursos em circulação, como os dispersos. Uma vez que, o processo articulatório envolve a dinâmica discursiva de inclusão e exclusão.

Portanto, assim como TD representa na perspectiva de Wittgenstein um jogo de linguagem, para a TD e AD, os discursos configuram em um ambiente de articulação entre sujeitos, palavras e ações, organizados em dado contexto. Logo, se faz providencial a aplicação

da AD na TD, na finalidade de analisar a estrutura discursiva em jogo, como uma ferramenta para além da análise, caminhando em direção à compreensão do fenômeno/ objeto em questão.

## 4 Construção do *Corpus*

---

Após a exposição das categorias que contemplam a estrutura da TD, eis a apresentação nesta seção das noções metodológicas que nortearam esta pesquisa empírica. Posto em evidência o viés de uma pesquisa qualitativa, guiada pelas bases dos estudos de Howarth e Glynnos (2007), acerca da retrodução como metodologia-guia para todo o processo de construção e análise da pesquisa.

Se tem na concepção os aspectos gerais da pesquisa social, logo, exige-se do pesquisador uma minuciosa seleção de evidências, as quais sirvam de apoio para a investigação do objeto de estudo. O *corpus* representa o conjunto de dados coletados do objeto em análise. De acordo com Sinclair (1991; 2005), considera-se um corpus uma coletânea de evidências selecionadas sobre determinado estudo. Sinclair (2004), advoca o uso de grandes corpora na investigação, argumentando que um corpus pequeno apresenta resultados limitados. Portanto, um *corpus* mais robusto permite a acomodação de maiores dados. Como Sinclair, Bauer e Aarts (2002), afirmam que para uma construção coordenada de um corpus se faz providencial que diversas corporas sejam criadas, na finalidade de geração do corpus.

Logo com base nas recomendações de Bauer e Gaskell (2002), o *corpus* de pesquisa foi constituído seguindo-se os critérios de confiabilidade e validade, a saber: validade, relevância, homogeneidade, saturação e sincronicidade. A saturação contempla a saturação/exaustão dos dados observados; no qual, há predominância da homogeneização dos mesmos diante os objetivos da pesquisa. A coleta dos dados segue foi norteadada rigorosamente pelas perguntas norteadoras da pesquisa, ou seja, os dados estão em sincronia (BAUER; AARTS, 2002; MILLER, 1986). Tais critérios conferem representatividade ao corpus, pois, correspondem ao universo do estudo (BAUER; AARTS, 2002; BAUER; GASKELL, 2002).

## 4.1 Organização do *corpus*

Para compor a investigação empírica foi realizada a pesquisa documental por um período de 1 (um) ano, através da coleta de dados documentais (SINCLAIR, 1991; AARTS, 1991; BARTHES, 2006; BERBER; SARDINHA, 2004). Esta escolha se debruçou sobre o direcionamento da pesquisa, a natureza do objeto, o problema de pesquisa e a corrente de pensamento que guia a análise. Goldenberg (2002), sintetiza ao determinar que a escolha do método de coleta de dados, se deve ao problema de pesquisa.

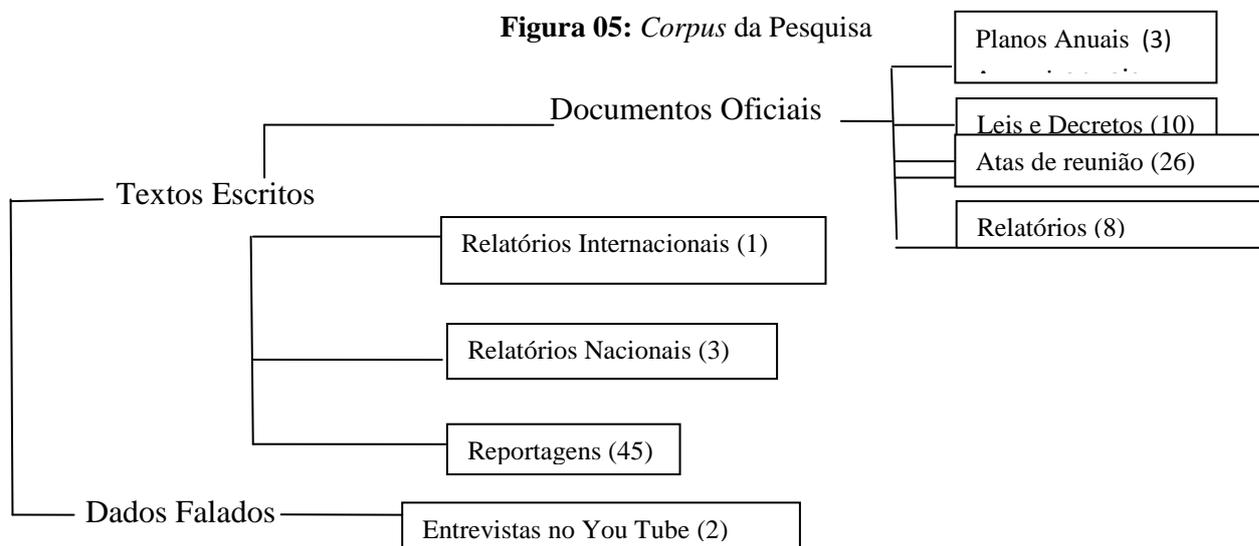
Bardin (2006), argumenta que a escolha de um corpus de pesquisa deve seguir algumas etapas criteriosas em que cabe:

1) pré-análise, 2) exploração do material e 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação. A pré-análise corresponde a fase no qual se organiza o material a ser analisado com o objetivo de torná-lo operacional, sistematizando as ideias iniciais. Através da organização propriamente dita em 4 etapas: 1) leitura flutuante, que consiste no estabelecimento de contato com os documentos da coleta de dados, momento em que se começa a conhecer os dados; 2) escolha dos documentos, que consiste na demarcação do que será analisado; 3) formulação das hipóteses e dos objetivos; 4) referenciação dos índices e elaboração de indicadores, que envolve a determinação de indicadores por meio de recortes de textos nos documentos de análise (BARDIN, 2006, p.128).

A seguir ocorre a exploração do material a partir da definição de categorias (sistemas de codificação) e a identificação das unidades de registros (unidade de significação corresponde ao segmento de conteúdo a considerar como unidade base visando à categorização) e das unidades de contexto nos documentos (unidade de compreensão para codificar a unidade de registro que corresponde ao segmento da mensagem, na finalidade de compreender a significação da unidade de registro). Esta etapa de exploração do material torna possível a geração de um conteúdo rico de interpretações e inferências. Como consiste na descrição analítica, submete-se a uma imersão profunda sobre o estudo, orientado pelas hipóteses e referenciais teóricos. Sendo

assim, a codificação, a classificação e a categorização são fundamentais nesta fase (BARDIN, 2006). Para a última fase, contempla-se o tratamento dos resultados, inferência e interpretação, pois, corresponde ao tratamento dos resultados, por meio da condensação e destaque das informações para análise, levando conseqüentemente, as interpretações inferenciais, ao momento da intuição, da análise reflexiva e crítica (BARDIN, 2006; FLICK, 2009; MAYRING, 1983).

Portanto, respeitando estes critérios acima foram coletados todas as leis, planos anuais, levantamentos oficiais, pesquisas de instituições, atas de reunião, relatórios, entrevistas, reportagens e vídeos relacionados ao sistema de aviação civil brasileiro após o "Apagão Aéreo". Como exposto, o corpus desta pesquisa coletou material das mais variadas fontes. Conscientes de que o objetivo era o discurso da aeromobilidade brasileiro após o grande colapso do sistema de aviação civil em 2007, teve-se o cuidado para não se extrapolar o recorte metodológico. A quantidade detalhada de dados coletados por ser observada na figura abaixo:



**Fonte:** Baseado em Bauer e Gaskell (2002).

Os dados coletados incorporam além dos critérios de validade e confiabilidade, os critérios de homogeneidade e sincronicidade. O critério de homogeneidade tem por premissa um dado que pertença ou possua similaridades para compor o *corpus*, onde o mesmo venha a ser homogêneo. Portanto, para que a homogeneidade seja respeitada, segundo Bauer e Aarts (2002), não se pode compor em um mesmo *corpus*, dados que possuam imagem e texto. Pela razão de que este tipo de dado, migra para duas análises distintas, logo, o *corpus* perderia sua homogeneidade. Levando esta informação como pertinente para a pesquisa, se compreende que o mesmo deve ser composto por dados colhidos e selecionados pelo pesquisador em coerência com a sua pergunta de pesquisa e seus objetivos. Assim como, devem estar alinhados em temas, técnicas e contextos análogos.

Como os dados coletados seguem o critério de homogeneidade, no caso desta pesquisa, a partir do uso da mesma técnica, para a construção do corpus, os dados foram organizados conforme os setores que elencam o sistema de aviação civil. O que proporcionou analisar as mudanças em cada elemento estratégico do transporte aéreo.

Em paralelo, seguindo com o critério de sincronicidade, proposto por Bauer e Aarts (2002), foi possível organizar por anos o corpus, conseqüentemente, possibilitando analisar as mudanças ocorridas na aviação civil brasileira após o Apagão Aéreo em 2007; de acordo com os anos (tempo) e o contexto histórico de cada setor. Uma vez que toda a pesquisa tem na pesquisa documental, o principal viés de coleta de informações para a construção do corpus da pesquisa, a mesma possibilita por meio da adoção de tais critérios compreender as mudanças de paradigmas do setor.

A construção do corpus desta pesquisa seguiu o fluxo das perguntas que norteiam a pesquisa. Neste processo, Paiva; Leão e Mello (2011), argumentam que a validade e confiabilidade de um corpus de pesquisa qualitativa assumem uma condição particular, pois,

como se refere a uma pesquisa social e política, tem a subjetividade do pesquisador como um condicionante de relevância neste processo.

Outro ponto em questão relacionado ao corpus, se volta para a quantidade dos dados. Enquanto na pesquisa quantitativa normalmente as amostras apresentam medidas quantificáveis, com o uso de medidas numéricas, pois caso contrário não possuem validade (DIAS, 1999); a pesquisa qualitativa caracteriza-se pela ausência de medidas numéricas e análises estatísticas, examinando aspectos mais profundos e subjetivos do tema em estudo (DIAS, 1999). Na lógica dos estudos sociais se possui uma regra universal para a validação dos dados.

A validade em pesquisa qualitativa é um tema explorado há pouco mais de meio século, cuja ênfase encontra-se recente. Em pesquisas qualitativas, a concepção de validade assume formas variadas, uma vez que, o debate sobre escalas de medição não se aplica a métodos qualitativos, logo, se faz necessário compreender a validade em outra perspectiva (OLLAIR; ZILLER, 2012). A validade busca indicar o que constitui uma pesquisa bem feita, confiável, apta a tornar-se pública para a contribuição do conhecimento. Na concepção de Ollair e Ziller (2012, p. 232), "verificar a validade de uma pesquisa seria determinar se ela de fato mede verdadeiramente o que o pesquisador propôs-se a medir, se seus processos metodológicos são coerentes e se seus resultados são consistentes".

Para a validação de uma pesquisa qualitativa, se deve reconhecer que a realidade das relações humanas é construída socialmente dentro de contextos históricos, desse modo, parte das pesquisas sociais e humanas não se direcionam rumo à mensuração, mas à compreensão. Conseqüentemente, se tem ampliado a utilização de metodologias de pesquisa qualitativa, no qual, seus dados partem da noção da construtividade (GUBA; LINCOLN, 1994; WAIR; BRAUN, 1988). Assim como nas pesquisas quantitativas, existem técnicas de validação aplicadas à pesquisa qualitativa.

Dentre as técnicas estabelecidas para validação na pesquisa qualitativa, a considerada mais completa é a proposta por Kirk e Miller.

Kirk e Miller (1986), apresentam o modelo de validação dividido em: validade aparente, validade instrumental e validade teórica. A primeira etapa consiste na validade aparente, que se baseia na evidência dos dados da observação; a segunda etapa consiste na validade instrumental, baseada na demonstração de que as observações recolhidas pelo pesquisador são semelhantes às reais e por fim a validade teórica, que consiste na legitimidade dos dados junto à teoria. Em outras palavras, refere-se ao momento em que o procedimento indica claramente que o quadro adotado corresponde efetivamente às observações adotadas. Considerada o tipo mais completo de validade na pesquisa qualitativa, pois, seu exame incide sobre outros dois tipos de validade, bem como sobre o modo como é construída a ligação inferencial entre os fatos alvos da observação e os conceitos ou modelos teóricos a eles ligados (ULLRICH et al., 2012).

Deste modo, todos os dados coletados para a construção do corpus desta pesquisa seguiram os critérios estabelecidos pelos autores acima. Assim como o cuidado na utilização das fontes de dados oficiais do governo, da agência nacional da aviação civil (ANAC), as atas de reunião, os relatórios da CPI da crise do tráfego aéreo em 2007, os relatórios nacionais da ANAC, Infraero, IPEA, BNDES, Ministério do Turismo, TCU, os relatórios internacionais, entre outros. Uma vez que, se espera a predominância da idoneidade dos dados publicados no ambiente virtual. Seguidos pelas leis e decretos. As reportagens, entrevistas e vídeos fecham o ciclo de dados a serem validados, no qual, foram identificados cada ator discursivo relevante para responder à pergunta de pesquisa, hipóteses e objetivos. Com a utilização de vários métodos, como a pesquisa documental, coleta de dados digitais e atas de reuniões, se conclui que os dados coletados estão sobre a influência da contemplação do pesquisador, guiado pelas normas de uma pesquisa qualitativa na área das ciências sociais e políticas.

A etapa final referente ao *corpus* corresponde à saturação dos dados. Diferentemente da pesquisa quantitativa, no qual a saturação dos dados está relacionado a um limite estatístico, nas pesquisas qualitativas, o processo de saturação ocorre quando os dados não revelam mais nada que venham a agregar na pesquisa, sejam eles qualquer tipo elemento na composição dos dados que porventura se caracterizem como redundantes e repetitivos (DENZIN; LINCOLN, 1994).

Para Bauer e Aarts (2002), a saturação corresponde a última etapa da construção de um corpus da pesquisa, uma vez que, nesta fase a composição dos dados chega ao seu limite. A saturação representa o fim do ciclo de composição do corpus, no qual, já foram extraídos o máximo de informações relevantes dos dados para à análise. Segundo Strauss (1967), a saturação dos dados corresponde ao fim da construção do *corpus*, pois, o mesmo já possui um aglomerado de informações suficientes para à construção da análise da pesquisa. No caso desta pesquisa, o *corpus* possui as informações necessárias para compreender a ressignificação do discurso da aeromobilidade no Brasil após o Apagão Aéreo, chegando ao seu nível de saturação à medida em que todos os sujeitos centrais do transporte aéreo foram analisados a partir dos dados coletados.

## 5 Análise

---

Este estudo se atém a investigar o discurso dos sujeitos que compõem o sistema de aviação civil brasileiro ao longo dos anos, após o "Apagão Aéreo". Se torna extremamente oportuno compreender como é composto o discurso dos sujeitos centrais do transporte aéreo no país e como estes significam o modelo do sistema de aviação civil antes e após o Apagão Aéreo, no qual, a crise aérea se instalou no cenário nacional.

Faz parte do processo de análise, entender como estes sujeitos ativos podem (re)definir novos sentidos e papéis para o sistema. Ao trilhar esse campo da discursividade, se tem por intenção desvelar como o processo de (re)articulação produz novos discursos e posicionamentos na aviação civil. A partir da abordagem da análise do discurso, se possui a capacidade de não apenas compreender a forma como a mensagem é transmitida, como também explora seu sentido, uma vez que, as posições dos sujeitos ocorrem através das suas práticas discursivas.

Após a construção do corpus, para análise dos dados ocorreram 3 etapas: a preparação dos dados para análise; seguida por uma leitura exaustiva do material coletado para garimpar as informações pertinentes aos objetivos da pesquisa, e por fim, a interpretação dos resultados obtidos. Durante essas análises, cada parte da coleta foi tratada sob a forma do tipo de documento descrito na construção do corpus, identificado pelas iniciais do documento e a numeração correspondente ao trecho extraído.

Desse modo, a análise dos dados foi elaborada com base no estabelecimento de um ponto de fixação discursiva envolta das cadeias articulatórias desenvolvidas, caracterizadas pela construção de uma hegemonia discursiva que contempla o novo cenário na aviação civil após o Apagão Aéreo.

## 5.1 Contextualizando o "Apagão Aéreo"

"A crise do chamado apagão aéreo, no decorrer de 2007, não possui sua origem em uma causa isolada, mas em uma conjunção de fatores que contribuiu para o resultado caótico, nunca antes ocorrido na história da aviação civil brasileira" (BARAT, 2012, p.175). Os efeitos dessa conjunção de fatores foram amplificados pelas importantes mudanças conjunturais do setor, ocorridas ao longo do ano 2000 em diante, e que impuseram uma nova dinâmica ao mercado, sobretudo no âmbito doméstico.

Segundo Santana (2000), a fase de identificação de sinais, atua como um alerta para que a organização não entre em uma fase de crise. Esta fase é a de maior importância, pois pode impedir uma grande crise organizacional ou acaso seja inevitável, vem a auxiliar no desenho das estratégias que podem minimizar os impactos decorrentes da crise, como no sistema da aviação civil brasileira, descrito a seguir.

### Sinais de uma crise anunciada:

Foram vários os sinais do nascimento de uma extensa crise aérea. Os primeiros indícios surgiram com o encerramento do patrimônio líquido da Varig, negativo na casa de meio bilhão de reais no ano 2000; os impactos negativos no mercado de viagens internacionais após os atentados de 11 de setembro de 2001; o peso da entrada de novas empresas aéreas e seus novos modelos de negócios, estruturados na lógica do enxugamento operacional, vislumbrando à redução de custos, como a TAM e a Gol; a apresentação de índices de crescimento da TAM em 2002 e o encerramento das operações da Transbrasil no mercado de transporte aéreo no mesmo ano (BARAT, 2002; HELMS, 2010).

No ano seguinte, em janeiro de 2003, o país iniciou um novo ciclo político. Ao assumir o governo, Luis Inácio Lula da Silva, se manifestou favorável a disponibilizar ajuda ao setor

aéreo. Uma das suas primeiras medidas, foi o incentivo a formação de um acordo favorável entre a Varig e a TAM para criação de uma nova empresa, com um protocolo de entendimentos oficializado em fevereiro de 2003, pelo presidente da Varig Manoel Guedes. Para os funcionários da Varig, esta fusão significou uma ameaça aos seus postos de trabalho e os mesmos deflagraram várias manifestações em protesto nos diversos aeroportos brasileiros.

Seguido por novas leis, nos dias 13 de março e 31 de julho de 2003, o Ministério da Defesa lançou as portarias 243/ GC5 e 731/GC5 respectivamente. As iniciativas apontaram para uma reversão do processo de liberalização dos mercados de aviação civil que caracterizaram o cenário da década passada. A portaria de março determinou que o DAC promovesse "a adequação da indústria de transporte aéreo à realidade do mercado". A restrição à autorização de importações de aeronaves prevista na portaria, de acordo com comprovada necessidade pelo requerente, representou na prática, um freio à expansão de novas empresas ou das recém-instaladas no mercado, como a Gol (SALGADO, 2003). Em paralelo, Varig e TAM reduziram suas ofertas de voos.

Já a portaria do final do mês de julho, representou uma inflexão mais acentuada com relação à trajetória anterior. Ela alterou as "Diretrizes para o Transporte Aéreo Nacional" estabelecidas em 1992<sup>11</sup>. Tal proposição marcou uma ruptura com as premissas do processo de desregulamentação até então em curso, ao substituir a dinâmica do mercado pela decisão administrativa da agência reguladora na função de promover o ajuste entre oferta e demanda (BARAT, 2012; SALGADO, 2003). O sentido da substituição deveria se concentrar na exclusão das empresas ineficientes e apoiar a entrada de novos produtores mais competitivos. Seguido por um marco regulatório, no qual, as novas empresas ficariam condicionadas à análise do órgão regulador.

---

<sup>11</sup> Em particular no período de 1986 a 1992, a política tarifária para o setor foi estritamente subordinada aos objetivos macroeconômicos de contenção da inflação e cabia ao ministro da Fazenda ou da Economia autorizar ou não reajustes para o setor (SALGADO, 2003, p. 18-19).

No entanto, a consequência da substituição do mercado pela instância administrativa, ao invés de operar no sentido da constituição de uma estrutura produtiva eficiente, acabou por assegurar a sobrevivência das empresas ineficientes existentes e preservou a estrutura oligopolista da indústria, reproduzindo o legado do marco regulatório extinto dos anos 90 (SALGADO, 2003).

No mesmo ano, no dia 22 de novembro, no auditório da Associação Brasileira de Imprensa, com o apoio da Comissão Especial para a Crise do Setor Aéreo da Alerj (Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro), reuniram-se deputados estaduais, federais, o senador Saturnino Braga (PT -RJ), representantes do DAC, do Clube de Engenharia e de associações de pilotos e funcionários da Varig no seminário "A aviação comercial e a soberania nacional - o futuro da Varig, Tam, Vasp e Gol", onde discutiram o acesso ao crédito, a mudança na tributação, planos de recuperação financeira e de reestruturação operacional, e principalmente, a participação do estado na busca de soluções para a crise do setor, ao qual, em unanimidade afirmaram ser essencial a recuperação da aviação civil brasileira para o desenvolvimento do País. Assim como fizeram parte do debate, a fusão da Varig e Tam, a total liberalização do setor, a abertura de linhas aéreas nacionais para a operação de empresas estrangeiras e o não envolvimento do estado.

O seminário vislumbrou encontrar uma proposta que preservasse os interesses nacionais e a conveniência da permanência da bandeira nacional nos céus abertos de todo o mundo. Através de um projeto nacional desenvolvimentista, perpassando pela reestruturação das companhias aéreas, principalmente a Varig, de acordo com as palavras do relator da comissão especial da Alerj, deputado Paulo Ramos.

A preocupação em especial com a Varig, consistiu no fato da empresa ser a maior do setor aéreo brasileiro, empregando cerca de 12 mil funcionários e que chegou

a interligar 300 cidades brasileiras, mesmo em crise, a empresa continuou a operar cerca de 100 cidades. Segundo o representante na época das associações de trabalhadores da Varig, o comandante Marcio Marsillac, a situação se deteriorou pelas exigências que o estado brasileiro impôs à companhia nas últimas décadas e o acréscimo de uma dívida avaliada em R\$ 7 bilhões.

Na opinião do presidente do Clube de Engenharia, o professor Raimundo de Oliveira, a crise da Varig resultou da instabilidade do setor aéreo brasileiro; lhe parecia injusto a entrada de novas empresas no setor, a concorrência com linhas aéreas lucrativas, com facilidades proporcionadas pelas evoluções tecnológicas com empresas tradicionais como a Varig. Já o representante da época do DAC, o tenente-coronel Robson Fernandes Ramos, acreditava que a crise da Varig e das demais empresas do setor aéreo brasileiro tinham por fio condutor a alta carga tributária.

Herança de políticas de governos anteriores, o governo Lula assumiu um sistema de transporte aéreo regular à beira da falência. A guerra tarifária, o excesso de oferta e os prejuízos crescentes explicitavam um quadro caótico do transporte aéreo. A Varig, Vasp e TAM trilhavam o mesmo caminho que a Transbrasil, falida em 2002. Diante da situação degradante, o Sindicato Nacional dos Aeronautas (SNA), apresentou um projeto de reestruturação ao presidente da República. O objetivo era evitar a falência geral e dotar o setor aéreo de um novo marco regulatório, capaz de resgatar os instrumentos de monitoração eficaz do poder concedente e, assegurar o equilíbrio econômico e financeiro das empresas a partir do fim da concorrência predatória.

Os trabalhadores, através de seus sindicatos, também propuseram medidas concretas para reduzir o custo Brasil e melhorar as condições de competitividade das empresas nacionais frente às rivais estrangeiras. A proposta de reestruturação apontou, ainda, para alternativas voltadas à massificação do transporte aéreo no Brasil, haja vista que apenas 5% da população

era usuária desse meio de transporte. Por fim, o sindicato defendeu o alongamento do perfil da dívida das companhias aéreas, que teriam três anos de carência e quinze anos para amortizá-la.

O governo federal acatou a maioria das propostas apresentadas pelo SNA quando, ao final de 2003, o Conselho Nacional de Aviação Civil (Conac) aprovou 18 resoluções que criaram novas regras para o transporte aéreo no Brasil. O impacto da implantação imediata de algumas dessas medidas para a saúde financeira do setor foi bastante positivo. O controle de excesso de oferta, por exemplo, garantiu a volta do equilíbrio operacional ao setor e permitiu a Varig atingir, depois de quase uma década de resultados negativos, um resultado da atividade positivo superior a US\$ 130 milhões.

Porém, boa parte das resoluções, apesar de aprovadas, não foram postas em prática, e as lacunas da regulação do setor aéreo se aprofundaram, no segundo semestre de 2004, agravando a crise financeira da Varig. O SNA novamente apresentou um plano para reestruturação da empresa e cobrou do presidente da República a efetivação das medidas já aprovadas pelo Conac. O pacote apresentado ao governo federal buscou a isonomia tributária com as congêneres estrangeiras e a equiparação do preço do combustível aos níveis praticados no mercado norte-americano. Com a adoção das duas medidas, a Varig economizaria, anualmente, pelo menos US\$ 127 milhões. Assim como foi sugerido um aporte de capital por parte do BNDES de US\$ 75 milhões para a renovação de toda frota da empresa, o que conduziria uma economia anual de US\$ 50 milhões em combustível e manutenção, além de um ganho de receita de US\$60 milhões.

Em resumo, com o fim da concorrência predatória, somado aos ganhos com a redução do custo Brasil (tributos e combustível) e a renovação da frota, a Varig poderia ter um saldo estimado em US\$ 400 milhões. Com este valor, a empresa poderia conseguir honrar as suas dívidas desde que seu perfil fosse alongado e o governo federal promovesse o encontro de contas sugerido pelo presidente do STF. Esse ganho de causa obtido pela Varig, em dezembro

de 2004, fazia referência ao congelamento tarifário ocorrido na vigência do Plano Cruzado (R\$ 3 bilhões). No entanto, as providências não foram postas em prática, e com o fim da Vasp, a situação crítica da Varig acabou por ser potencializada.

No ano seguinte, em janeiro de 2005 a Vasp pôs fim as suas operações e em abril a Varig foi ultrapassada pela Gol, passando a ocupar o terceiro lugar no ranking do mercado de transporte aéreo. Em 2005, o estado da aviação civil brasileira continuou preocupante. Com a posse do novo presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), se esperou uma renovação na política do transporte aéreo. No entanto, a crise continuou a imperar o mercado, a esperança depositada por trabalhadores da aviação civil no novo governo para desatar os nós do setor, caiu por terra, diante de um quadro de inércia e total despreparo governamental para lidar com o setor. O resultado foi o fim da Vasp e uma novela interminável com o caso da Varig que possuía a maior fatia do mercado aéreo, correspondendo a quase 80% dos voos e que veio a decretar falência em abril de 2005. No ano seguinte, em julho de 2006 acabou por ser vendida em um leilão judicial para a VOLO do Brasil (já controladora da VarigLog), empresa pertencente ao fundo de investimento americano Matlin Patterson.

Com o fim das operações da Varig, o mercado de transporte aéreo brasileiro revelou números preocupantes que contrastavam com o cenário de expansão da demanda na aviação civil. Um levantamento publicado pelo jornal do Senado em abril de 2006, revelou dados que quantificaram a crise do setor. Enquanto o movimento de passageiros no país cresceu em ritmo acelerado nos três últimos anos anteriores, a uma taxa de 19%, somente em 2005, o investimento oficial em infraestrutura de controle aéreo, equipamentos e formação de equipes foi reduzido para quase à metade, por conta da política de contingenciamento de verbas orçamentárias.

Entre 2000 e 2006, o número de passageiros transportados anualmente saltou de 41,7 milhões para 57,6 milhões, enquanto que a frota de aviões despencou de 366 para 230,

significando uma queda de 37%. Parte dessa redução foi atribuída à crise da Varig, que foi a maior companhia aérea do país e que possuía a maior participação no transporte aéreo brasileiro. Sua saída drástica do mercado e "a consequente absorção da demanda por parte das outras empresas geraram uma elevação geral dos níveis de aproveitamento" (BARAT, 2012, p.175).

Diante do desgaste da Varig e do aumento de passageiros, a TAM e a Gol, tornaram-se as principais companhias brasileiras. Ambas passaram a operar no limite, inclusive para manter suas margens de lucro. Como o crescimento do número de assentos não acompanhou o aumento do número de passageiros, os aviões, que no passado operavam com metade de sua capacidade, no ano de 2006, passaram a ter 72% de ocupação em média. Este índice inicialmente permanecia dentro dos parâmetros internacionais, porém, as projeções alertavam para um aumento de 89%, o que correspondia a indução de risco no setor.

O acidente da Gol em setembro de 2006 trouxe à luz o problema das carências da infraestrutura aeronáutica. As operações foram agravadas, sobremaneira, por uma reação enérgica dos controladores de voo e as decorrentes discussões sobre as falhas do controle do espaço aéreo (BARAT, 2012). A repetição de cenas como as ocorridas em dezembro de 2006, no qual, bastou a parada de seis aeronaves para que a TAM, em meio a seu ganancioso overbooking natalino, deixasse 340.000 passageiros sem embarcar, revelou que qualquer irresponsabilidade ou problema da companhia reproduz efeitos em cascata sobre todo o sistema. Uma vez que a empresa passou a ser a responsável por 48% dos vôos domésticos no Brasil

A alta concentração de mercado tornou-se, desse modo, outro fator de preocupação. Juntas, a TAM e a Gol passaram a responder por 86% das vendas de bilhetes. Esse duopólio proporcionou às empresas ganhos espetaculares, justamente em um dos períodos mais traumáticos para os usuários da aviação comercial brasileira, que teve seu ápice com a

ocorrência do trágico acidente da TAM em maio de 2007, menos de um ano após o acidente da Gol que vitimou 154 pessoas.

Se passou a operar um sistema contraditório, onde de um lado empresas aéreas passaram a operar com níveis elevados de produtividade para atender a uma demanda em crescimento acelerado, e de outro, as infraestruturas apresentaram graves limitações decorrentes de um sistema com gargalos físicos, operacionais e de gestão (BARAT, 2012).

Logo, o sistema de aviação civil brasileiro se encontrou em uma estrutura em crise, com repercussão em cadeia nacional e internacional. Um sistema antes visto como eficiente e elitista, transitou para um modal popular emaranhado de divergências. Foi ainda no ano de 2007, em junho, que se instalou a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). Motivada pela maior crise do setor aéreo nacional vista até então, justamente no ano em que se deveria comemorar o centenário da aviação. O embrião da crise surgiu a partir da criação de um Ministério da Defesa institucionalmente fraco; na retirada do controle e fiscalização da aviação civil da Aeronáutica desacompanhada da formatação de um sistema de coordenação eficiente, na criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC); na corrupção da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO); na falta de investimento no setor e da valorização dos profissionais envolvidos na segurança de voo. Se despe um sistema com sérios problemas estruturais e se destaca a incompetência e a inércia das autoridades para dispor de soluções. A expressão “apagão aéreo” se estabeleceu definitivamente no vocabulário nacional. Em pouco tempo, um país reconhecido pela qualidade de seu sistema de transporte aéreo pareceu submergir a níveis que só encontram semelhança entre nações mais atrasadas.

Nos coube então, analisar as principais vozes do sistema de aviação civil brasileiro, para que se possa compreender as transições do discurso do setor aéreo à luz da teoria do discurso de Laclau e Mouffe e do modelo teórico do objeto de estudo sobre a égide de Santana após o "Apagão Aéreo".

### **5. 1. 2 O caminho para análise do Discurso da Aeromobilidade no Brasil sob à ótica da Teoria do Discurso de Laclau e Mouffe após o Apagão Aéreo**

Para compreender o atual discurso da aeromobilidade no Brasil após o Apagão Aéreo em 2007, se tornou imprescindível o acompanhamento da trajetória do discurso do setor até os dias atuais. A partir da abordagem teórica da TD de Laclau e Mouffe, foi proposto uma incursão ao sistema de aviação civil brasileiro, buscando averiguar os discursos dos sujeitos a frente do transporte aéreo. Portanto, a aviação civil se configurou como a categoria política central. Tendo por base para esta incursão um caráter linguístico/discursivo, o que equivale em outras palavras, a uma reflexão da observação das práticas discursivas de falantes em situações, ou contextos em que a aviação civil esteve fortemente presente.

Ao longo dos últimos anos, após o colapso da estrutura do sistema de aviação civil, os discursos dos sujeitos que o representam foram transformados de acordo com a lógica dominante do contexto - histórico. Tendo como norte, o conceito de discurso elaborado por Laclau e Mouffe (1985), se contemplou todas as práticas e significados sociais. Por onde todos os objetos e ações são significativos e significados de acordo com seus sistemas de normas específicos, consequentes das interações sociais (HOWARTH, 2000; HOWARTH; STRAVAKAKIS, 2000; CORDEIRO; MELLO, 2010). Cada discurso possui um sistema de relações entre diversos objetos e práticas, dispendo posições com os quais os agentes sociais se identificam (LACLAU; MOUFFE, 1985).

Tais posições preenchem determinados significantes em detrimento do certo momento histórico em que se encontram. A partir da prática discursiva, os elementos se articulam no sistema discursivo. Logo, se torna possível a construção de um discurso com posições discursivas diversas (HOWARTH; STRAVAKAKIS, 2000).

Entretanto, ressalta-se que o significante vazio está sujeito a determinado preenchimento em função de dado momento sócio-histórico. Se determina este ato, como o preenchimento do significante por determinado significado, estabelecido como o Real Simbólico (PICCARDI, 2010).

O Real Simbólico trata de um horizonte de significação que permanece sem um sentido completo (PICCARDI, 2010). Caracteriza-se como significados passíveis para a construção de diversas identidades, à medida que seus significados são temporários. Para que sejam fixados estes significados, se tem como item fundamental, os chamados pontos nodais, no caso então, se tem como representação desta categoria da TD na pesquisa, a aviação civil brasileira e os pontos nodais decorrentes de momentos - chaves do sistema. Este significante possibilita uma série de significados articulados em uma cadeia de demandas que possuem a intenção de construir um discurso sólido.

No entanto, se deve estar atento que esta solidez caracteriza-se como temporal, transitória (LACLAU; MOUFFE, 1985; HOWARTH; STRAVAKAKIS, 2000). Envolve deste ponto nodal, são capturados várias identidades que disputam a possibilidade de preencher o significado do significante. Esta luta de poder se caracteriza como antagonismos, ao qual, ocorre a disputa de posições discursivas dentro de um determinado espaço discursivo.

No decorrer deste processo, surgem as lógicas de equivalências e de diferença. A primeira corresponde a agregação de posições discursivas distintas que possuem um objetivo em comum. E a segunda composta pela lógica da diferença corresponde na aglomeração de discursos divergentes (HOWARTH; STRAVAKAKIS, 2000).

Compreende-se segundo Mendonça (2007), que a hegemonia representa a própria condição da relação política, com base na disputa pelos recursos limitados, tendo por pressuposto a referida diferenciação. Ela dispõe que a condição para que tal poder esteja em mãos de um determinado grupo depende da habilidade do mesmo em apresentar seus objetivos,

inicialmente particulares, como acordados e representativos aos interesses de outros grupos. Portanto, tais aspectos mais uma vez correspondem ao viés político e ao cenário de poder específicos que se perpetram presentes nesta abordagem teórica. Para se compreender o discurso da aeromobilidade, se fez necessário uma volta aos momentos que trouxeram mudanças e novas articulações ao sistema de aviação civil. Sem este percurso minucioso, se perderia os pontos de ruptura e agregação presentes no transporte aéreo.

### **5.1.3 As diversas vozes presentes na construção das causas da crise do sistema de aviação civil brasileiro**

Se tem como marco inicial de todo o discurso da aeromobilidade no país, o Apagão nos aeroportos, visto como o primeiro ponto que culminou em uma das maiores crises aéreas no Brasil. Segundo o Dicionário Aurélio, a definição de crise é a seguinte: “Momento perigoso ou difícil de uma evolução ou de um processo; período de desordem acompanhado de busca penosa de uma solução” ou ainda “Momento crítico ou decisivo; Situação aflitiva; fig. Conjuntura perigosa, situação anormal e grave; Momento grave, decisivo”. Segundo o dicionário Michaelis, a etimologia da palavra permite se ter uma pista sobre o seu significado atual. A Crise é uma mudança, repentina ou gradual que resulta em um problema urgente que deve ser abordado imediatamente. Para uma empresa, uma crise representa qualquer coisa com potencial de causar danos súbitos e graves a seus funcionários, a sua reputação ou ao seu resultado financeiro (LUECKE, 2007).

Fenômeno complexo, de diversas origens possíveis, internas ou externas ao País, caracterizado por um estado de grandes tensões, com elevada probabilidade de agravamento – e risco de sérias consequências - não permitindo que se anteveja com clareza o curso de sua evolução (COUTO, 2003).

Também definida como um período de instabilidade para uma organização, com a possibilidade de resultados não esperados. Este resultado vai interferir nas operações normais de empresa causando prejuízos financeiros e de imagem (DEVLIN, 2007). Uma interrupção do estado normal de funcionamento que resulta em turbulência, instabilidade e perturbação significativa de um sistema (LEWIS, 2006).

Com estas definições se compreende a magnitude da "Crise do Setor Aéreo" e os impactos do seu despertar após a ocorrência dos acidentes aéreos em 2006 e 2007. O curso das investigações da CPI da crise do sistema aéreo iniciada em maio de 2007 e do grupo Interministerial composto por representantes do governo (Ministério da Aeronáutica, ANAC e Infraero), empresas e controladores e aeronautas expuseram os fatores que trilharam o desmonte da estrutura do discurso da aviação civil no país e a significação de cada sujeito sobre o momento. Em mãos dos relatórios e depoimentos, foi possível acompanhar o debate entre as diversas instâncias dos que compõem o sistema de aviação civil e traçar as principais deficiências que desestabilizaram os sentidos do mesmo.

Ostentado como um sistema cujo transporte era figurado como elitizado, eficiente e visto como um dos mais seguros de acordos com padrões internacionais da OATI, o momento pós Apagão Aéreo foi como um disparar de um gatilho para uma crise sem fim e, a quebra da estabilidade e da capacidade de um sistema de transporte visto como referência. Termos como: caos, problemas, escândalo, precariedade, descaso, erro, desarticulação e irregularidades se tornaram presentes e constantes, na composição do discurso da aviação civil no Brasil, ao invés dos termos seguro, eficiente, moderno, modelo, dentre outros.

É possível dentro da fala de Constantino presidente da TAM em 2007, a identificação deste momento, no seguinte trecho: *"é importante nós colocarmos de novo que nós temos um sistema que até setembro do ano passado era reconhecido, inclusive por escrito, como modelo*

*por órgãos internacionais, como exemplo de sistema ... de uma hora para outra passou a ser um problema muito sério".*

Ao longo da CPI, se observou trechos que configuram à articulação entre os discursos de vários sujeitos que elencam os fatores que conduziram ao discurso de desestruturação do sistema de aviação civil. A começar pela articulação dos discursos individuais das empresas aéreas e de seus respectivos sindicatos em responsabilizar o Governo pela crise do transporte aéreo.

Suas falas elaboraram uma denúncia, a ineficiência da ação estatal no setor. A intenção dessa prática articulatória se revelou em uma clara tentativa de iniciação da recuperação de imagem junto aos usuários, e demais sujeitos e setores que impulsionam a economia e o desenvolvimento do país.

O Governo, na sua história, ao longo do tempo, não se preocupou com o crescimento que nós tivemos e ele foi logicamente diferente do crescimento que se vê no mundo como um todo. Então, muitas vezes, as coisas nos surpreendem no Brasil, e a gente vê que a gente quer crescer e falta infraestrutura [COJ.P.GL, 2007, p.56].

Na parte do Governo, não houve, por parte deste, o investimento necessário para suportar o crescimento que já houve, muito menos o crescimento que haverá nos próximos anos [JMMM. SNEA, 2007, p. 97].

O Governo brasileiro não fez absolutamente nada [JMMM. P.SNEA, 2007, p. 102].

O setor aéreo não foi prioridade do Governo passado, como também não era do Governo presente. Infelizmente, nós precisamos ter uma derrubada de uma aeronave com tantas vidas para chamar atenção das autoridades de que alguma coisa precisava ser feita. " [SB.P.SNA,2007,p.3]. Aviação nunca foi prioridade do Governo passado e deste presente também não foi. A gente nota isso. É lamentável" [SB.P.SNA,2007,p.8].

Se eu for enumerar as audiências com o Vice-Presidente da República, com o Ministro da Defesa, com o Comandante da Aeronáutica, foram muitas, foram muitas. Perdemos muitas horas tentando convencer esses senhores de que precisavam intervir. Não foi só no caso VARIG, não; no caso VASP, Transbrasil, e não adiantou. Eu me sinto frustrada, sinceramente; eu e muita gente, por não ter convencido o Governo. Não era prioridade. A aviação brasileira nunca foi prioridade, nem do Governo passado e nem deste [SB.P.SNA,2007, p.32].

Eu acho que, se não fosse a miopia do Governo passado e do presente, isso com certeza não estaria acontecendo [SB.P.SNA,2007,p.73].

Em suas falas e ações, as empresas aéreas buscaram enaltecer o quanto investiram e se empenharam para atender a demanda do mercado, tecendo um discurso marcado pela sua eficiência, em contrapeso com as ações do governo. Enquanto o Governo era posto no centro do caos, as companhias aéreas buscaram a articulação de seus discursos para à redução da sua parcela de responsabilidade na crise. Ao destacar seus altos investimentos para o atendimento das demandas e necessidades do setor, se posicionaram como "vítimas" da inércia do Governo em relação ao sistema aéreo.

Nós temos cumprido o papel de alcançar reduções de custo significativas e temos repassado essas reduções de custo ao mercado, levando o benefício do transporte aéreo para boa parte da população que nem sequer imaginava isso há 10 anos atrás. Nem sequer passava pela cabeça, há dez anos atrás. Este é o papel da companhia: a democratização do transporte [COJ, PGL, 2007, p.41].

No ano de 2006, nós tivemos um lucro operacional na faixa de 1 bilhão de reais, e a empresa com isso mantém uma posição de reserva de caixa ao redor de 2,5 bilhões de reais. Lembrando que para esse setor são importantes 3 coisas. É importante ter uma capacidade de oferta, que é baseada num plano de encomendas de aviões a longo prazo; uma capacidade de caixa para o cumprimento desse plano de investimentos; e uma capacidade de custos otimizados, para que se tenha perpetuidade na proposta de produto. Então, essa parte de frota mostra aqui que a frota vem se modernizando. Nós temos trazido aeronaves em grande quantidade. Nós saímos de uma frota, em 2004, de 83 aviões, estamos hoje, no mês de junho, com 105 aviões e substituindo os nossos aviões menores, os aviões mais antigos, pela família Airbus, e, no caso dos aviões de mais longo curso, tanto Airbus quanto Boeing. Com essas incorporações de novas aeronaves, isso é um dado bastante interessante, o quanto que as companhias brasileiras se situam, quando comparadas com as demais companhias [MAB, PTM, 2007, p. 7-8].

O setor vive um grande ambiente de expansão. E eu mostrei aqui os investimentos que as empresas brasileiras estão fazendo, que são, realmente, extremamente significativos: a TAM colocou a captação de um bilhão e meio na bolsa; a Gol botou 500; a VRG havia sido comprada pelos antigos controladores por 307 milhões; a BRA tem novos sócios, que incorporaram 180 milhões; a OceanAir, os seus proprietários aportaram 170 milhões; a Trip, que é uma empresa regional, tem um novo sócio, 40 milhões; a Gol comprou a VRG, a VARIG, agora, por 648 milhões [MZ.DIANC, 2007, p.10].

A situação das empresas aéreas brasileiras, hoje ... é considerada muito boa, fruto da crença no País, do pesado investimento realizado e a se realizar [JMMM. P. SNEA, 2007, p. 94].

Esta fase condiz com o alinhamento das etapas (3) do modelo teórico de Santana (2000). Por onde a contenção/limitação de danos e (4) a recuperação da imagem são partes constituintes das etapas que almejam legitimar as falas e transferir a responsabilidade para um alvo.

Se põe em evidência o jogo articulatório para apontar a infraestrutura como responsável majoritária da crise aérea no país. A construção deste discurso legitimou a imobilidade da gestão da estatal, e se fizeram presentes nas falas dos sujeitos que há pouco tempo estiveram à frente do setor. As empresas expuseram em seus discursos, dispor dos recursos para atender a demanda do setor, mas que por razão de uma infraestrutura não equivalente que corresponde a uma contrapartida do governo, caminham em direção à crise no ambiente aéreo.

Não somente as empresas, como ex- presidentes da própria Infraero e Anac, afirmaram a necessidade de maior investimento em infraestrutura na aviação civil, para que a operacionalização entre demanda e oferta no cenário do transporte aéreo caminham lado a lado. Ela não corresponde a causa de maior propagação da crise no setor, mas possui sua parcela, como se consta presente nos trechos dos discursos destes sujeitos.

O que nós temos são problemas sérios na infra-estrutura, nos serviços, que têm que ser sanados. [MZ. DIANC, 2007, p. 10- 11].

Eu acredito que um maior investimento no sistema vai nos dar condições de crescer com tranquilidade, porque estamos prevendo crescimento da indústria, estamos prevendo que cada vez mais os preços baixos vão gerar demanda, e o mercado deve crescer pelo menos 10% ao ano pelos próximos anos. Isso significa que nós vamos dobrar o mercado em poucos anos. O número de vôos tem que aumentar. Então há necessidade de investimento em infra-estrutura aeroportuária e de controle [COJ, P. GL, 2007, p.26].

Existe uma grande preocupação com as condições da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária brasileiras. Essa preocupação encontra sua justificativa na falta de investimento ou no investimento equivocado, por parte do setor público, naquelas infra-estruturas que criaram e criarão enormes

gargalos no setor, com sérios prejuízos para as empresas aéreas e também para os passageiros. Esses gargalos, que são a causa principal dos atuais problemas, limitarão o crescimento do setor, com sérias conseqüências para o crescimento econômico do País [JMMM. P.SNEA, 2007, p.94].

Do ponto de vista das empresas, eles não estão vendo crise no cenário futuro, não; eles estão vendo crescimento, muito crescimento. Esse crescimento só não acontecerá se a nossa infra-estrutura não for capaz de dar vazão, porque há vontade, desejo, busca de aeronaves para isso [MZ. DIANC, 2007, p.11].

Achamos que neste momento o Brasil precisa investir muito ainda em infra-estrutura [SB.P.SNA, 2007, p. 104].

Temos empresas aéreas saudáveis e, por isso mesmo, requerendo espaço para continuar crescendo, mas sendo represadas pelo gargalo operacional provocado pela falta de uma infra-estrutura setorial adequada [CEAJ. CO.ASS. SNA, 2007, p.94-95].

A Aviação Civil está sendo vítima de um hiato entre a gestão pública e a gestão privada. A primeira não tem acompanhado o planejamento da segunda. Nos últimos anos, a atividade aérea tem registrado índices médios de crescimento entre 13% e 22%. Entretanto, o déficit de investimentos em infra-estrutura no setor aéreo, no que se refere à parte aeroportuária quanto à de navegação aérea, é extremamente significativo [CEAJ. CO.ASS. SNA, 2007, p.93].

Tão evidente quanto o discurso que apontou a conduta do Governo e o comprometimento do sistema pela ausência de investimentos em infraestrutura, foi a não coordenação de ações dentro do sistema de aviação civil, em decorrência da falta de gestão no modelo brasileiro. Foram diversos momentos, em que os sujeitos presentes no transporte aéreo, construíram um discurso que ressaltou a desarticulação interna, a ineficiência de gestão do modelo de aviação.

De uns tempos para cá, a gente tem observado que o sistema se desarranjou, gerando transtornos enormes ... para aqueles que atuam no sistema como trabalhadores, como quem presta serviços, ou seja, os controladores das companhias aéreas, que também têm passado por bastante constrangimento, durante esse período, na medida em que, em função desse desarranjo do sistema [COJ. P.GL, 2007, p.6].

A sensação que tenho é de que aquela unidade, aquela gestão que havia antigamente, hoje aparentemente não há. E se não há gestão, enfrentar as questões fica muito mais complicado. Quer dizer, a gente acaba tendo que resolver problemas pontuais. E problemas pontuais continuarão a ser gerados se não for sanada a questão estruturalmente. E a meu ver precisa-se completar esse processo de transição [FP.EXINFRA., 2007, p.70].

Uma das coisas que nós estamos já concluindo nesta CPI é que os 3 órgãos e mais a aviação, que deveriam permanentemente estar dialogando, não o estão fazendo. Ou seja, deveriam estar absolutamente integrados, conversando entre si, porque hoje as informações são fundamentais nesse processo [MG. DP., 2007. p.44].

Não houve mesmo uma coordenação entre todos os entes do sistema. Quer dizer, como o senhor colocou, deveria a Agência, a INFRAERO e as companhias aéreas [MAB, P.TM., 2007 p. 59].

É preciso alinhar o planejamento dos principais órgãos que compõem o sistema junto às companhias aéreas para que a gente não tenha amanhã mais atropelos" [COJ. P.GL., 2007, p.49].

Os recentes depoimentos nesta CPI têm confirmado que o fator contribuinte mais significativo para a crise no espaço aéreo está relacionado com a sua gestão. Um profissional conhecedor da estrutura do sistema, o Sr. Vinícius Lanzoni Gomes, Analista de Sistema do ICEA, Instituto de Controle do Espaço Aéreo, foi contundente quando aqui disse nesta Casa: As causas da crise são a incompetência administrativa, a má gestão do dinheiro público, a falta de visão estratégica e a inexistência de um planejamento sério a médio e longo prazos. Isso foi transcrito do portal: [www.globo.com](http://www.globo.com), do dia 27 de junho de 2007. Tudo que se relaciona com infra-estrutura na aviação brasileira está operando no limite da sua capacidade instalada [CEAJ.CO.ASS.SNA., 2007, p.93-94].

Mais adiante na fala de alguns sujeitos do sistema de aviação civil, se captou a carência da sincronia da eficiência em transcender de um modelo sob o olhar militar para o civil, na percepção de sujeitos à frente de órgãos e entidades inseridos no modelo institucional da aviação civil. Através da posição discursiva dos sujeitos coletivos, que representam as vozes sociais de diversos setores interligados no sistema aéreo foi possível externalizar o descompasso de função presente no sistema de aviação.

Eu acho que a Agência, ela veio para... Quando foi criada a agência, eu acho que a idéia é que ela fosse a coordenadora de tudo. Tanto reguladora, como fiscalizadora do sistema. Mas não aconteceu assim, e eu não saberia dizer qual seria a melhor opção para o sistema de transporte aéreo. Desde que o COMAR, o sistema de transporte aéreo saiu da égide do Ministério da Aeronáutica, foi aquilo que o senhor falou: nós tínhamos reuniões de coordenação no Estado-Maior da Aeronáutica. O DAC — nós tínhamos reuniões no DAC —, o DAC participava do Conselho de Administração da INFRAERO. O Estado-Maior da Aeronáutica participava do Conselho de Administração da INFRAERO. Então, era uma família. Do jeito que foi colocado agora, que o COMAER está no Ministério da Defesa, mas não está na ANAC, eu não sei como é que seria essa convivência, como é que seria esse relacionamento. Eu, aqui de fora, eu não consigo enxergar como se

poderia fazer esse relacionamento, qual é a sugestão para melhorar esse relacionamento [EBP. MJ. EX.P. INFRA., 2007p.135].

Compreende-se que estas falas, contemplam a diversidade de olhares dos sujeitos e seus discursos em um dado contexto do sistema de aviação civil brasileiro. A partir de 2007, se formatou diversos significados a crise da aviação civil no país. Como discutido e analisado acima, foram expostos diferentes visões sobre os fatores que transformaram um sistema eficiente e modelo à vista dos padrões internacionais em um sistema instável, marcado por gargalos e colapsos. Um outro ponto que mais à frente levou a novas articulações no discurso da aviação civil correspondeu a percepção de certos sujeitos à respeito da contextualização da crise e de novos cenários para o sistema diante dos novos panoramas que iriam emergir. Estes dois pontos, se tornaram evidentes nos trechos da fala do ex-pres. da Infraero e da representante do Sindicato Nacional dos Aeroviários:

Eu analiso que temos um movimento reivindicatório que só se expressou depois do acidente e temos alguns problemas de infra-estrutura [Zuazanni . [MZ. DIANC., 2007, p. 10- 11].

O Sistema Brasileiro de Aviação Civil passa por tempos difíceis, na tentativa de se recuperar dos efeitos nocivos trazidos no bojo do maior acidente de sua história, de conseqüências ainda imprevisíveis. Mas, o que é certo, o próprio sistema está clamando por ajustes e mudanças [SB.P.SNA., 2007,p. 79].

Logo, o fim do ano de 2007, fechou um ciclo da aviação civil, marcada pelo significativo da crise e pronta para uma nova discussão no cenário do transporte aéreo. Com a oficialização do Brasil como país sede de megaeventos mundiais, com maior destaque para a Copa do Mundo 2014, sob o olhares da FIFA, se abriu espaço para a exposição de novas articulações e a caminhada para um novo discurso da aviação civil com novos sentidos e lógicas operantes. A partir desse momento, novos termos passaram a ser incorporados e a serem vistos com frequência nas falas dos sujeitos envolvidos com a aviação civil, como: planejamento,

reestruturação, mudanças, investimento, estímulo, desafios. Ainda sob o governo Lula, o planejamento aéreo para a Copa 2014 começou a ser desenhado. E desde então, a mobilização entre os sujeitos envolvidos no transporte aéreo e a Copa se debruçaram em corresponder as necessidades do evento e a demanda do país.

### **5.1.4 Brasil: país sede de novos cenários e sentidos para a aviação civil**

A proposta de um novo ambiente para o Brasil apresentado pelo governo federal esteve pautado fortemente na oportunidade de traçar metas e objetivos para o incremento da infraestrutura e serviços nos diversos setores que se relacionam com os megaeventos. Além dos benefícios para a nação.

O governo reconheceu em seu discurso, o quanto a Copa e os demais megaeventos mundiais, poderiam ajudar na estruturação do desenvolvimento local e nacional, antecipando projetos e ações, aliando esforços divergentes e acelerando processos fundamentais que deveriam ser executados.

Além disso, os megaeventos permitiram a incorporação do planejamento a longo prazo, para que fossem articulados em conjunto com as políticas públicas. A estas couberam à construção de legados estruturais, sociais, culturais e econômicos.

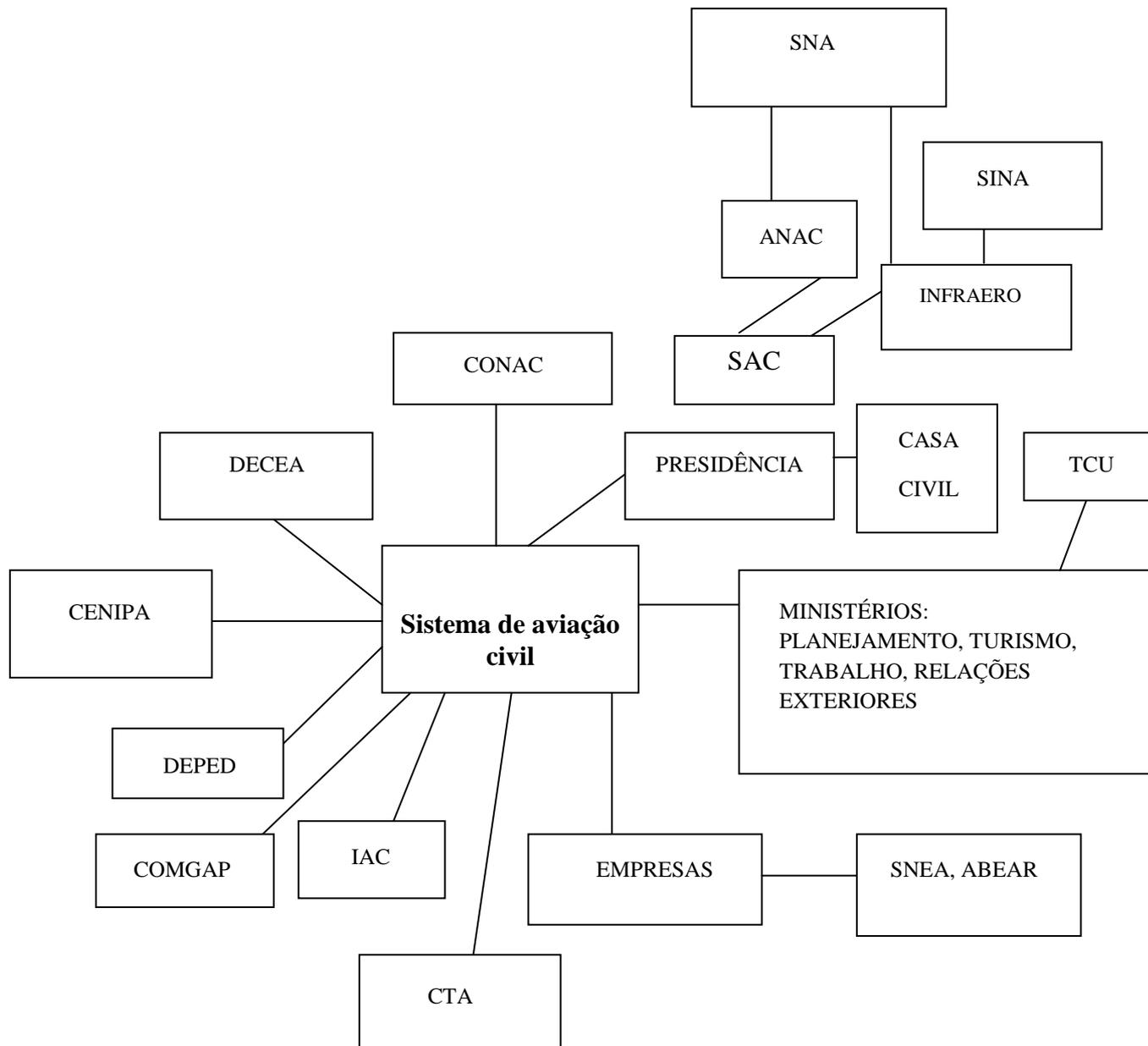
Os investimentos conduziram à execução de projetos que levariam anos para serem realizados. Mas com o caráter de urgência dos megaeventos, as mudanças ocorreram à velocidade luz dos sujeitos à frente do país e dos eventos mundiais.

No setor da aviação civil, novas articulações e sujeitos emergiram no cenário brasileiro, em busca do fortalecimento do discurso de "mudança" para o setor. O sistema de aviação civil, simbolizo a porta de entrada para os visitantes e a entrada e saída dos que aqui habitam. Portanto, novas articulações surgiram, antigas foram retomadas, rompimentos foram

ocasionados, em prol de um objetivo maior, adequar o setor da aviação civil a demanda dos megaeventos e das projeções de deslocamentos no espaço nacional. Era necessário deixar para trás o fantasma do Apagão Aéreo e deslocar o sentido do transporte aéreo em crise para em desenvolvimento. Na figura adiante é possível ver a pluralidade de vozes presentes no sistema de aviação civil, todos os agentes articulados na cadeia do setor aéreo brasileiro.

A aviação civil brasileira é marcada pela pluralidade de vozes e sujeitos que atuam de forma direta e indireta dentro do sistema de transporte aéreo. Analisar tais agentes vem a tecer novos olhares sobre o objeto de estudo em questão como será descrito na figura adiante. As diversas vozes que representam o sistema de aviação civil no Brasil é composto por órgãos federais ligados a secretaria de aviação civil (SAC), outros à instância militar, sindicatos representam empresas e oficiais do setor aéreo e entidades compõem serviços de base para a estrutura do transporte aéreo. Todos eles desempenham uma atividade fim crucial para o sistema de aviação civil. Portanto, a articulação entre eles se faz indispensável

**Figura 06** – Sujeitos relevantes relacionados ao Sistema de Aviação Civil



**Fonte:** Elaboração da autora

### **5. 1. 5 A concepção de um novo discurso para a aeromobilidade no Brasil: além de um país sede**

Partindo da perspectiva da Teoria do Discurso de Laclau e Mouffe, a aviação civil se revelou como o ponto nodal, ao qual, se articularam distintas posições discursivas. Compreende-se como ponto nodal, de acordo com Laclau e Mouffe (1985), um ponto discursivo privilegiado, que consegue fixar, mesmo que temporariamente, parcialmente, a própria articulação. Trata-se da referência em um discurso que une um sistema especial de significado.

O discurso do modelo da aviação civil se configura como um significante vazio, objeto de disputa de significação. No sentido estrito do termo, trata-se de um "significante sem significados" (LACLAU, 2011, p.67). O significante vazio pode estar vinculado a diferentes significados em diversos contextos. Pois, o significante não seria vazio, mas sim dúbio em cada contexto, por onde a função da significação viria a se realizar totalmente.

Neste caso, então, cada discurso relacionado a aviação civil atribuiu um sentido distinto ao novo cenário de elaboração à configuração do modelo da aviação civil no Brasil. Como o discurso do sistema de aviação civil é socialmente construído, trás para a superfície os posicionamentos antagônicos, por meio das práticas sociais e políticas.

Se evidenciou a presença de posições divergentes referentes às mudanças propostas para adequar o modelo do sistema de aviação civil aos padrões impostos pelas entidades à frente dos megaeventos mundiais e pela expansão da demanda do país. Entre os pontos que levaram as oposições, foram: aspectos regulatórios, o modelo de gestão, de controle do espaço aéreo, de investimento e de infraestrutura.

Enquanto certos grupos cultivaram a perpetuação de certos pontos do modelo de aviação civil (a continuação da militarização no controle do espaço aéreo, do vínculo do sistema ao comando do ministério da Defesa, da esfera militar) outros grupos se uniram ao

discurso da mudança (gestão civil, ministério específico para tratar questões do setor, concessão, parcerias público-privada, desmilitarização).

Se expôs então, um jogo articulatório para a concentração de forças em busca da prevalência de interesses, de um lado os sujeitos a favor de mudanças e do outro aqueles que se articularam contra. Como em diversos setores estratégicos do Brasil, na aviação civil não poderia ser diferente, o conflito de interesses é evidente. Revela-se um espaço marcado pela disputa para a prevalência de objetivos de um grupo sobre o outro.

Para um grupo de sujeitos da aviação civil, o aumento do poder aquisitivo dos brasileiros e a vinda de megaeventos mundiais para o país, juntamente com o ambiente de competição das empresas aéreas conduziram a uma demanda crescente na aviação civil no país. Portanto, investimentos em infraestrutura surgiram como uma medida urgente.

As projeções do IBGE, da ANAC, Infraero e BNDES, asseguravam um crescimento médio de 10% a.a. no mercado da aviação civil. De fato, a realidade superou em muito até as melhores expectativas de 2008, quando estourou a crise econômica internacional. Os analistas acertaram a previsão para outros lugares do mundo, onde a crise teve grande efeito negativo sobre as empresas aéreas e o turismo. Mas não no Brasil. Em 2009, o país registrou 11,6% de aumento no número de passageiros em comparação com 2008, enquanto que, no resto do mundo, houve redução de 3,2%.

Em 2010, além das perspectivas animadoras para a economia brasileira, o país ainda vislumbrou o ganho de muita visibilidade e o grande número de visitantes por conta da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, onde, os aeroportos simbolizaram a porta de entrada para turistas, atletas e dirigentes nacionais.

### 5.1.6 Novos paradigmas da aeromobilidade no Brasil

Do governo Lula ao mandato de Dilma Rousseff a aviação civil ganhou novos discursos e lógicas. É interessante perceber que o discurso da aeromobilidade no Brasil foi ressignificado e adquiriu novos sentidos, a partir da quebra de paradigmas do transporte aéreo brasileiro. Como mencionado no capítulo teórico que envolve o estudo, o modal da aviação civil a cerca de 10 anos atrás, era um modal elitista. Viajar de avião era sinônimo de luxo e poder. Entretanto, a aviação civil quebrou este paradigma em conjunção com uma série de fatores externos e internos a economia do país. Como visto no trecho da fala de sujeitos - chaves pelo modelo de aviação civil vigente no país, eis a construção de um novo discurso para a aviação civil, a partir de um novo paradigma:

Aviação civil deixou de ser um transporte de elite para se tornar de forma definitiva um transporte de massa. Nos últimos 10 anos a demanda de passageiros, o número de usuários da aviação civil no Brasil triplicou, e cada vez mais esse modal de transporte e a infraestrutura que o possibilita se constituem em invariável chave de competitividade, não só do País, mas de cada região ... A aviação civil é fundamental para o transporte de bens, de pessoas e para o estabelecimento de negócios, é dessa maneira que eu percebo que a sociedade cada vez mais enxerga o setor, e é dessa maneira que o próprio Governo e suas instituições, e também as instituições da sociedade civil, organizam-se para que funcione... O fenômeno da transformação da aviação civil brasileira em transporte de massa, no principal meio de locomoção entre os Estados, veio acompanhado de um dado muito claro: uma mudança significativa na política tarifária que rege o setor, mudança essa que gerou uma queda acentuada dos preços médios praticados pelo setor [ G.R. SECSAC, 2013, p.3].

Essa transformação ocorreu ao longo dos últimos 10 anos, quando houve uma queda da tarifa média da passagem aérea até 2012, onde se chegou ao patamar de R\$ 270,00. Do pico, até 2004 em diante, ocorreu uma redução de mais de 50% do preço médio da tarifa aérea no Brasil. A liberdade tarifária foi a protagonista da vez. Sabe-se que no Brasil existe uma grande variação de preços praticados, que variam conforme a época do ano. E no mercado da aviação

civil não poderia ser diferente: o fenômeno da entrada de novos usuários, da democratização do acesso ao serviço, a redução significativa do preço médio das passagens, as estratégias de crescimento das empresas aéreas e o novo contingente populacional do País, contabilizando em 2013, 200 milhões de habitantes são condicionantes determinantes para o setor (IBGE, 2013).

Portanto, a cojunção destes fatores ressignificaram o perfil do usuário do mercado aéreo. Viajar, locomover-se de lá para cá, se tornou próximo a viajar de ônibus. Entretanto, o setor caminha em um paradoxo, altas taxas de crescimento com problemas estruturais, carência de infraestrutura e investimentos, aos quais, condutas de regulação, planejamento e políticas públicas são determinantes para o setor. O que promoveu a partir de 2009, em uma série de encontros entre governo, ministério e demais entidades do sistema de aviação a elencar os pontos a serem re(discutidos) no setor aéreo.

Um ponto de grande debate no contexto da aviação civil, a regulação, o sistema de aviação civil, anda em descompasso, com certas diretrizes que não comportam esta transformação de um modal de elite para massa. E conseqüentemente, recaiu sobre a infraestrutura. A pressão da demanda em crescimento e os megaeventos, levaram o governo a correr contra o tempo. Como as políticas focadas em infraestrutura de base foram colocadas em segundo plano por mais de 30 (trinta) anos em razão de outras prioridades do governo, como estabilização monetária (Barat, 2012); 06 (seis) anos se tornaram muito pouco para preparar o país para os grandes eventos mundiais e atender as demandas do setor.

Para atender as pressões internacionais e nacionais, o governo estipulou um plano de adequação do setor aéreo para estes contextos com a concessão de aeroportos com a inserção de investimentos de capital privado no setor. Segundo Forsyth, Gillen et al. (2004), nas últimas décadas, em vários países ao redor do mundo, houve um processo de reforma no sistema aeroportuário onde, em muitos casos, os aeroportos foram totalmente ou parcialmente privatizados ou foram reestruturados para a busca de maior eficiência produtiva.

Países como os Estados Unidos, possuem uma grande tradição em privatizar setores estratégicos para o país, o mesmo foi marcado por um movimento de oposição a privatização dos transportes. No entanto, a privatização foi mais forte nos países do Reino Unido e na Europa continental se prevaleceu um modelo de privatização parcial, pelo qual o setor público mantém a maioria do capital (FORSYTH, GILLEN et al., 2004).

No cenário brasileiro, o discurso em favor da eficiência do setor privado prevaleceu. O tempo curto, as necessidades urgentes foram argumentos que se repetiram e que por conta da pressão de um mês de competição, ocorreu a transferência de toda a operação de vários aeroportos considerados os mais rentáveis para as mãos da gestão do capital privado por décadas. Mas para evidenciar o ato como medida positiva para o setor e o país, em diversos trechos dos discursos do governo, se reforçam a privatização como algo emergente e necessário.

Vamos articular a expansão de aeroportos com recursos públicos e fazer concessões ao setor privado. Não temos preconceito contra nenhuma forma de expansão do investimento nessa área, como não tivemos nas rodovias [DH, JE, 2011].

Segurança e conforto do usuário têm que ser a prioridade. Como em vários aeroportos, o esforço que se faz com concessões dos que já foram e dos dois novos que serão concedidos a partir de setembro quando será lançado o edital, é para garantir a segurança e qualidade de serviço com preço praticável para os usuários [MF, SEN. 2013].

A estratégia de parceria com a iniciativa privada, contando com grandes empresas brasileiras e com parceiros internacionais é muito importante" [DH, AEROBRA, 2014].

A ideia dessas concessões é de que, até a Copa de 2014, os aeroportos ganhem investimentos em infraestrutura e operem com capacidade para receber o contingente de turistas que virão ao país nos megaeventos dessa década. A concessão seria interessante para desburocratizar e, portanto, acelerar o processo, uma vez que dispensaria o processo de licitações e concorrência para a contratação, além de outros entraves da administração pública. O Brasil não podia mais perder tempo: a Copa do Mundo está aí [ESP, CC, 2012].

As empresas aéreas estiveram de acordo com a privatização dos aeroportos, tanto em seus discursos individuais como pela representação de entidades que fazem voz a seus interesses como SNEA e ABEAR, discursando em favor a privatização ao vê-la como investimento para o setor. Já distintamente das empresas que significavam a privatização como um ponto positivo para o setor, que carece de constante investimentos, os sindicatos dos aviários, aeronautas, funcionários da Infraero e a Federação Nacional dos Trabalhadores em Aviação Civil (Fentac/ CUT), enxergaram à privatização como uma ameaça a seus postos de trabalho, a suas funções:

Essa proposta significa elitizar os aeroportos, aumentar tarifas aeroportuárias e entregar o patrimônio nacional ao interesse privado. É inaceitável que isso esteja sendo promovido por um governo dos trabalhadores [CK, FNCT, 2011].

A Central irá liderar no próximo período, questionando as políticas econômicas do governo federal e, principalmente, apoiando a luta contra a privatização dos aeroportos[CK, FNCT, 2011].

A fala dos trabalhadores da aviação civil quando referidas ao governo, refletem a marca de que há anos atrás, o atual governo dos trabalhadores (PT), se posicionou contra os programas de privatização do governo Collor e FHC. Porém, anos depois acabou por aderir a inúmeras privatizações, entrando em divergência com os ideais do próprio partido.

Entretanto para o governo, as medidas simbolizaram conduzir o país ao desenvolvimento. E dando continuidade ao ciclo de mudanças, o governo criou a Secretaria de Aviação Civil (SAC) em 2011 pela **Lei nº 12462/2011**, com status de ministério e ligada à Presidência da República, cujo propósito está centrado em coordenar e supervisionar as ações voltadas para o desenvolvimento estratégico do setor da aviação civil e da infraestrutura aeroportuária e aeronáutica no Brasil. Posteriormente, em 2014, a SAC se tornou um ministério após o decreto da presidenta Dilma, que transferiu o setor da aviação civil do Ministério da Defesa para a SAC, agora subordinada à Presidência da República, e responsável pelo comando

da Anac e da Infraero. Medida esta que acabou por significar a totalidade do controle civil sobre os processos decisórios da aviação civil, o fim do elo com o comando militar em correspondência ao planejamento e as estratégias do setor.

Esta ação, fechou um ciclo da aviação civil sob a sombra do poder militar e pôs em curso novos direcionamentos para a história da aviação civil. Ao mesmo tempo que colocou em debate o vínculo que a aviação civil ainda possui com a esfera militar, ao ter o controle de tráfego aéreo sob o comando da Aeronáutica.

Há tempos que o plano de desmilitarização do controle de tráfego aéreo já vinha sendo discutido. Em 2006, o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), composto pelo Ministério do Planejamento, Fazenda, Comando da Aeronáutica, Advocacia Geral da União (AGU), Infraero, Anac, sindicatos do Trabalhadores na Proteção ao Vôo, dos Aeronautas e das Empresas Aeroviárias, já havia proposto como solução para o setor à desmilitarização. Dos presentes no encontro, o Comando da Aeronáutica e o Ministério da Fazenda se posicionaram contra, como observado nestes trechos de seus discursos:

O Comando da Aeronáutica não concorda com a criação de uma nova organização vinculada ao Ministério da Defesa, porque não é solução para o problema e implica em maiores custos e no prejuízo à eficiência do sistema integrado [CA, VL, 2006].

Não podem ser tomadas como diretivas absolutas até que sejam devidamente quantificados seus custos vis-a-vis outras alternativas ainda não apresentadas [MF, VL, 2006].

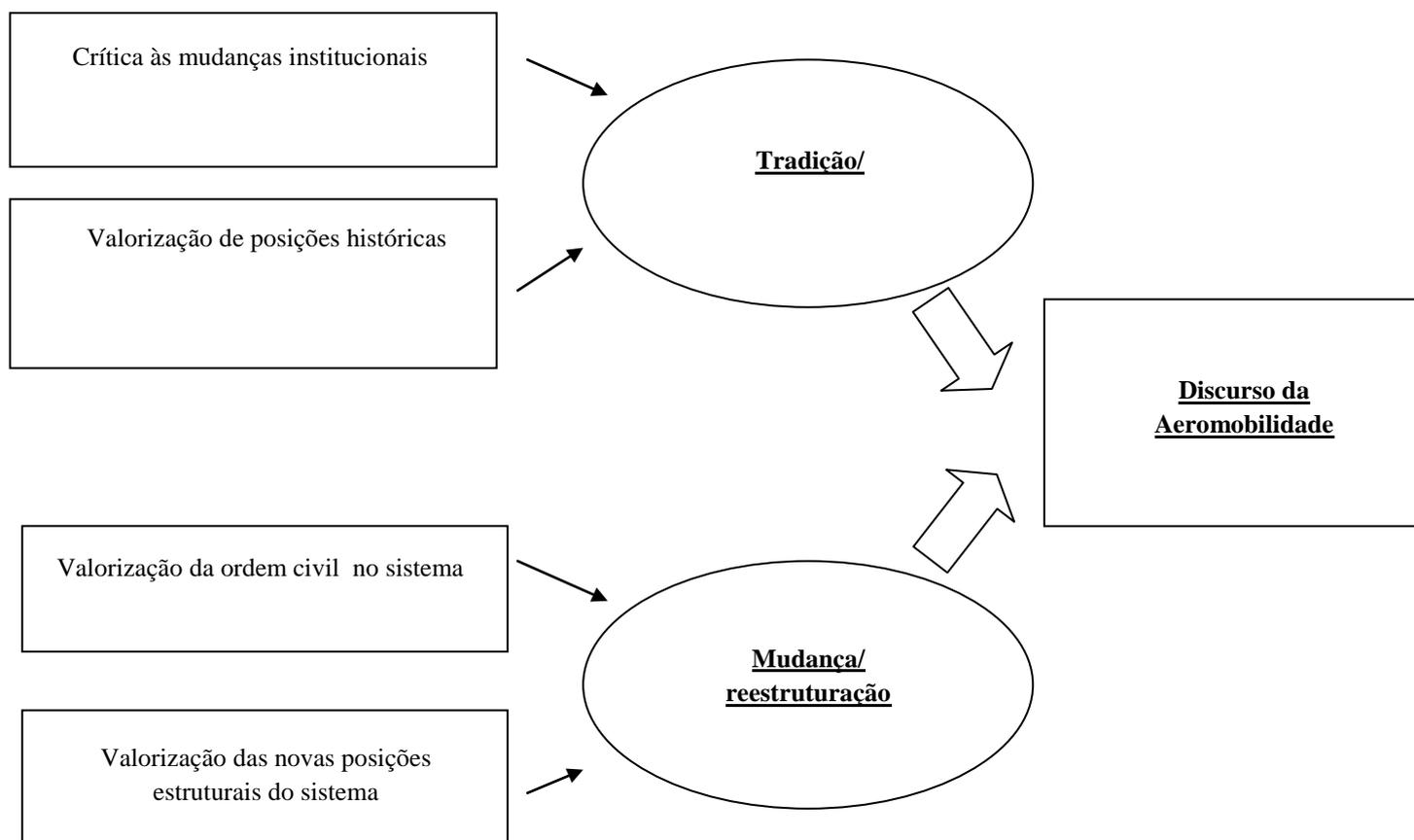
As posições discursivas a respeito da desmilitarização são diversas, assim como o debate sobre à questão. Desde o "Apagão Aéreo" e a deflagração de protestos da classe de trabalhadores do setor que evidenciaram os conflitos da classe militar x civil, que o termo desmilitarização se tornou frequente na pauta do governo. Com a transferência de poderes para a SAC, que compete ao comando de Moreira Franco, o discurso da desmilitarização se tornou

constante. No entanto, a desmilitarização não é um ato emergencial do governo, uma vez que, por se tratar de um sistema integralizado a defesa do espaço aéreo, se torna inconcebível uma ruptura imediata. E por uma lógica política que predomina no sistema de decisões da aviação civil, o processo de desmilitarização só virá a ocorrer em 2017. Nada por acaso, a partir do ano de 2017, o controle aéreo mundial será feito por satélites e o Brasil é signatário do acordo de implantação do sistema de Comunicações, Navegação, Vigilância e Tráfego Aéreo (CNS/ATM).

Como observado, o plano de mudanças da estrutura do modelo do sistema de aviação civil partiu de um jogo de articulação entre os sujeitos que compõem o transporte aéreo. Por onde novos discursos emergiram e foram se moldando e concebendo novas lógicas, sentidos e significados de acordo com o contexto - histórico.

Mas, para que estes discursos sejam compostos, diferentes posições discursivas que orbitam ao redor do sistema de aviação civil se articulam e formam cadeias de equivalência que dão origem ao antagonismo central na formação do discurso da aeromobilidade pós - Apagão Aéreo, através do embate entre a tradição de certas posições estruturais do sistema de aviação civil e a mudança do novo contexto paradigmático do transporte aéreo. Enquanto algumas posições discursivas buscam defender a valorização de certos sujeitos, entidades e ordem dominante à frente das decisões e ações do sistema de aviação civil, lutando contra a mudança e a consequente reestruturação do modelo do sistema de aviação civil, formando uma cadeia de diferença.

**Figura 07** – Antagonismos presentes no discurso da aeromobilidade



**Fonte:** Elaboração da autora

### 5.1.7 Retrabalhando as hipóteses

Nesta seção são retrabalhadas as hipóteses lançadas no início do trabalho. Com base em todas as análises feitas do processo de ressignificação do discurso da aeromobilidade no Brasil pós - Apagão Aéreo ocorreu a compreensão dos sentidos presentes no objeto de estudo. A primeira hipótese foi em relação a articulação vista nas falas dos sujeitos do sistema de aviação civil brasileiro que tecem o discurso do setor como difuso.

Se identificou através das pesquisas empíricas que, de modo geral, os dados evidenciam por meio das falas e das posições dos sujeitos, um discurso de anatomia difusa à

medida em que aqueles que estão à frente do setor aéreo brasileiro, apresentam posições discursivas que caminham para interesses particulares ao invés de se trabalhar a convergência de interesses da totalidade do sistema.

Já a segunda hipótese revisitada está envolta do agravamento da percepção da crise no sistema a partir de algumas instituições presentes no setor aéreo. Através da análise do desenho dos papéis designados para cada instituição presente no setor e suas ações, se observou que certas instituições potencializam o efeito da percepção da crise do sistema aéreo ao não haver uma linha de delimitação clara de sua função, do seu papel e, conseqüentemente, veio a comprometer certas articulações a outras instituições, agentes e ministérios que poderiam vir a reestruturar as bases do sistema de aviação civil brasileiro.

Por se tratar de uma dissertação de mestrado e dada a extensão do objeto de estudo houve uma limitação temporal, logo, o trabalho de reprodução não pode ser concluído em toda a sua grandeza de dados. Como o objeto empírico é de natureza ampla, se fez necessário um recorte para análise em virtude do tempo de pesquisa.

## 6 Conclusão

---

Revela-se então, a disputa pela hegemonia como o ponto marcante que conduz ao processo de ressignificação do discurso da aeromobilidade em um contexto marcado pela crise. A partir da oposição entre sujeitos estruturados historicamente no setor (militares, entidades do setor) *versus* as novas entidades à sua frente e que vem a representar novos cenários para a aviação, ocorreu então a disputa da prevalência de um discurso na lógica da estrutura do sistema sobre os demais (novo ministério, plano de concessão, megaeventos).

Para certos sujeitos, a aviação civil é acima de tudo, a aviação comercial, o mercado de voos domésticos, ligando o país de ponta a ponta, que emprega e movimenta milhões de pessoas anualmente, visto como um setor estratégico para o desenvolvimento do país. Para outros sujeitos, um campo de interesse político, ao qual, governo, militares, empresas, entidades do transporte aéreo e sindicatos buscam à manutenção da sua posição em razão de seus interesses.

Dentro do campo discursivo, a aviação civil promoveu a interação entre diversos sujeitos do transporte aéreo, e a partir do Apagão Aéreo levou a abertura da construção de novas relações, agregando novas significações para o seu conceito e permitindo a operacionalização de novas lógicas dominantes no discurso do sistema aéreo.

Novos sujeitos ocuparam antigas posições de sujeitos que compõem a estrutura do modelo institucional da aviação civil. Consequentemente, se passou a operar uma lógica econômica e política, ao qual, os sujeitos construíram novas relações voltadas aos seus interesses. Se antes a aviação civil era vista apenas como um meio de transporte e marcado pela autonomia militar, hoje, se encontra sob o poder civil e é significado como um objeto de extensão do desenvolvimento nacional.

O setor passou a ser pensado a longo prazo, novos planos e discursos foram construídos de acordo com os contextos e novos sujeitos adquiriram relevância. Com o crescimento do mercado, o discurso da aeromobilidade passou a articular diversos discursos e interesses que passaram a operar por uma nova configuração pensada por uma perspectiva de ordem política.

Esta lógica política é a protagonista das decisões do setor. Ao se revisitar o modelo de aviação civil brasileiro desde á sua concepção, é a política do estado que direciona as ações do setor, mesmo quando outras lógicas como a de mercado parecem ter mais espaço, é o governo que decreta os caminhos da estrutura da aviação civil.

Por anos se prevaleceu o poder militar sobre o sistema de aviação civil e sua conduta pautava-se na lógica da estrutura dos serviços militares, porém, o estado moveu o setor para um gestão civil, mobilizando posições históricas do setor como o Comando da Aeronáutica para a concentração da defesa nacional. A aviação civil passou a ser tratada como um serviço público e passou para as mãos do comando civil, sendo incorporado a pastas estratégicas de interesse do estado. Com as decisões em mãos dos civis, o governo possui mais autonomia no direcionamento das ações da aviação civil, conduzindo a estrutura do modelo aos seus interesses.

Portanto, as transformações ocorridas no modelo do sistema de aviação civil, trazem à luz novos objetos de estudo. Como o tempo para a pesquisa se torna curto diante do objeto, recomenda-se o estudo futuro da construção do perfil e do discurso do novo usuário da aviação civil, que passou de um transporte de elite para um transporte de massa. Compreender os fatores que construiu este novo usuário e como o mesmo legitima sua existência no contexto do mercado da aviação civil, se faz de grande curiosidade e valor para a academia e para o mercado.

## 7 Referências

---

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC. Disponível em: [www.anac.gov.br](http://www.anac.gov.br). Acesso em: 23 jun. 2013.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC. **Anuário do Transporte Aéreo 2007**. Disponível em: [www.anac.gov.br](http://www.anac.gov.br). Acesso em: 23 jun. 2013.

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos de estado**: Nota sobre os aparelhos ideológicos de estado. 3 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

\_\_\_\_\_. **Aparelhos Ideológicos de Estado**. 10. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2007.

ANDRADE, C. C. A identidade como significante vazio das práticas articulatórias na teoria do discurso de Ernesto Laclau. Crátulo: Revista **de Estudos Linguísticos e Literários**, UNIPAM, n.4, pp. 25-36, 2011.

ANTHONISSEN, P. (Org.). **Crisis communication**. Filadélfia: Kogan Page, 2008.

ALVES, C.R.A. O conceito de hegemonia: de Gramsci a Laclau e Mouffe. **Lua Nova**, São Paulo, v.80, pp.203-212, 2010.

BARCELLOS, R. DELLAGNELO, E. **O surgimento do Circuito Fora do Eixo sob a ótica da Teoria Política do Discurso**: uma reflexão.. In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 2012, São Paulo. Anais. Enapegs. São Paulo: RIGS, 2012.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo** (L. de A. Rego & A. Pinheiro, Trads.). Lisboa: Edições 70, 2006.

BRASIL EM DESENVOLVIMENTO: **Estado, planejamento e políticas públicas** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Ipea, 2010. 210 p. 3 v. : gráfs., mapas, tabs. (Brasil: o Estado de uma Nação).

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Mais Brasil PPA 2012-2015 : **Relatório Anual da avaliação**: ano base 2012 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/SPI. - Brasília : MP/SPI, 2013.

BARAT, Josef. **Logística Transporte e Desenvolvimento Econômico**, volume IV: A Visão Setorial. São Paulo, Editora CLA, 2007.

\_\_\_\_\_. **Globalização, logística e transporte aéreo** / Josef Barat. - São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2012.

BARTHES, R. **Elementos de Semiologia**. 16. ed. São Paulo: Cultrix, 2006.

BAUER, M. W.; AARTS, B. **A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos**. In:BAUER, M. W.; GASKELL, G (Ed.). Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. Petrópolis: Vozes, 2002.

BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002.

BIELSCHOWSKY, P.; CUSTÓDIO, M. C. A evolução do transporte aéreo brasileiro. **Revista Eletrônica Novo Enfoque**, Brasília, v.13, n.13, p.72-93, 2011.

BILLINGS, R. S.; MILBURN, T. W.; SCHAALAM, M. L. A model of Crisis Perception, **Administrative Science Quarterly**, V. 25, pp. 300 - 316, 1980.

BRAICK, Patricia Ramos; MOTA, Myriam Becho. 2005. **História: das cavernas ao terceiro milênio**. Volume Único. 3.ed. São Paulo: Moderna, 2007.

Boyer,R.and P.Petit, (1991b), ‘**Technical Change, Cumulative Causation and Growth: Accounting for the contemporary puzzle with some post Keynesian theories**’, in Technology and Productivity : the Challenge for Economic Policy, Technology/Economy Programme (TEP) , Volume 22, OECD Publishing 1991 Macmillan, London.

BOOTH, S. **Crisis Management Strategy** - Competition and Change in Modern Enterprises, Routledge, London, 1993.

BOYER, R.; PETIT, P. **Kaldor's growth theories: past, present and prospects for future**. In: NELL, E.; SEMMLER, W. (Ed.). Nicholas Kaldor and mainstream economics: confrontation or convergence? London: Macmillan, 1991.

BURITY, J. **Desconstrução, hegemonia e democracia: o pós-marxismo de Ernesto Laclau**. 1997. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1997. Disponível em: <[bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/nabuco/joan7.rtf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/nabuco/joan7.rtf)>. Acesso em: 15 de março de 2014.

CAPPELLE, Mônica Carvalho Alves; MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes; GONÇALVES, Carlos Alberto. Análise de conteúdo e análise de discurso nas ciências sociais. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, [S.l.], v. 5, n. 1, abr. 2011. ISSN 2238-6890.

Disponível em: <http://200.131.250.22/revistadae/index.php/ora/article/view/251/248>. Acesso em: 17 Jun. 2014.

CARDOSO, R.B. **Depoimento à CPI da Crise do Sistema de Tráfego Aéreo**. Brasília: Câmara dos Deputados, 24/5/2007.

CASTRO, N. & LAMY, P. 1993. **Desregulamentação do setor transporte** : o sub-setor transporte aéreo de passageiros. Texto para discussão n. 319. Rio de Janeiro : Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

CORDEIRO, A. T., & MELLO, S. C. B. (2010, setembro). **Teoria do Discurso Laclauiana: Uma mediação entre teoria crítica e prática política**. Anais do XXXIV EnANPAD - Encontro Nacional da ANPAD, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

COTRIM, Gilberto. **História do Brasil**. SÃO PAULO: Saraiva, 2001.

CURRY, N. Marxismo, Pós - Marxismo e Realismo Crítico: reflexões acerca do debate Blaskar/ Laclau. Estudo de Sociologia, **Rev. do Prog. de Pós - Graduação em Sociologia da UFPE**, v.6 (2), pp. 97-116, 2014.

DELLAGNELO, E., BÖHM, S. **Empirical studies and political discourse theory: a critical analysis of resistance from an organisational perspective**. In: VI Encontro de Estudos Organizacionais, 2010, Florianópolis. Anais...Florianópolis: ENEO, 2010.1CD.

DEMPSEY, P. **Airport Planning and Development Handbook**. New York: McGraw-Hill, 1999.

DINIZ E. & BOSCHI, R. **A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda pós-neoliberal**. Belo Horizonte: UFMG/Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.

Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil: **Relatório Consolidado**. Rio de Janeiro: McKinsey & Company, 2010.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

FARO, Clovis de. & SILVA, Salomão L. Q. da. A década de 1950 e o Programa de Metas. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). **O Brasil de JK**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002.

FAY, Claudia Musa; OLIVEIRA, G. **A Aviação Comercial Brasileira durante os anos 1950-1970 a crise da Real, Panair e Cruzeiro do Sul**. In: I Seminário Nacional de História da Aviação Brasileira. Rio de Janeiro: Centro de Memória do Ensino da Universidade da Força Aérea, 2012 (CD-ROM).

FERREIRA, F. A. Para entender a Teoria do Discurso de Ernesto Laclau. **Revista Espaço Acadêmico**, Paraná, v. 11, n. 127, p. 12-18, dez. 2011.

FINK, S. Crisis Management - Planning for the Inevitable, **American Management Association**, New York, 1986.

\_\_\_\_\_. Decision Making in Crisis: The Piper Alpha Disaster, *Managing Crisis: Threats, Dilemmas*, **Opportunities**, 6, 103-118, 2002.

FORNI, João José. **Gestão de crises e comunicação: o que os gestores e profissionais de comunicação precisam saber para enfrentar crises corporativas**. São Paulo: Atlas, 2013.

FOUCAULT, M. Governmentality. In: G.Burchill, C.Gordon & P.Miller (eds.). **The Foucault effect**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

FLICK, Uwe. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIORDANI, R. **Hegemonia e discurso: o sujeito que resiste**. Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Paraná, 2009. Disponível em: <[http://www.unioeste.br/prppg/mestrados/letras/revistas/travessias/ed\\_007/LInGUaGEM/Hegemonia.pdf](http://www.unioeste.br/prppg/mestrados/letras/revistas/travessias/ed_007/LInGUaGEM/Hegemonia.pdf)>. acesso em: 24 jun. 2014.

GUIMARÃES, Eduardo. Augusto; SALGADO, Lucia Helena. **A regulação do mercado de aviação civil no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

GLYNOS, Jason; HOWARTH, David. **Logics of critical explanation in social and political theory**. London: Routledge, 2007.

GLYNOS, J., HOWARTH, D., NORVAL, A., SPEED, E. "Discourse Analysis: Varieties and Methods," **ESRC National Center for Research Methods Review**, NCRM/014: 1-41, 2009.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. 6ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2002.

GUBA, E.; LINCOLN, Y. (1994): "Competing paradigms in qualitative research". In Denzin, N.; Lincoln, Y. (Eds.), **Handbook of qualitative research**. Califónia: Sage, pp.105-117.

GRUPPI, L. (1980). **O Conceito de Hegemonia em Gramsci**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Graal.

HALE, R., A. **The Human Element in Disaster** - In Keller, A. Z., Disaster Prevention, Planning and Limitation; Proceedings of the First Conference, University of Bradford, 12 - 13 September, 1989.

Howarth, D. (2005) 'Applying Discourse Theory', in Howarth, D. and Torfing, J. (eds.) **Discourse Theory in European Politics, Identity, Policy and Governance**, Basingstoke, Palgrave.

\_\_\_\_\_. **Discourse**. New York: Open University Press: McGraw Hill, 2000.

HOWARTH, David; STAVRAKAKIS, Yannis. Introducing discourse theory and political analysis. In: HOWARTH, David; NORVAL, Aletta; STAVRAKAKIS, Yannis (Org.). **Discourse theory and Political Analysis: Identities, hegemonies and social change**. Manchester/New York: Manchester University, 2000.

HOWARTH, D. Applying discourse theory: the method of articulation. In: HOWARTH, D; TORFING, J. **Discourse theory in Europe politics: identity, politic and governance**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2010) Comunicados do IPEA: **Panorama e perspectivas para o transporte aéreo no Brasil e no mundo**, n. 54. Brasília.

JANIS, I., L. **Crucial Decisions** - Leadership and Policymaking and Crisis Management, New York, The Free Press, 1989.

JORGENSEN, M.; PHILLIPS, L. **Discourse Analysis as Theory and Method**. London: Sage. 2002.

KIRK, J; MILLER, M. L.; **Reliability and validity in qualitative research**, Beverly Hills: Sage, 1986.

LACLAU, Ernesto & MOUFFE, Chantal (1985). **Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics**. London: Verso.

\_\_\_\_\_; MOUFFE, C. 2004. **Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.

LACLAU, Ernesto. Novos Movimentos-Sociais e Estado na América Latina. In: SLATER, David (Org.). **Revista do CEDLA: Latin American Studies**, Amsterdã, n. 29, 1983.

\_\_\_\_\_. 1996. **Emancipation(s)**, London and New York: Verso.

\_\_\_\_\_. 2000. **“Identity and Hegemony: The Role of Universality in the Constitution of Political Logics.”** In Judith Butler et al., *Contingency, Hegemony, Universality: Contemporary Dialogues on the Left*, London and New York: Verso.

\_\_\_\_\_. Universalismo, particularismo e a questão da identidade. In: MENDES, C. (Coord.). *Pluralismo cultural, identidade e globalização*. Rio de Janeiro: **Record**, 2001, p. 229-250.

\_\_\_\_\_. **La razón populista**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Econômica de Argentina S.A, 2005.

\_\_\_\_\_. Inclusão, exclusão e a construção das identidades. In: AMARAL Jr., A., BURITI, J. (orgs.) *Inclusão Social, identidade e diferença: perspectivas pós-estruturalistas de análise social*. São Paulo: **Annablume**, 2006, p.21-38.

MALAGUTTI, Antônio Osller. **Evolução da aviação civil no Brasil**: estudo de consultoria legislativa da câmara dos deputados – Área XVII. Segurança e defesa nacional, 2001, 7 p.

MAYRING, P. **“Feminists” knowledge and the knowledge of feminisms**: epistemology, theory methodology, and method. In T. May & M. Williams (Eds.), *Knowing the social world*. Buckingham: Open University Press, 1983.

MENDONÇA, D. A teoria do discurso de Laclau e Mouffe: em direção à noção de significante vazio. **Barbarói**, n. 18, p. 55-71, jan-jun 2003b.

\_\_\_\_\_. A impossibilidade da emancipação: notas a partir da teoria do discurso In: MENDONÇA, D; RODRIGUES, L. P. (Orgs.) **Pós-estruturalismo e teoria do discurso: em torno de Ernesto Laclau**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008. p. 53-69.

\_\_\_\_\_. Com o olhar "político" a partir da teoria do discurso. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 1, p. 153-169, 2009a.

\_\_\_\_\_. Teorizando o Agonismo: Crítica a um modelo Incompleto. **Revista Sociedade e Estado**. Vol.25, n.3, pg 473-497, setembro/dezembro de 2010.

\_\_\_\_\_. Antagonismo como identificação política. In: **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 9. Brasília, set./dez., 2012, p. 205-228.

MEYERS, G., C.; HOLUSHA, J. **When It Hits the Fan**: Managing the Nine Crises of Business, Boston, Houghton Mifflin Company, 1986.

\_\_\_\_\_. **Managing crisis, London**, Unwin, 1988 .

MEYERS, G., C.; LANGHOFF, P. Expecting the Unexpected, **New Management**, V. 5 (1), pp. 20 – 23, 1987.

McKinsey & Company. **Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil**: Relatório Consolidado. Rio de Janeiro: 2010. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/empres a/pesquisa/chamada3/relatorio\\_consolidado.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empres a/pesquisa/chamada3/relatorio_consolidado.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2013.

MILLER, D. (1986): Configurations of strategy and structure: Towards a synthesis. **Strategic Management Journal**, V. 7, n° 3, p. 233-249.

\_\_\_\_\_. **Organizational Pathology and Crisis Management, Industrial Crisis Quarterly**, V. 2 (1), pp. 65 - 74, 1988.

MINAYO, M. C.de S. et al. **Pesquisa Social**: Teoria, método e criatividade.16ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 2000.

MITROFF, I. (1989, October). Programming for crisis control. **Security Management**, pp. 75–79.

MITROFF, IAN, I. Crisis Management and Environmentalism: A Natural Fit, **California Management Review**, V. 36 (2), pp. 101 - 113, 1994.

\_\_\_\_\_. (2001). **Managing crises before they happen**: What every executive and manager needs to know about crisis management. New York: Amacom.

MITROFF, IAN, I.; PEARSON, C. M., From Crisis-Prone to Crisis Prepared: A Framework for Crisis Management, **Academy of Management Executive**, V. 7 (1), pp. 48 - 59, 1993.

MITROFF, IAN, I.; PEARSON, C.; PAUCHANT, T. Crisis Management and Strategic Management: Similarities, Differences and Challenges, in Shrivastava, P.; Huff, A.; Dutton, J. (Editors) - **Advances in Strategic Management**, V. 8, JAI Press Inc., 1992

MITROFF, IAN I.; KILMANN R., H. **Corporate Tragedies** - Product Tampering, Sabotage, and other Catastrophes, Praeger, New York, 1984.

MITROFF, IAN, I.; PAUCHANT, T.; FINNEY, M.; PEARSON, C. Do (Some) Organizations Cause Their Own Crisis? The Cultural Profiles of Crisis-Prone Vs Crisis-Prepared Organizations, **Industrial Crisis Quartely**, v. 3, pp. 269-283, 1989.

MOLLO, J. **Depoimento à CPI da Crise do Sistema de Tráfego Aéreo**. Brasília: Câmara dos Deputados, 5/6/2007.

MONTEIRO, C. 2000. **A trajetória da Varig do nacional-desenvolvimentismo ao consenso neoliberal**. Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal do Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. **Estratégias sindicais no contexto das reformas para o mercado**: o caso dos trabalhadores da aviação comercial. *Enfoques Online*. v. 4/n. 2, 2006b. Disponível via [www.ifcs.ufrj.br/~ppgsa/Revista\\_Enfoques](http://www.ifcs.ufrj.br/~ppgsa/Revista_Enfoques), consultado em 08/05/2014.

\_\_\_\_\_. (2008). Empresários e Ação Política no Contexto das Reformas para o Mercado: o caso da aviação comercial. **Revista Sociologia Política**, v. 16, número suplementar, p. 159 – 180, ago. 2008.

\_\_\_\_\_. Estado e mercado no transporte aéreo brasileiro pós-reformas. **Política & Sociedade**, v. 8, n. 15, 2009.

NORVAL, Aletta (2000). "Trajectories of future research in discourse theory", em HOWARTH, David; NORVAL, Aletta J. & STAVRAKAKIS, Yannis (eds.). **Discourse theory and political analysis: identities, hegemonies and social change**. Manchester: Manchester University Press.

\_\_\_\_\_. (2009). Democracy, pluralization and voice. **Ethics & Global Politics**, 2(4), 297-320.

NUNAMAKER, R., F.; WEBER, E., S.; MINDER, C. Organizational Crisis Management Systems: Planning for Intelligent Action, **Journal of Management Information**, v. 5 (4), pp. 7 – 32, 1989.

OLIVEIRA, A.V.M. (2003). **The impacts of Liberalisation on a Brazilian Air Shuttle Market**. Warwick Economic Research Papers nº 676. Universidade de Warwick, Inglaterra.

OLIVEIRA, L. P. Linguística de corpus: teoria, interface e aplicações. **Matraga**, v. 16 (24), pp.48-76, 2009.

\_\_\_\_\_. A.V.M. **Performance dos regulados e eficácia do regulador**: uma avaliação das política regulatórias do transporte aéreo e dos desafios para o futuro. In: SALGADO, Lucia H.; MOTTA, Ronaldo S. (Coord.). **Regulação e concorrência no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

ORLANID, E.P.; **Interpretação: autoria, leitura e efeitos dos trabalho simbólico**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

\_\_\_\_\_. **Discurso e Texto**. Formulações e Circulação dos Sentidos. Campinas-SP: Pontes, 2001.

OLLAIK, G. L.; ZILLER, M. H. Concepções de validade em pesquisas qualitativas. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.38, n.1, pp. 229-241, 2012.

PAIVA, F, G, J ; LEÃO, A, L, M, S, MELLO, S, C, B. Validade e confiabilidade na pesquisa qualitativa em administração. **Revista de Ciências administrativas**, v. 13, n. 31, p. 109-209, set/dez, 2011.

PAUCHANT, T.; DOUVILLE, R. Recent Research in Crisis Management: A Study of 24 Authors' Publications from 1986 to 1991, **Industrial and Environmental Crisis Quarterly**, V. 7 (1), pp. 43 - 63, 1993.

PAUCHANT, T.; MITROFF. IAN, I. Crisis Prone Versus Crisis Avoiding Organizations - Is Your Company's Culture Its Own Worst Enemy in Creating Crises?, **Industrial Crisis Quartely**, V. 2, pp. 53 - 63, 1988

PEREIRA, J.C. **Depoimento à CPI da Crise do Sistema de Tráfego Aéreo**. Brasília: Câmara dos Deputados, 12/6/2007.

PEREIRA, B.G.; SANCHIS, P.I.; MOREIRA, R. L. Sujeito, Sociedade e Discurso. **Arquivos Brasileiros de Psicologia**, v.62, n.2, pp. 02-13, 2010.

PERROW, C. **Normal Accidents**: Living with High-Risks Technologies, Basic Books, New York, 1984

PETTENGILL, E. **Depoimento à CPI da Crise do Sistema de Tráfego Aéreo**. Brasília: Câmara dos Deputados, 12/6/2007.

PERROW, C. **Normal Accidents**: Living with High-Risks Technologies, Basic Books, New York, 1984.

RANGEL, Ignácio. **Obras reunidas**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

REILLY, A, H. Preparing for the Worst: The Process of Effective Crisis Management, **Industrial and Environmental Crisis Quarterly**, V. 7 (2), pp. 115 - 143, 1933.

REASON, J. **Human Error**, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. **Organizational Accidents: The Management of Human and Organizational Factors in Hazardous Technologies**, London, Ashgate, 1997.

RITCHIE, B.; MARSHALL, D. **Business Risk Management**, London, Chapman & Hall, 1993.

ROSA, Mario. **A Era do Escândalo: lições, relatos e bastidores de quem viveu as grandes crises de imagem**, São Paulo: Geração Editorial, 2003.

ROSENTHAL, U.; PIJNENBURG, B. Simulation-Oriented Scenarios - An Alternative Approach to Crisis Decision Making and Emergency Management, **Contemporary Crises**, V. 14 (4), pp. 277 - 283, 1990.

SANTANA, G. **Crisis Management: Towards a Model for the International Hotel Industry - An Examination of Crisis Preparedness and Stakeholders Relationship in Crisis Situation**, PhD Thesis, International Centre for Tourism and Hospitality Research, School of Service Industries - Bournemouth University, Bournemouth, Inglaterra, 1997a.

\_\_\_\_\_. **Undersdanting Crisis and Crisis Management: Towards a Model**. In Eco - Terrorism. Chemical and Biological Warfare without Chemical and Biological, Weapons, Proceedings of the Chemical and Biological Medical Symposium, CBMTS - Industry I, Portland, Maine - USA, Applied Science and Analysis, Inc., PP. 285 - 292, 1999.

\_\_\_\_\_. **Administração de Crises: Um novo paradigma**. In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, XXIV, Florianópolis (SC), 8-12 Set., 2000.

SARDINHA, Tony Berber. 2004. **Linguística de Corpus**. Barueri S.P.: Editora Manole, xvi + 410 p.

SHAPIRO, Ian. Problems, Methods, and Theories in the Study of Politics. **Political Theory**, v. 30, n. 4, pp. 596-619, 2002.

SETTERFIELD, M.; CORNWALL, J. A neo-Kaldorian perspective on the rise and decline of the Golden Age. In: SETTERFIELD, M. (Ed.). **The economics of demanded-led growth: challenging the supply-side vision of the long run**. Cheltenham: Edward Elgar, 2002.

SINCLAIR, J. **Corpus, concordance, collocation**. Oxford: Oxford University Press, 1991.

\_\_\_\_\_.SINCLAIR, J. (2004). Corpus and Text: Basic Principles. In: WYNNE, M. (ed.). **Developing linguistic corpora: a guide to good practice**. Disponível em: <<http://ota.ox.ac.uk/documents/creating/dlc/chapter1.htm>>. Acesso em: 14 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Corpus and text: basic principles. In: Wynne, M. (Ed.). **Developing linguistic corpora: a guide to good practice**. Oxford: Oxbow Books, 2005. p.1-16. Disponível em: <<http://ahds.ac.uk/linguistic-corpora/>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

SITYA, Celestina Vitória Moraes. **A linguística textual e a análise do discurso: uma abordagem interdisciplinar**. Rio Grande do Sul, URI, 1995.

SCHMITT, Carl. Aufl. 5. Nachdruck der Ausgabe von 1963. Berlim: **Duncker & Humblot**, 2002[a].

SHAPIRO, Ian. Problems, Methods, and Theories in the Study of Politics. **Political Theory**, v. 30, n. 4, pp. 596-619, 2002.

SHRIVASTAVA, P. Bhopal - **Anatomy of a Crisis**, Paul Chapman Publishing LTD., 2nd Edition, London, 1992.

SMALL, W., J. Exxon Valdez; How to Spend Billions and Still Get a Black Eye, **Public Relations Review**, V. 17 (1), pp. 9 - 25, 1991

SMITH, D. Beyond Contingency Planning: Towards a Model of Crisis Management,

**Industrial Crisis Quarterly**, V. 4, pp. 263 - 275, 1990.

SMITH, D.; SIPIKA, C. Back from the Brink - Post-Crisis Management, **Long Range Planning**, V. 26 (1), pp. 28 - 38, 1993.

STARBUCK, W., H.; MILLIKEN, F., J. Challenger: Fine-Tuning the Odds Until Something Breaks, **Journal of Management Studies**, V. 25 (4), pp. 319 - 330, 1988.

TORFING, J. (2005). Discourse theory: achievements, arguments, and challenges. In: HOWARTH, D; TORFING, J. (Eds). **Discourse theory in europe politics: identity, policy and governance**. London: Palgrave Macmillan, 2005.

TORFING, Jacob (1999). **New theories of discourse: Laclau, Mouffe and Žižek**. Oxford: Blackwell.

ZIZEK, S. Beyond discourse analysis. In: Laclau (org). **New reflections on the revolution of our time**. London, Verso, 1990.

WEICK, K., E. Enacted Sense Making in Crisis Situations, **Journal of Management Studies**, V. 25 (4), pp. 305 - 317, 1988.

WILKINSON, C., B. Aftermath of a Disaster: The Collapse of the Hyatt Regency Hotel Skywalks, **American Journal of Psychiatry**, V. 140 (9), pp. 1134 - 1139, 1983.

WOOD JR, T; BINDER, Marcelo Pereira. Prisioneiros do Discurso da Indústria Brasileira de Transporte Aéreo. **Revista de Administração** (Impresso), v.44, p. 1273 -1300, 2010.