

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

WILLANE PANTOJA DA SILVA

ALÇANDO VOO NA POLÍTICA: LOBBY DOS EMPRESÁRIOS AÉREOS NA CRIAÇÃO  
DA ANAC

Curitiba

2025

WILLANE PANTOJA DA SILVA

ALÇANDO VOO NA POLÍTICA: LOBBY DOS EMPRESÁRIOS AÉREOS NA CRIAÇÃO  
DA ANAC

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, no Setor de Ciências Humanas, na Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Neves Costa

Curitiba

2025

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS HUMANAS

Silva, Willane Pantoja da

Alçando voo na política: *lobby* dos empresários aéreos na criação da ANAC. / Willane Pantoja da Silva. – Curitiba, 2025.

1 recurso on-line : PDF.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Neves Costa.

1. Agência Nacional de Aviação Civil (Brasil). 2. Aeronáutica comercial. 3. Linhas aéreas - Empresas. I. Costa, Paulo Roberto Neves, 1960-. II. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação Mestrado em Ciência Política. III. Título.

Bibliotecária: Fernanda Emanóela Nogueira Dias CRB-9/1607

## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação CIÊNCIA POLÍTICA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **WILLANE PANTOJA DA SILVA**, intitulada: **Alçando voo na Política: Lobby dos Empresários Aéreos na Criação da ANAC**, sob orientação do Prof. Dr. PAULO ROBERTO NEVES COSTA, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestra está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 10 de Março de 2025.

Assinatura Eletrônica

11/03/2025 10:22:50.0

PAULO ROBERTO NEVES COSTA

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

11/03/2025 10:24:00.0

CRISTIANO FONSECA MONTEIRO

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE)

Assinatura Eletrônica

11/03/2025 10:51:24.0

SÉRGIO SOARES BRAGA

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de começar agradecendo aos meus pais e irmão, sem os quais eu não poderia ter alçado voos tão longos e altos. Por acreditarem tanto em mim. Sou grata pelo apoio incondicional e, por todo incentivo em cada etapa da minha jornada e por serem minha base em todos os momentos. Sem vocês, este caminho seria muito mais difícil.

Meus sinceros agradecimentos aos professores, e colegas que compõem o Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná (PPGCP/UFPR), minha gratidão pelo conhecimento compartilhado, pela dedicação ao ensino e pela inspiração que me motivou a seguir adiante. Um agradecimento especial ao meu orientador, Paulo Roberto Neves Costa cuja orientação, paciência e incentivo foram fundamentais para a construção desta pesquisa.

Expresso minha gratidão à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) junto com a Fundação Araucária, pelo apoio financeiro e pela concessão da bolsa, que contribuíram para a realização desta pesquisa.

E, por fim, mas não menos importante, ao meu cachorro. Ao meu querido Lion, meu companheiro de todas as horas. Sua lealdade, carinho e alegria iluminam meus dias nos momentos mais desafiadores. Obrigado por me ensinar, sem precisar de palavras, sobre paciência, amor incondicional e a importância de pequenas pausas para aproveitar a vida. Sua presença fez de mim uma pessoa melhor, e esta caminhada foi mais leve porque você esteve ao meu lado.

## RESUMO

Esse trabalho propõe um estudo sobre o *lobby* no contexto da criação da Agência Nacional de Aviação Civil -ANAC pelo PL nº 3.846/2000. A criação da Agência Nacional de Aviação Civil-ANAC, em 2005, marcou um momento decisivo na regulação do setor aéreo brasileiro. A pergunta que esse trabalho buscou responder é: Quais grupos de interesse do setor aéreo atuaram diretamente ou indiretamente no processo de criação da ANAC e como suas demandas impactaram no projeto da criação da agência? Assim buscando identificar Grupos de interesse do setor aéreo, incluindo entidades empresariais e companhias aéreas, que atuaram por meio de atividades de *lobby*. Foi utilizado Análise de Discurso e de Conteúdo como metodologia, para examinar os discursos e documentos e identificar a presença de temas de interesses específicos. Foram analisadas as notas taquigráficas das audiências públicas que contaram com a presença dos principais atores do setor aéreo. Das 31 reuniões na Comissão Especial do PL nº 3.846/2000, 17 são audiências públicas analisadas, também foram analisadas 3 audiências públicas, em outras três comissões. A partir da análise das notas taquigráficas pode se detectar a presença de seis principais empresas do setor aéreo comercial, nove entidades empresariais e sete entidades de representação dos trabalhadores do setor aéreo. Também foi encontrado as principais demandas de interesse dos empresários e entidades empresariais, assim como a demanda de interesse dos trabalhadores. Conclui-se que a atuação do *lobby* empresarial contribuiu para a flexibilização de algumas normativas, como a liberdade tarifária.

**Palavras-Chave:** Lobby, Empresários aéreos, ANAC, Grupos de Interesse, Grupo de Pressão.

## **ABSTRACT**

This paper proposes a study of lobbying in the context of the creation of the National Civil Aviation Agency (ANAC) by Bill 3.846/2000. The creation of the National Civil Aviation Agency (ANAC) in 2005 marked a turning point in the regulation of the Brazilian airline industry. The question this paper seeks to answer is: Which interest groups in the airline industry were directly or indirectly involved in the process of creating ANAC and how did their demands influence the project to create the agency? The aim was to identify interest groups in the airline industry, including business entities and airlines, which acted through lobbying activities. Discourse and Content Analysis was used as a methodology to examine speeches and documents and identify the presence of specific interest themes. The shorthand notes of the public hearings attended by the main players in the airline industry were analyzed. Of the 31 meetings of the Special Committee on PL n° 3.846/2000, 17 were public hearings, and 3 public hearings were also analyzed in three other committees. An analysis of the shorthand notes reveals the presence of six of the main companies in the commercial airline sector, nine business organizations and seven organizations representing workers in the airline sector. The main demands of interest to entrepreneurs and business entities were also identified, as were the demands of interest to workers. It was concluded that business lobbying contributed to the relaxation of some regulations, such as tariff freedom.

**Keywords:** Lobby, Airline entrepreneurs, ANAC, Interest groups, Pressure groups.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Oligopólio em 1990 .....	27
Gráfico 2: Frequência de participação em Audiências Públicas por Empresa de Aviação Comercial .....	46
Gráfico 3: Presença de Entidades Empresariais na Comissão .....	51
Gráfico 4: Agenda de Interesse dos Empresários .....	53
Gráfico 5: Frequência das entidades de representação dos trabalhadores nas audiências públicas .....	58
Gráfico 6: Temas da Agenda de Interesse do Setor dos Trabalhadores .....	60

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Transição de grupo de interesse para grupo de pressão .....	16
Figura 2: Grupo de Interesse, Grupo de Pressão e <i>Lobby</i> .....	18
Figura 3: Critérios de análises do perfil dos grupos de interesses do setor aéreo nas audiências .....	34

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Tempo de tramitação dos PL .....	36
Tabela 2: Aspectos dos discursos dos empresários de linhas aéreas nas comissões .....	47
Tabela 3: Aspectos dos discursos das entidades empresariais do setor aéreo nas comissões ..	52
Tabela 4: Aspectos dos discursos das entidades trabalhistas do setor aéreo nas comissões ...	59

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Conceitos de Grupos de Interesse na Literatura .....	14
Quadro 2: Definições de grupos de Pressão Segundo a Literatura .....	16
Quadro 3: Definições de Lobby encontradas na Literatura Brasileira .....	17
Quadro 4: Disposição das audiências públicas nas Comissões com a Presença de atores chaves do setor aéreo .....	32
Quadro 5: Critérios para análise das audiências públicas .....	35
Quadro 6: Representantes do Governo.....	40
Quadro 7: Representantes das Empresas de Aviação Comercial nas Comissões .....	45
Quadro 8: Entidades Empresariais do setor aéreo nas Comissões .....	51
Quadro 9: Entidade de representação dos Trabalhadores .....	56
Quadro 10: Ações de Defesa de Interesses dos Empresários Aéreos na Criação da ANAC ...	64

## LISTA DE SIGLAS

ABAG	Associação Brasileira de Aviação Geral
ABAV	Associação Brasileira de Agentes de Viagens
AIAB	Associação das Indústrias aeroespaciais do Brasil
ANAC	Agência nacional de Aviação Civil
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
AP	Audiência Pública
ATAERO	Adicional de Tarifa Aeroportuária
CBA	Código Brasileiro de Aeronáutica
CDCMAM	Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias
CE	Comissões Especial
CEIC	Comissão de Economia, Indústria e Comércio
CONAC	Conselho Nacional de Aviação Civil
CPIs	Comissão Parlamentar de Inquérito
CVT	Comissão de Viação e Transporte
DAC	Departamento de Aviação Civil
EMBRATUR	Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo
FAVECC	Fórum das Agências de Viagens Especializadas em Contas Comerciais
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNAA	Federação Nacional de Aeroviários e Aeronautas
FNTTA	Federação Nacional dos Trabalhadores em Transporte Aéreo
IATA	International Air Transport Association
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
JURCAIB	Junta de Representantes das Companhias Aéreas Internacionais
PL	Projeto de Lei
OACI	Organização de Aviação Civil Internacional
SINA	Sindicato Nacional dos Aeroportuário
SITAR	Sistema Integrado de Transporte Aéreo Regional
SINDAG	Sindicato nacional de Empresas de Aviação Agrícola,
SNA	Sindicato Nacional dos Aeronautas
SNA	Sindicato Nacional dos Aeroviários
SNEA	Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias
SNETA	Sindicato Nacional das Empresas de Táxi Aéreo
SNTPV	Sindicato Nacional dos Trabalhadores na Proteção ao Voo

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>2 REVISÃO DE LITERATURA</b> .....	<b>12</b>
2.1 A REFORMA DO ESTADO E A ESTRUTURA INSTITUCIONAL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS.....	12
2.2 TEORIA E CONCEITOS SOBRE GRUPOS DE INTERESSE, GRUPO DE PRESSÃO E LOBBY.....	14
2.3 AÇÃO POLÍTICA DO EMPRESÁRIOS.....	20
2.4 BREVE HISTÓRIA DA AVIAÇÃO COMERCIAL NO BRASIL.....	22
2.5 A REGULAMENTAÇÃO DO MERCADO DE AVIAÇÃO CIVIL NO BRASIL.....	25
2.6 O CONTEXTO POLÍTICO E O PROJETO DA CRIAÇÃO DA ANAC.....	29
<b>3 MATERIAIS E MÉTODOS</b> .....	<b>31</b>
3.1 DESENHO DO ESTUDO.....	31
3.1.1 População e Amostra.....	31
3.1.2 Procedimentos de Análise de Dados.....	33
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	<b>36</b>
4.1. SETOR PÚBLICO E MILITAR.....	38
4.2 EMPRESÁRIOS E O PROJETO DA CRIAÇÃO DA ANAC.....	41
4.3 SINDICATOS E ASSOCIAÇÕES EMPRESARIAIS DO SETOR AÉREO NA CRIAÇÃO DA ANAC.....	47
4.4 AGENDA DE INTERESSE DOS EMPRESÁRIOS E ENTIDADES EMPRESARIAIS... 52	
4.5 ENTIDADES TRABALHISTA DO SETOR AÉREO.....	56
4.6 AGENDA DE INTERESSE DOS TRABALHADORES.....	59
4.7 ANÁLISE DOS SUBSTITUTIVOS DO PL Nº 3.846/2000.....	61
4.8 AÇÕES POLÍTICAS DOS EMPRESÁRIOS DO SETOR AÉREO.....	63
<b>5 CONCLUSÃO</b> .....	<b>68</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>71</b>

## INTRODUÇÃO

Esse trabalho propõe um estudo sobre o lobby no contexto da criação da Agência Nacional de Aviação Civil -ANAC pelo PL nº 3.846/2000. A criação da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, em 2005, marcou um momento decisivo na regulação do setor aéreo brasileiro. Com a crescente importância do transporte aéreo para a economia e a mobilidade nacional, investigar os bastidores da criação da ANAC permite compreender as relações de poder e a influência de grupos de interesse.

A pergunta que esse trabalho buscou responder é: Quais grupos de interesse do setor aéreo atuaram diretamente ou indiretamente no processo de criação da ANAC e como suas demandas impactaram no projeto da criação da ANAC? Assim, buscamos identificar os grupos de interesse do setor aéreo, incluindo entidades empresariais e companhias aéreas, que atuaram por meio de atividades de lobby.

O lobby empresarial frequentemente se molda a políticas públicas, especialmente em setores estratégicos como o aéreo. Ao focar na ANAC, esta pesquisa pode preencher lacunas na compreensão do papel de setores empresariais na modelagem de políticas públicas e na construção de agências reguladoras no país.

O setor aéreo é um dos pilares do comércio e do desenvolvimento econômico, tanto nacional quanto internacionalmente. A criação da ANAC representou uma tentativa de modernizar a regulação do setor no Brasil, adequando-o às práticas internacionais. Entender como o lobby empresarial influencia esse processo é crucial para avaliar a eficácia da regulação, a competitividade do mercado e o impacto econômico sobre os consumidores e empresas. A reforma regulatória da aviação comercial no Brasil não envolveu privatização, pois o setor já tinha predominância de capital privado e era regulado pelo Departamento de Aviação Civil – DAC. A criação da Agência Nacional de Aviação Civil-ANAC trouxe desafios específicos, como a transição do controle militar para o civil e o fim da “Doutrina do Poder Aéreo Unificado” (Monteiro, 2004).

Esta pesquisa buscou analisar as pressões políticas dos empresários do setor aéreo no processo de criação da ANAC, com o objetivo de mapear os principais atores empresariais envolvidos no processo de criação da ANAC; Analisar as estratégias de lobby empregadas pelos empresários; identificar os interesses empresariais defendidos durante o processo da criação da ANAC; analisar outros atores-chaves. Para alcançar esses objetivos, a estratégia metodológica foi elaborada considerando a natureza descritiva da pesquisa, foi utilizado

coleta e análise documental, visando compreender as atividades de lobby no processo da criação da ANAC.

O trabalho foca no processo específico de criação da ANAC como um estudo de caso, compreendendo as dinâmicas políticas, econômicas e sociais que permitiriam a influência dos empresários aéreos. Foi utilizado Análise de Discurso e Conteúdo para examinar os discursos, comunicados e documentos para mapear temas, e a presença de interesses específicos, com objetivo de detectar padrões de favorecimento ou tendências que possam estar relacionadas à atuação do lobby. Foram analisadas as notas taquigráficas das audiências públicas nas comissões, que contaram com a presença dos principais atores do setor aéreo.

O texto encontra-se dividido em cinco partes, contando a partir desta introdução. Na segunda parte temos a revisão da literatura que norteia o tema deste trabalho, como a Reforma do Estado, Agência Reguladoras, teorias e conceitos sobre Grupos de Interesses e Grupos de Pressão e Lobby, a ação política empresarial, uma introdução sobre a aviação comercial no Brasil, a regulamentação do setor aéreo e o contexto da criação da ANAC para entendermos a dinâmica da relação do setor aéreo com governos constituídos. Na terceira parte serão apresentados os materiais coletados e os métodos empregados na pesquisa. Na quarta parte trazemos os resultados da análise dos dados coletados das notas taquigráficas das audiências públicas. E na última parte temos a conclusão e as nossas considerações.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

### 2.1 A REFORMA DO ESTADO E A ESTRUTURA INSTITUCIONAL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

A reforma regulatória implementada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, no contexto da Reforma do Estado, introduziu mudanças significativas no panorama político e administrativo do Brasil. Entre essas transformações, a criação das agências reguladoras como uma das principais inovações, marcando um novo modelo de gestão e controle em setores estratégicos da economia.

A década de 1990 foi marcada por transformações significativas na estrutura do Estado brasileiro. A reforma do Estado, conduzida nesse período, teve como foco principal o processo de privatização e as reformas institucionais, com o objetivo de tornar o Estado mais ágil e eficiente (Rezende, 2002). Nesse cenário de liberalização dos mercados, a reforma regulatória desempenhou um papel crucial ao criar um espaço para a tomada de decisões por meio das agências reguladoras. Do ponto de vista teórico, essas agências foram instituídas para combater falhas de mercado, como assegurar a competitividade de setores da economia, diminuir custos de transação inerentes à provisão de bens públicos, reduzir assimetrias de informação entre agentes econômicos, combater externalidades negativas, universalizar serviços e promover os interesses dos consumidores (Peltzman, 2004; Posner, 2004; (Przeworski, 1990).

As agências reguladoras ganharam grande visibilidade devido à complexidade de suas funções, que envolvem a imposição de regras, a criação de normas, a aplicação de punições e a arbitragem, assumindo papéis executivos, legislativos e judiciários (Nunes, 2001).

As competências executivas incluem a concessão e fiscalização de atividades e direitos econômicos. As atribuições legislativas referem-se à criação de normas, regras e procedimentos com força legal sob sua jurisdição. Já no campo judiciário, as agências arbitram, impõe penalidades e interpretam contratos e obrigações (Nunes, 2001). Assim, reunindo num único órgão, funções que envolvem os três poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), as agências são entidades autônomas, livres de obrigações diretas com instituições políticas.

A criação das agências reguladoras no Brasil como órgãos autônomos, em vez de departamentos subordinados à administração direta, ocorreu no contexto da reforma do Estado, implementada durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso

(1995-2002). Essa reforma pode ser resumida em quatro aspectos principais segundo (Nunes, 2001).

a) Delimitação do tamanho do Estado: por meio de processos de privatização de setores considerados passíveis de melhor funcionamento via mercado; a junção de órgãos e extinção de outros e a redução, quando possível, do quadro de pessoal.

b) Redefinição do papel regulador: por meio de restrições à ação privada, quando não for possível eliminar as disfunções do mercado; estimular práticas de mercado ou utilizar mecanismos que se aproximem, ao máximo, da ação do mercado.

c) Recuperação da governança: que seria a capacidade de governo tornar efetivas suas próprias decisões.

d) Aumento da governabilidade: o aperfeiçoamento da democracia representativa e maior abertura do Poder público ao controle social.

A criação das agências reguladoras representou um esforço para promover maior transparência e responsividade da atividade regulatória à sociedade. Cinco princípios fundamentais foram adotados como diretrizes na criação das agências reguladoras:

a) Autonomia e independência decisória;

b) Ampla publicidade de normas, procedimentos e ações;

c) Celeridade processual e simplificação das relações entre consumidores e investidores;

d) Participação de todas as partes interessadas no processo de elaboração de normas regulamentares, em audiências públicas;

e) Limitação da intervenção estatal na prestação de serviços públicos, aos níveis indispensáveis à sua execução.

A discussão anteriormente empreendida, procurou apresentar como a criação das agências reguladoras representou um marco na reforma do Estado brasileiro, buscando equilibrar a intervenção estatal com a liberalização econômica, ao mesmo tempo em que promovia transparência, participação social e eficiência regulatória.

## 2.2 TEORIA E CONCEITOS SOBRE GRUPOS DE INTERESSE, GRUPO DE PRESSÃO E LOBBY.

Os termos grupos de interesses e grupos de pressão apresentam semelhanças entre si, muito embora as denominações possam variar, os conceitos. Já o conceito relacionado ao *lobbying* se distingue dos outros dois por se tratar de um processo utilizado para a obtenção dos resultados desejados, ou seja, o *lobbying* se caracteriza como sendo uma ação. A literatura especializada não apresenta consenso sobre como definir grupos de interesse, grupo de pressão e *lobby*. O quadro 1 a seguir busca recuperar os principais conceitos de grupos de interesse na literatura.

**Quadro 1** – Conceitos de Grupos de Interesse na Literatura.

<b>Truman (1951)</b>	“Qualquer grupo que, à base de um ou vários comportamentos de participação, leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais, com o fim de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes divididas”.
<b>Meynaud (1960)</b>	“Órgãos estranhos à máquina governamental propriamente dita que, desde o exterior, efetuam ações sobre as autoridades habilitadas pela Constituição – ou por qualquer outro dispositivo regulamentar – para preparar, suspender e executar decisões.”
<b>Almond E Powell Jr (1972)</b>	“Grupo de indivíduos ligados por laços particulares de preocupações ou de vantagens e que têm certa consciência desses laços”
<b>Wootton (1985)</b>	“Um ator particular, diferente de um partido político, que tenta influenciar um alvo público para atingir algum objetivo”.
<b>Salisbury (1977)</b>	“Grupo de interesse é uma associação formalmente organizada que se dedica à realização de atividades que visam influenciar as decisões a serem tomadas pelas autoridades governamentais”.
<b>Outhwitw E Bottomor (1996)</b>	“Organizações particulares que buscam reunir os valores e Outhwitw E Bottomor (1996) preferências que seus membros têm em comum e, articulando-os, tentam influenciar tanto a opinião pública quanto os planos governamentais”.

Elaboração: A autora (2025)

Baumgartner e Leech (1998) defendem que, para compreender as políticas, é essencial primeiro entender a atuação dos grupos. Os autores sintetizam as diversas maneiras como diferentes abordagens têm sido empregadas para definir grupos de interesses:

- Categorias sociais ou demográficas de população;
- Qualquer conjunto de indivíduos com crenças, identificações ou interesses similares;
- Indivíduos com ação política proeminente como empreendedores políticos ou lobistas registrados em parlamentos;
- Participantes do processo legislativo através de audiências públicas;
- Instituições de um modo geral, incluindo corporações privadas e agências de governo;
- Movimentos sociais;
- Organizações associativas;
- Coalizões de organizações e instituições;

A corrente europeia entende grupos de interesses como grupos não engajados na política e grupos de pressão como engajados, sendo o engajamento a transformação de interesses em pressão (Santos, 2007).

Genericamente podemos dizer que, num dado momento, os grupos de pressão são um subconjunto dos grupos de interesses que visam pressionar uma qualquer instância do poder político (...) a alterar suas políticas num sentido favorável ao grupo ou a mantê-las caso elas já sejam favoráveis ao interesse do grupo. Neste sentido as atividades dos grupos de pressão passam sempre por sua relação com entidades públicas. Isto já não acontece necessariamente com um grupo de interesse que pode prosseguir o seu interesse de forma completamente à margem do poder político, caso a ação não vise alterar políticas públicas e caso seu financiamento não dependa (no todo ou em parte) de organismos públicos (Pereira, 2001, apud Santos, 2007, p.80).

Aragão (1996) classifica os grupos de pressão em cinco categorias, (I) grupo de pressão empresariais (entidades e empresas); (II) grupo pressão dos trabalhadores (sindicatos e associações); (III) grupo de pressão de profissionais (engenheiro, médicos, jornalista e outros); (IV) grupos de pressão de natureza diversa (ambientais, religiosos e outros); (V) grupos de pressão dos poderes públicos.

A distinção entre grupo de interesse e grupo de pressão não é fixa e pode mudar com o tempo. Um grupo de interesse pode modificar sua atuação, passando a agir de forma ativa e política para defender suas ideias. Quando isso ocorre, ele deixa de ser apenas um grupo de

interesse e se torna um grupo de pressão. Por essa razão, considera-se que os grupos de interesse têm o potencial de se transformar em grupos de pressão, dependendo de sua postura e estratégia de atuação.

Como ilustrado na figura 1 podemos dizer que a partir do momento que um grupo de interesse decide agir junto a um órgão público ele se torna um grupo de pressão.

**Figura 1-** Transição de grupo de interesse para grupo de pressão.



Elaboração: A autora (2025).

**Quadro 2 -** Definições de grupos de pressão segundo a literatura.

<b>Key (1944)</b>	“Os grupos de pressão são grupos que se empenham pela adoção ou pela rejeição – de políticas públicas que afetem os seus interesses.”
<b>Pasquino (1982)</b>	“Grupo de pressão pode ser visto como uma organização que procura, através do uso de sanções (negativas – punições ou positivas – prêmios) ou da ameaça do uso delas, influenciar sobre decisões que são tomadas pelo poder político, seja a fim de manter a distribuição prevalente de bens, serviços, honras e oportunidades, seja a fim de conservá-la frente às ameaças de intervenção – de outros grupos ou do próprio poder político”.
<b>Thomas (2004)</b>	“Grupos de pressão são grupos organizados em torno de uma <i>issue</i> visando interesses particulares ou para a sociedade como um todo, mas que não tem interesse em chegar ao poder a ponto de assumir o controle da máquina governamental”.

Elaboração: A autora (2025)

O primeiro cientista político a empregar o termo *Lobby* como a busca de influenciar decisões políticas ou a aprovação ou rejeição de leis pelo Poder Legislativo foi Arthur F. Bentley em *The Process of Government* editado em 1908 (Lemos, 1988).

O *lobbying* surgiu como processo de diálogo entre grupos de interesses econômicos e o governo, tendo sido apropriado por organizações que não tinham motivos econômicos, as quais poderiam ser denominadas de entidades sociais ou idealistas, comprovando a validade do processo para representar interesses perante os agentes governamentais (Oliveira, 2005).

A prática do *lobby* ganhou força no Brasil com a redemocratização, a partir da década de 1980 (Diniz; Boschi, 2000), uma vez que o processo de tomada de decisões públicas se tornou mais acessível com a abertura política. Antes disso, havia muito pouco espaço para a discussão de interesses difusos ou sociais, mesmo aqueles relacionados ao exercício da cidadania. Durante a ditadura militar, as decisões eram influenciadas pelo conhecimento dos governantes ou pela proximidade que certos grupos mantinham com os detentores do poder.

Pode se dizer que após a Constituição de 1988, o número de pessoas envolvidas na prática do *Lobby* aumentou significativamente, e as empresas buscavam estabelecer um canal de comunicação com o Estado que favorece seus interesses particulares. Com a consolidação da democrático, as relações entre o poder público e a sociedade mudaram de forma profunda. A busca por liberdades individuais e a defesa desses direitos foram consequências da ausência dessas garantias durante o período da ditadura. No quadro 3 abaixo temos uma síntese dos principais conceitos de Lobby encontrados na literatura Nacional.

**Quadro 3** - Definições de Lobby encontradas na Literatura Brasileira.

<b>Graziano (1994)</b>	“Defesa de interesses perante membros do poder público.”
<b>Andréa Oliveira (2004)</b>	“Lobby como um instrumento de participação nas tomadas de decisão, divididos em: lobby público, lobby privado, lobby institucional e lobby classista.”
<b>Manoel Santos (2011)</b>	“Lobby como atividade exercida por grupos de pressão no sentido de exercer influência no comportamento parlamentar.”
<b>Gozetto e Mancuso (2012)</b>	“Defesa de interesses junto a membros do poder público que podem tomar decisões políticas”.

Elaboração: A autora (2025)

A figura 2 a seguir tem como objetivo esclarecer as distinções entre grupos potenciais, grupos de interesse, grupos de pressão e *lobby*.

**Figura 2** - Grupo de Interesse, Grupo de Pressão e *Lobby*



Fonte: (Santos, 2007, p. 83).

Para Santos (2007), os interesses amplamente presentes na sociedade formam os grupos latentes e potenciais. Os grupos de interesse surgem a partir da organização desses interesses disseminados. Os grupos de pressão representam uma evolução dos grupos de interesse, enquanto os lobbies são a forma pela qual esses grupos de pressão se articulam para influenciar decisões políticas.

A literatura sugere que o *lobbying* funciona de maneiras distintas, dependendo de fatores contextuais, como as características da política pública em questão e os interesses impactados por ela. (Santos et al., 2019).

No setor empresarial, o *lobbying* pode ser realizado em favor de uma única empresa, de várias empresas de um mesmo setor ou região, ou até mesmo em benefício de todo o segmento. Da mesma forma, no caso dos trabalhadores, o *lobbying* pode ser conduzido para representar os funcionários de uma empresa específica, os trabalhadores de um determinado setor ou a classe trabalhadora como um todo.

As ações de *lobbying* podem ser variadas, pode ser formal ou informal. Os grupos de interesse podem se dedicar a várias ações, como contado direto com os parlamentares, acompanhar reuniões em comissões, participar de audiências públicas, visita a gabinetes dos

parlamentares, contato com líderes partidários, articulação com outros grupos de interesses (Santos et al., 2017).

Um das ações de *lobbying* pode ser a informacional, a informação é o principal recurso utilizado por representantes de interesses organizados para influenciar as decisões durante uma audiência pública. As apresentações feitas pelos participantes podem ajudar a direcionar a opinião dos deputados que integram as comissões, especialmente a do relator, que desempenha um papel central nesse processo.

Para Zampiere (2013) a informação é o elemento essencial para que os grupos de pressão possam atuar de forma eficaz nas comissões.

Muitos grupos de interesse aproveitam as audiências públicas, para apresentar suas demandas sobre o tema em debate, e as audiências permitem que os grupos de interesses apresentem informação qualificada aos membros da comissão. Participar de audiências públicas é uma atividade considerada relevante para os grupos de interesse (Resende, 2018).

Santos et al (2017) mostram os grupos de interesse consideram que os relatores e os presidentes das comissões têm um papel fundamental no processo legislativo. Além disso, enxergam as comissões como os espaços mais estratégicos para atuação. Por isso, influenciar as decisões dentro das comissões é essencial para qualquer grupo que deseja defender seus interesses.

As audiências também proporcionam a chance de estabelecer alianças com outros grupos que compartilham interesses em um determinado assunto ou, por outro lado, de confrontá-los publicamente diante das autoridades responsáveis pela decisão.

É possível afirmar que as comissões são palco de debates acirrados e disputas intensas. Esse embate ocorre, principalmente, em torno de duas decisões interligadas: primeiro, se a audiência pública será realizada ou não; segundo quem terá o direito de participar. Dessa forma, tanto a escolha de destacar ou não determinado tema quanto a definição de quais atores poderiam defender seus interesses de maneira privilegiada são questões altamente disputadas. (Santos et al., 2017). E os participantes podem ser de variados segmentos, como econômico, órgão público, sindicatos, associações e empresariais.

Com base na discussão realizada anteriormente, procurou-se apresentar as diferenças de abordagem de conceitos de grupos de interesse, grupo de pressão e *lobby* encontrado na literatura. E que no Brasil o *lobby* ganhou força com a redemocratização e a centralidade das audiências públicas como espaços de disputa e influência. A informação e a articulação política são elementos-chave para o sucesso dessas estratégias.

### 2.3 AÇÃO POLÍTICA DO EMPRESÁRIOS

Para as definições da ação política do empresariado. Mancuso (2007) aponta sete critérios fundamentais para analisar as ações políticas dos empresários, que são:

1. Quais os atores focalizados?
2. Quais os seus alvos?
3. Quais decisões despertam os interesses desses atores?
4. Em que momento ocorre a atuação política?
5. Qual a forma da atuação política?
6. Quais são os fins da atuação política?
7. Quais os resultados da atuação?

Os estudos da ação política empresarial podem ter diferentes direção, de acordo com o ator a ser analisado. Podendo ser analisado uma única empresa, ou um conjunta de empresa através de sindicatos ou associações. O momento de atuação dos empresários, pode ser na elaboração de proposta a ser entregue a autoridades, ou durante a tramitação de um projeto em questão, nas Comissões no plenário e em audiências públicas. É muito comum os empresários se mobilizarem na fase de regulamentação ou implementação de decisões (Mancuso, 2007).

A ação política dos empresários é influenciada pela arena que se escolhe atuar, seja no Executivo, Legislativo ou Judiciário. Mancuso (2007) apresenta possíveis atividades que podem ser desenvolvidas por grupos de interesses:

- Contato direto com os tomadores de decisões ou seus assessores. Esses contatos podem ocorrer em situações formais ou informais (almoços, jantares, festas, etc).
- Contato indireto com os tomadores de decisões por meio de cartas, abaixo-assinados, mensagens eletrônicas etc.
- Presença oficial em organismos diretamente envolvidos no processo decisório (comissões, grupos de trabalho, conselhos consultivos, conselhos deliberativos, etc).
- Elaboração e publicação de documentos que apresentam e justificam as reivindicações do empresariado.
- Redação e apresentação de projetos Participação em audiências públicas
- Campanhas de telefonema e envio de correspondência aos tomadores de decisões Divulgação de demandas empresariais por meio da mídia.

- Divulgação pública da posição assumida pelos tomadores de decisões diante das demandas empresariais
- Formação de coalizões.
- Contratação temporária de indivíduos ou firmas especializadas em defesa de interesses.
- Promoção de protestos e manifestações.

Os empresários podem alcançar dois tipos distintos de benefício. O primeiro é o ganho, que ocorre quando eles defendem uma decisão que melhora a situação atual e essa decisão é adotada pelo setor público. O segundo é o alívio, que acontece quando eles se opõem a uma decisão que poderia piorar a situação atual e conseguem impedir que ela seja implementada. Mas, os empresários também podem enfrentar dois tipos de insucesso. A perda ocorre quando eles tentam impedir uma decisão que prejudicaria a situação atual, mas, mesmo assim, a decisão é implementada. Já a frustração acontece quando eles apoiam uma mudança que traria melhorias, mas essa decisão acaba não sendo adotada.

Santos (2014) ao analisar o *lobby* da indústria no Congresso aponta que o sucesso dos grupos de interesses tende a ser maior em duas situações: quando o *lobby* corporativo é mais intenso e quando a proposta segue o processo legislativo regular. Por outro lado, as chances de sucesso diminuem quando a iniciativa parte do Executivo e quando a proposta resulta em uma mudança no status quo. Isso indica que, quanto mais tempo um grupo tem para atuar sobre uma proposta, maiores são as chances de o lobby produzir efeitos favoráveis. Isso ocorre porque, quando a tramitação segue o processo regular, as chances de sucesso são maiores em comparação ao regime de urgência.

Em síntese, procuramos destacar no texto a complexidade e a diversidade das ações políticas do empresariado, que podem variar conforme os atores envolvidos, as estratégias adotadas e os momentos e arenas de atuação. Além disso, os resultados dessas ações dependem de fatores como a intensidade do *lobby*, o processo legislativo e a capacidade de influência sobre os tomadores de decisão.

## 2.4 BREVE HISTÓRIA DA AVIAÇÃO COMERCIAL NO BRASIL

Essa seção e a próxima seção se dedicará a fazer um resgate das principais informações que fazem parte da história da aviação comercial e que foram significativas na formação da aviação no Brasil. Conhecer essas informações nos ajudará a entender a dinâmica da relação dos empresários dos setores da aviação com os governos constituídos.

A comercialização das atividades aeronáutica no Brasil se deu na década de 20, mais especificamente no ano de 1927, com a chegada de uma companhia alemã a “Kondor Syndikat”. Para convencer o Governo brasileiro da viabilidade e segurança da aeronave e do voo, foi realizado um voo no dia 1 de janeiro de 1927 com o então ministro da viação e obras públicas Victor Konder, o voo foi um sucesso e na volta o então ministro autorizou o transporte regular desde que a empresa fosse nacionalizada em um ano. E no dia 26 de janeiro de 1927 o ministério da viação e obras públicas outorgou a empresa alemã “Kondor Syndikat”.

Com os primórdios da aviação comercial no Brasil em 1927 e com a criação das duas principais empresas aéreas do Brasil, VARIG (Viação Aérea Rio-Grandense) e a Cruzeiro do sul antiga (sindicato condor), ambas receberam ajuda técnica e operacional da empresa alemã Kondor Sydikat.

A criação da VARIG além de contar com ajuda da empresa alemã, contou com as lideranças empresariais e políticas do Rio Grande do Sul. A VARIG sempre contou com o seu crescimento extraordinário e sua intensa e bem cuidada relação com qualquer governo constituído (Monteiro, 2004; Oliveira, 2011).

A VARIG pelas relações com atores-chave do campo político e econômico e pela capacidade de se articular, o seu desenvolvimento empresarial, tornou-se a principal empresa no Brasil do pós-guerra, inclusive, como uma “empresa bandeira”.

Uma outra empresa aérea importante para a aviação comercial Brasileira foi a Panair Do Brasil, que era uma subsidiária da norte-americana Pan American, por décadas dominou a aviação no Brasil, mas encerrou suas atividades em 1965, por determinação do governo militar. Já a VASP (viação aérea de São Paulo), criada em 1933, por um grupo de empresários paulistas com dificuldades financeiras, buscaram auxílio do governo de São Paulo. Logo se tornando uma empresa estatal em 1935, até a sua privatização em 1990. (Ferreira, 2017)

A legislação aeronáutica estabelecida em 1925 exigia que a operação no mercado interno fosse feita por empresas com sede no Brasil, e foi a responsável pelo surgimento de diversas subsidiárias nacionais de empreendimentos estrangeiros que tinham interesse no

mercado Brasileiro. (Lamy e Castro, 1993). A legislação de 1925, foi elaborada antes da existência de tráfego aéreo no país.

O governo criou, em 1931, o Departamento de Aviação Civil (DAC), ligado ao Ministério de Viação e Obras Públicas. O DAC seria responsável pela fiscalização dos serviços aeronáuticos civis. Em 1938 foi instituído o primeiro Código Brasileiro do Ar, e em 1941 é criado o Ministério da Aeronáutica, que se torna o responsável por toda a regulamentação, fiscalização e as concessões do transporte aéreo, é criado como forma de aumentar a atuação estatal, de nível federal, no setor aéreo. Entretanto, apenas na década de 60 as atividades regulatórias do governo ganharam relevância, com a adoção de uma política específica para o setor.

A relação entre o estado e o mercado da aviação comercial nos anos de 1960 está ligado a uma maior aproximação das autoridades aeronáuticas e os empresários do setor. Com grande crescimento no pós-guerra e com o avanço das tecnologias se tendo a entrada de diversas novas empresas, e com tudo isso também se trouxe um processo de falências das empresas que foram incapazes de acompanhar esse novo cenário. O modelo de regulamentação pós 1964 começou nas CONACs (Conferência Nacional de Aviação Civil).

As autoridades pressionadas pela criação de CPIs e por movimentos de trabalhadores pedindo a criação de uma estatal de transporte aéreo, as autoridades aeronáuticas acabaram convocando as empresas aéreas e outros setores da política para discutir propostas para a crise aérea. E foram organizadas três Conferências Nacionais de Aviação Civil (CONAC), em 1961, 1963 e 1968.

Nas CONAC sempre se argumentou sobre uma maior popularização do avião como meio de transporte, por meio da concessão de subsídios que permitissem à aviação concorrer com outros meios de transportes terrestres, mas nas demais conferências esse tema foi posto de lado e o tema da “Realidade tarifária” ganhou destaque, e que implicou no encarecimento das tarifas, como consequência se teve uma redução de usuários e uma maior elitização do meio de transporte aéreo.

Nos anos de 1970 a aviação comercial teve um período de crescimento e lucratividade crescente, mesmo com as altas tarifas, e a política de realidade tarifária garantia a rentabilidade das operações. O congelamento de tarifas decorrente da implementação do plano cruzado foi um grande impacto sofrido pelas empresas em relação aos reajustes no ano de 1986, na véspera de uma concessão de reajuste de 30% devido à alta demanda que se teve naquele ano. O retorno dos trabalhadores à arena política com o fim da ditadura militar representaria um desafio às empresas e as autoridades aeronáuticas, pois os trabalhadores

defendiam a criação de um órgão civil que substituísse o DAC no controle do setor aéreo. Assim surgiu a campanha “Pássaro Civil”, que teve uma intensa pressão do empresariado aéreo e dos militares da aeronáutica junto ao congresso que queriam a manutenção do sistema do “Poder Aéreo unificado”<sup>1</sup> com o discurso de que o transporte aéreo era considerado um assunto de segurança nacional.

No final dos anos de 1989 o mercado de aviação comercial foi marcado por uma política de aproximação entre as autoridades aeronáuticas e empresas do setor da aviação, formalizado com as CONAC e eventos que reuniam esses principais atores. Mas os trabalhadores eram sempre excluídos das arenas de decisão (Monteiro, 2005).

Nos anos 90 com a eleição de Fernando Collor, entra na agenda da aviação civil o debate de reforma dos liberalizantes no setor. A primeira atuação do ciclo das reformas é marcada pelo arremate da VASP pelo empresário Wagner Canhedo, em um leilão de privatização, a VASP deixava de ser uma empresa secundária e começava a desempenhar um papel mais agressivo de expansão no mercado doméstico e internacional, mudando toda a dinâmica do setor. Entra em debate em 1992 a criação de uma Câmara Setorial para o setor aéreo, uma iniciativa que já vinha sendo implementada em diversos setores. Só que encontrou uma forte resistência dos empresários aéreo e de militares da aeronáutica que se recusaram a compartilhar informações sobre o setor.

Durante o governo Collor não se modificou o padrão de relacionamento entre as empresas e as autoridades governamentais, mantendo o poder da Aeronáutica sobre o setor. Além disso, não fez alterações significativas na estrutura do mercado. As mudanças mais significativas só ocorreriam com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, que traria ao Executivo uma tecnocracia comprometida com a radicalização da agenda de reformas. No processo de desregulamentação do setor aéreo, foi quando se obteve um maior impasse entre os atores, com a preocupação de manter o controle do setor, diante se uma certa pressão do poder executivo, que proporcionou uma mudança de postura das empresas de aviação comercial, com mais crítica ao governo e buscando um caminho para se obter mais legitimidade para seus pleitos que era voltada para políticas de incentivo do setor.

A cooperação dos governos foi imprescindível para o crescimento da aviação no país. Uma dinâmica que envolve uma articulação entre atores do governo e empresários do setor da

---

<sup>1</sup> “Poder Aéreo Unificado”, segundo a qual a aviação comercial deveria ser trazida para o âmbito da política de segurança nacional, portanto, devendo o seu controle ser prerrogativa dos militares. Além disso, a existência de um sistema único, englobando o controle do espaço aéreo, fiscalização das empresas, certificação das aeronaves e dos profissionais, entre outros aspectos, significaria um melhor aproveitamento dos recursos (Monteiro, 2008).

aviação, e a aproximação desses dois atores teve um papel chave para explicar o desenvolvimento do próprio setor.

## 2.5 A REGULAMENTAÇÃO DO MERCADO DE AVIAÇÃO CIVIL NO BRASIL

Uma das características mais marcantes do setor de transporte aéreo no Brasil foi o processo contínuo de liberalização econômica, conhecido como "Política de Flexibilização" da Aviação. Iniciado no começo dos anos 90 pelo Departamento de Aviação Civil (DAC), esse processo de liberalização ocorreu de forma gradual, alinhando-se ao programa de desregulamentação econômica implementado pelo governo no início daquela década.

Embora as políticas regulatórias brasileiras tenham o objetivo de estabelecer diretrizes para o funcionamento de monopólios estatais privatizados, especialmente nos anos 1990, o setor aéreo civil, por sua vez, nunca foi um monopólio natural. Desde o início de sua existência, o setor de aviação sempre foi predominantemente privado e sujeito à regulação (Guimarães; Salgado, 2003).

A regulação do setor foi fundamentada na perspectiva estatal de que a indústria de transporte aéreo de passageiros constitui um serviço público essencial. Além disso, diversos outros fatores justificaram a atuação do governo como gestor desse setor: garantir a estabilidade do negócio, promover a segurança e defesa nacional, proteger o meio ambiente, reforçar o prestígio e a política comercial e industrial do país, além de fomentar o desenvolvimento regional e urbano, entre outros (Busto; Turolla; Oliveira, 2005).

A política regulatória adotada pelo governo no setor aéreo desempenhou um papel oposto ao das políticas tradicionais, que buscam limitar o poder de monopólio das empresas e proteger o consumidor contra abusos. No início, a regulação tinha como objetivo restringir a concorrência e não proteger o consumidor, mas sim favorecer as empresas oligopolistas (Guimarães; Salgado, 2003). Apenas com o movimento de desregulamentação dos anos 90, as empresas passaram a operar em um ambiente mais competitivo e sem reservas de mercado.

Devido à baixa concorrência e ao mercado fortemente regulado, as autoridades governamentais começaram, a partir de 1990, a dar os primeiros passos rumo à desregulamentação. Ao contrário dos Estados Unidos, onde a liberalização dos mercados ocorreu de maneira irrestrita, no Brasil o processo foi gradual, similar ao que aconteceu na Europa, com o objetivo de evitar possíveis impactos negativos, como um aumento exacerbado da concorrência (Oliveira, 2009).

Salgado, Vassallo, Oliveira, (2010) descrevem os seis principais estágios da regulação da aviação no Brasil:

- Regulação com Política Industrial (1973-1986);
- Regulação com Política de Estabilização Ativa (1986-1992);
- Liberalização com Política de Estabilização Inativa (1992-1997);
- Liberalização com Restrição de Política de Estabilização (1998-2001);
- Quase-Desregulamentação (2001-2002); 6. Re-regulação (2003- ).

No primeiro período (1973-1986), caracterizado por uma forte regulação, houve uma significativa intervenção do Estado. Durante essa fase, foi implementado o Sistema Integrado de Transporte Aéreo Regional (SITAR), composto por cinco empresas regionais e quatro nacionais, sendo estas últimas a VARIG, VASP, Cruzeiro do Sul e Transbrasil. As empresas regionais eram a Nordeste, Taba, TAM, Rio Sul e VOLTEC. As empresas regionais não competiam entre si, já que o Brasil foi dividido em cinco regiões, e cada uma dessas empresas assumiu a responsabilidade por operar exclusivamente em sua respectiva área.

De acordo com Alessandro Oliveira (2009), nesse período, os preços e as frequências dos voos eram definidos pelas autoridades, e a entrada de novas companhias aéreas no mercado era proibida. Fica claro que a intervenção do governo no setor aéreo era significativa, já que, além de estabelecer monopólios para cada empresa regional, também bloqueia a criação de novas empresas.

No período de 1986 a 1992, que marcou o início da desregulamentação, Alessandro Marques de Oliveira destaca que o Estado brasileiro abandonou a utopia do planejamento total como política industrial, sendo fortemente impactado pelo persistente problema da inflação. As políticas econômicas implementadas para combater a inflação tiveram um grande impacto no setor de transporte aéreo, especialmente com a desvalorização da taxa de câmbio, que visava aumentar a rentabilidade das atividades de exportação, e com as interferências nos preços das passagens aéreas, uma forma clara de controle inflacionário em setores com preços regulados.

É importante destacar que, em 1986, foi instituído o Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986), que substituiu o Código Brasileiro do Ar, criado pelo Decreto-lei nº 32, de 18 de novembro de 1966.

No período (1992-1997) marca o início da política de "Flexibilização" da aviação comercial. A partir dos anos 1990, com a emissão de diversas portarias pelo Departamento de Aviação Civil (DAC), a liberalização do setor ocorreu de maneira gradual, alinhada ao programa governamental de desregulamentação da economia que começou no início daquela década.

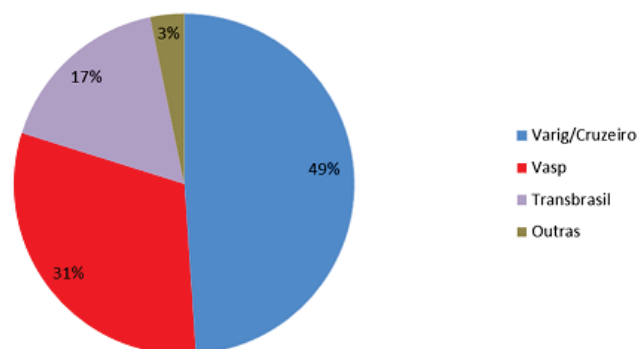
A flexibilização do setor aéreo foi efetivamente implementada a partir de 1992, dentro do contexto do já existente "Programa Federal de Desregulamentação" do Governo Collor (Decreto nº 99.179, de 15 de março de 1990). Esse período é caracterizado por uma política de controle de estabilização "inativa", o que significa que não era necessário que as autoridades macroeconômicas intervissem de forma intensa no mercado, já que não se observaram grandes pressões de aumento nos preços. Além disso, houve uma baixa instabilidade nos custos, com taxas de câmbio, especialmente o dólar, relativamente estáveis e favoráveis durante a maior parte desse período. (Salgado, Vassallo, Oliveira, 2010).

A partir de 1999, houve uma redução no número de companhias atuando no mercado, especialmente no segmento regional. Apesar do constante movimento de entrada e saída de empresas aéreas no setor, o mercado ficou concentrado. Naquele ano, as quatro maiores companhias nacionais (VARIG, Transbrasil, TAM e VASP) controlavam 97% do mercado doméstico regular, com base na oferta percentual de assentos por quilômetro disponível.

O Gráfico 1 mostra a estrutura do mercado aéreo doméstico em 1990 quando três empresas controlavam 97% do mercado. O grupo VARIG praticamente dominava metade do mercado nacional, seguido pela VASP e por fim pela Transbrasil. As pequenas empresas (regionais) obtinham apenas 3%.

**Gráfico 1 - Oligopólio em 1990**

Empresas brasileiras - Participação no mercado doméstico - 1990



Fonte: Ferreira (2017).

Em 2000 foi eliminada a distinção entre empresas de âmbito regional e de âmbito nacional, passando todas as empresas serem denominadas empresas domésticas regulares. Na Quase-Desregulamentação (2001-2002), um acordo entre o DAC e o Ministério da Fazenda possibilitou a remoção da maioria dos mecanismos de regulação econômica que ainda existiam no setor, reduzindo a interferência macroeconômica. Assim, por meio de portarias emitidas por ambos os órgãos governamentais, foi implementada uma liberalização total dos preços. Após a liberação das tarifas, as companhias aéreas passaram a ter a obrigação de informar, em algumas rotas, as tarifas praticadas ao Departamento de Aviação Civil (DAC), que é vinculado ao Comando da Aeronáutica do Ministério da Defesa.

Em 2003, com a chegada de um novo governo federal e influenciado pelos significativos problemas financeiros que afetam as companhias aéreas desde o período regulatório, o regulador adotou novas diretrizes de política setorial para o transporte aéreo doméstico no Brasil. Em contraste com o processo de flexibilização, o DAC reintroduziu alguns mecanismos de intervenção econômica no mercado, visando controlar o que foi denominado "excesso de capacidade" e a intensificação da "competição prejudicial" na indústria. Essa mudança ocorreu por meio de portarias que, na prática, interromperam a sequência de medidas de liberalização iniciada nos anos 1990 com a Política de Flexibilização.

Com a literatura apresentada acima sobre a regulação do setor aéreo aos longos dos anos antes da criação da ANAC entendesse, que a regulação intensa da aviação civil pelo governo era motivada pela necessidade de garantir a segurança das operações aéreas, organizar o espaço aéreo e controlar o desenvolvimento do setor, que era considerado estratégico para o país. E que o governo atuava diretamente na fiscalização das empresas aéreas, na definição de rotas e na supervisão de normas técnicas, visando assegurar a estabilidade econômica e a segurança pública. Além disso, a aviação civil estava intimamente ligada a interesses nacionais, como a integração territorial e o desenvolvimento econômico, o que justificava o controle estatal sobre o setor. A regulação também buscava evitar monopólios e proteger os direitos dos passageiros, embora, na época, a gestão fosse mais centralizada e menos especializada do que após a criação da ANAC.

## 2.6 O CONTEXTO POLÍTICO E O PROJETO DA CRIAÇÃO DA ANAC

No final dos anos 90 e início dos anos 2000 o setor aéreo enfrentou sua crise mais severa. Nesse período, todas as companhias registraram prejuízos, resultando no desaparecimento de empresas tradicionais, além de outras menores surgidas com a abertura do setor. Foi nesse cenário que se iniciaram as discussões sobre a criação de novos instrumentos institucionais para a aviação civil, incluindo o debate sobre um novo Código Brasileiro de Aeronáutica e a criação de uma agência reguladora civil em substituição ao DAC.

No mandato de Fernando Henrique Cardoso com o aprofundamento da abertura econômica houve uma série de privatizações e reorganização no aparato governamental, com agências reguladoras para se realizar uma mediação entre o poder público dos atores econômicos. Para se ter uma clara distinção entre as obrigações do governo, das obrigações do estado, conferindo estabilidade na relação entre os atores públicos e privados. Nesse contexto de reformas que se iniciou o debate sobre a criação de novos instrumentos institucionais para a aviação civil, incluindo a proposta de um novo Código Brasileiro de Aeronáutica e a criação de uma agência reguladora civil para substituir o DAC. As companhias aéreas ficaram à margem dessas discussões, pelo menos enquanto o debate permaneceu restrito ao âmbito do Executivo (Monteiro, 2010).

Na aviação comercial a reforma reguladora não teve a ver com privatização, como aconteceu com os demais setores como a telecomunicação e de energia elétrica (Monteiro, 2004). O setor aéreo já funcionava sob controle de um órgão regulador, o DAC. Mas um dos desafios da ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil) seria a eliminação da “Doutrina do Poder Aéreo Unificado”, transição do controle militar para o controle civil. E a criação da ANAC estava em um cenário de crise, assim tornando mais ainda dramático o embate entre o poder Executivo e o interesse privado.

O PL nº 3.846/2000 que previa a criação da ANAC entrou em tramitação em 2000, e só foi concluído em 2005. O projeto era de autoria do Executivo e foi idealizado por um grupo formado por membros da Casa Civil, Ministério da Defesa, DAC e INFRAERO, sem a participação dos empresários e trabalhadores. Se percebendo um afastamento das autoridades aeronáuticas e dos empresários, ambos os grupos tinham uma relação de aliados (Monteiro, 2004).

O projeto de Lei original enviado pelo Executivo continha nove capítulos: (I) Dos Princípios Fundamentais; (II) Da Agência Nacional De Aviação Civil- ANAC; (III) Da

Estrutura Organizacional da ANAC; (IV) Do Processo Decisório; (V) Dos Serviços Aéreos Comerciais; (VI) Do Patrimônio Aeroportuários; (VII) Da Taxa, dos Preços e da Suplementação Tarifária; (VIII) Das Receitas; (IX) Das Disposições Finais e Transitórias e três anexos, anexo I sobre os cargos e remuneração prevista para a agência, anexo II sobre gratificação de cargos de confiança e o anexo III, sobre os valores a serem cobrados das taxa, homologações e registros.

O PL enviado pelo Executivo foi sujeito a 177 emendas no primeiro substitutivo, 152 ementas no segundo substitutivo e no terceiro substitutivo 152 ementas também. O projeto é dividido em três momentos, o primeiro momento foi entre final de abril e início de setembro de 2001, no período de maior atividade legislativa e que deu origem ao primeiro substitutivo. O segundo momento foi em setembro também, decorrente do atentado de 11 de setembro, que causou uma série de ementas com temas específicos sobre segurança do setor, criando assim o segundo substitutivo, mas os trabalhos foram interrompidos pela retirada do PL pelo Executivo no dia 20/11/2001. No terceiro momento, já em 2002, os trabalhos na Câmara dos Deputados retornam 25/06/2002, indo até outubro de 2002, em um terceiro substitutivo é votado e aprovado na Comissão Especial do PL nº 3.846/00.

A tramitação do projeto no Senado inicia somente em setembro de 2004, e se caracteriza por um aspecto bastante relevante: o projeto da Câmara passa por todas as Comissões da Casa e não sofre revisão, ementa ou qualquer alteração (Silame e Meira, 2014). É uma tramitação formal, sem audiências públicas ou iniciativas informacionais dos Senadores, a PLC nº 62, de 2004, foi aprovada, vindo a ser convertida na Lei de Criação da ANAC, Lei nº 11.182, de 11 de setembro de 2005. O texto só sofreu alteração em 2005 por veto presidencial, Veto nº 28/2005, vetos aos art. 30; art. 48, caput e §2º; art. 23; art. 38 e Tabela do Anexo I; e, §1º do art. 39.

A agência foi concebida como uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Infraestrutura (então Ministério dos Transportes), com o objetivo de regular e fiscalizar o setor de aviação civil de forma técnica e independente. A ANAC substituiu o Departamento de Aviação Civil (DAC), que até então era responsável pela regulação, mas enfrentava críticas por sua estrutura burocrática e falta de autonomia.

Em resumo, a criação da ANAC foi uma resposta às demandas por modernização, segurança e eficiência no setor de aviação civil, alinhada às políticas de reforma do Estado e à necessidade de adaptação do Brasil a um mercado aéreo cada vez mais competitivo e globalizado.

### 3 MATERIAIS E MÉTODOS

#### 3.1 DESENHO DO ESTUDO

Este trabalho buscou analisar a presença de grupos de interesses do setor aéreo no processo de criação da Agência Nacional de Aviação Civil -ANAC. Os objetivos foram identificar a presença dos empresários e demais atores, definir quais foram as demandas dos empresários e entidades de representação no PL nº 3.846/2000, transformada na Lei Ordinária nº 11.182/2005. Para alcançar esses objetivos, a estratégia metodológica foi elaborada considerando a natureza descritiva da pesquisa.

Quanto aos métodos a serem aplicados, propondo uma abordagem qualitativa. Para responder o problema proposto no trabalho foi utilizado a Análise de Discurso e Análise de Conteúdo para garantir a sistematização do conhecimento na elaboração dos dados produzidos durante a pesquisa, com base nos estudos de Norman Fairclough (2001) e Laurence Bardin (1977).

Segundo Fairclough (2001) a Análise do Discurso é uma prática política e ideológica que constroi e reproduz as entidades e relações sociais. Os discursos são práticas moldadas socialmente dentro de arenas políticas, o que os torna ferramentas eficazes para revelar os interesses e ideais dos empresários.

##### 3.1.1 População e Amostra

Foi coletada uma amostra inicial de 47 notas taquigráficas que continham o tema ANAC no site da Câmara dos Deputados. Das 47 notas taquigráficas analisadas com o tema ANAC em comissão, 31 notas eram reuniões da Comissão Especial do PL nº 3.846/2000 e dessas 31 reuniões 17 foram audiências públicas que contou com a presença dos atores objeto deste estudo na Comissão Especial do PL da criação da ANAC. As notas taquigráficas são registros transcritos das audiências públicas da comissão, nos quais são detalhadas as discussões realizadas por cada parlamentar, seja membro ou convidado. E esses registros facilitam a identificação de grupos de interesse.

Também foram analisadas audiências públicas em mais três comissões, na Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC), uma audiência na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM) e uma audiência na Comissão de Viação e Transporte (CVT). Essas comissões foram escolhidas para compor amostras, pelo fato de apresentarem temas que foram levantados nas audiências da Comissão especial do PL

nº 3.846/2000 e por conter a presença dos empresários de demais atores. Assim compoendo a nossa amostra final de 20 audiências. No quadro 4 abaixo, temos as datas de cada audiência com a presença de entidades Governamentais, Militar, Empresarial, Trabalhista e Empresários nas comissões.

**Quadro 4** - Disposição das audiências públicas nas Comissões com a presença de atores do setor aéreo.

<b>Data da AP</b>	<b>Presenças</b>	<b>Comissão</b>
15/05/2001	Militar	Comissão Especial - PL 3846/00- ANAC
16/05/2001	Entidade do Governamental	Comissão Especial - PL 3846/00- ANAC
22/05/2001	Entidade Empresarial	Comissão Especial - PL 3846/00- ANAC
23/05/2001	Entidade Empresarial/Trabalhista	Comissão Especial - PL 3846/00- ANAC
29/05/2001	Entidade Trabalhista	Comissão Especial - PL 3846/00- ANAC
30/05/2001	Entidade Empresarial/Trabalhista	Comissão Especial - PL 3846/00- ANAC
05/06/2001	Entidade Empresarial/Trabalhista	Comissão Especial - PL 3846/00- ANAC
06/06/2001	Empresários	Comissão Especial - PL 3846/00- ANAC
12/06/2001	Empresários	Comissão Especial - PL 3846/00- ANAC
19/06/2001	Entidade do Governamental/Militar	Comissão Especial - PL 3846/00- ANAC
20/06/2001	Entidade Governamental	Comissão Especial - PL 3846/00- ANAC
26/06/2001	Entidade Empresarial /Empresários	Comissão Especial - PL 3846/00- ANAC
27/06/2001	Entidade Governamental	Comissão Especial - PL 3846/00- ANAC
09/08/2001	Entidade Governamental	Comissão Especial - PL 3846/00- ANAC
29/08/2001	Empresários/Entidade Empresarial	Comissão Especial - PL 3846/00- ANAC
10/10/2001	Militar/Entidade Governamental	Comissão Especial - PL 3846/00- ANAC

11/12/2001	Empresários	Comissão de Economia, Indústria e Comércio
26/06/2002	Entidade Empresarial/Trabalhista/Governamental	Comissão Especial - PL 3846/00- ANAC
06/05/2002	Militar/Empresários/Entidade e Trabalhista	Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias
25/06/2003	Entidade Empresarial/Trabalhista/Governamental e Militar	Comissão de Viação e Transportes

Fonte: Notas taquigráficas da Câmara dos Deputados  
Elaborado pela autora (2025)

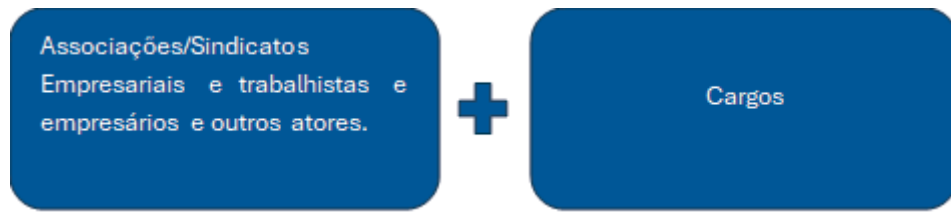
### 3.1.2 Procedimentos de Análise de Dados

Após a definição da amostra, as notas taquigráficas de cada audiência pública foram analisadas com base em critérios previamente estabelecidos. Essas categorias foram determinadas com base na literatura revisada.

As notas taquigráficas com os discursos dos empresários e entidades de representação foram examinadas a partir do software de análise de dados Maxqda. O software foi escolhido por sua capacidade de classificar todas as notas taquigráficas, possibilitando a organização do material analisado em temas e características pré definidos por meio de um processo de codificação. Embora algumas ferramentas quantitativas do software foram utilizadas, como a mensuração da frequência, a análise interpretativa de cada discurso coletado foi priorizada.

Na figura 3 demonstra quais são os critérios de análise do perfil dos atores do setor aéreo que foram buscados nas audiências públicas, os dados foram baseados em associação/sindicatos empresariais, trabalhistas ou empresas representadas nas audiências, bem como o cargo que eles ocupam. Como mencionado anteriormente o fato de haver registros da presença dos convidados a depor em audiência facilita na coleta das informações.

**Figura 3** - Critérios de análises do perfil dos grupos de interesses do setor aéreo nas audiências.



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Para analisar os discursos na audiência pública foi utilizado critérios preliminarmente definidos, como base a coleta de cinco características no discurso dos grupos de interesses: 1) Natureza do discurso, 2) Amplitude da representação, 3) Posicionamento, 4) Proposta/Material de apoio, 5) Contato/Convite anterior (Troiano, 2017).

**Quadro 5** - Critérios para análise dos discursos das audiências públicas.

<b>Etapas</b>	<b>Categorias para analisar</b>
<b>Natureza do discurso</b>	Coleta-se informações sobre a base do discurso. Dentre as opções estão: a) apresentação da associação ou empresa que representa; b) predomínio da defesa de interesses; c) ênfase em questões técnicas que envolvem a temática ou d) pronunciamento com caráter retórico e generalizante, ou seja, sem ênfase específica.
<b>Amplitude da representação</b>	Preocupa-se com a interpretação do direcionamento do discurso, ou seja, se ele foi construído em nome: a) do setor; b) da associação/empresa que representa ou foi um c) discurso mais generalista sem ênfases pontuais.
<b>Posicionamento</b>	Promove a análise do posicionamento do empresário ante o projeto de lei em discussão, podendo ser: a) a favor; b) a favor com críticas; c) contra ou d) sem posicionamento perante o projeto de lei em debate
<b>Proposta/Material de apoio</b>	Realiza-se o exame do material técnico utilizado pelo representante do empresariado, ou seja, se ele: a) usou ou b) não utilizou materiais de apoio, como apresentações de slides ou entrega de proposta aos parlamentares.
<b>Contato/Convite anterior</b>	Promove a avaliação da frequência e do relacionamento do empresário na esfera analisada, ou seja, se o empresário: a) menciona que já esteve em plenário ou teve contato anterior com algum representante do Legislativo e do Executivo ou se b) não faz menção a esse tipo de aproximação.

Fonte: Troiano, 2017

Elaborado pela autora

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esse trabalho foi baseado em uma pesquisa exploratória da documentação legislativa referente à tramitação do Projeto de Lei nº 3846/2000, desde seu envio à Câmara dos Deputados até sua transformação na Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que criou a ANAC.

A tramitação do projeto de lei que instituiu a ANAC possui características próprias em relação aos processos que resultaram na criação de outras agências por PL. Observando na tabela 1 percebemos que sua tramitação durou 53 meses, um tempo bem maior do que em outras agências.

**Tabela 1 - Tempo de tramitação dos PL**

<b>Agência Reguladora</b>	<b>Tempo de tramitação</b>
PL nº 3.846/2000 (ANAC)	53 Meses
PL nº 1.669/1996 (ANEEL)	08 Meses
PL nº 821/1995 (ANATEL)	05 Meses

Fonte: Silame, Meira (2014)  
Elaborado pela autora (2025)

O foco foi examinar a tramitação do projeto de lei, com ênfase especial nos temas discutidos nas audiências públicas, para identificar os grupos de interesse e sua agenda de interesse. As audiências públicas são vistas como uma oportunidade para a atuação de empresários, permitindo conectar, em um mesmo espaço, os canais previamente discutidos. Além disso, elas funcionam como importantes ferramentas de mediação, embora sejam pouco exploradas na literatura quando o foco está na participação de empresários como atores externos ao governo Troiano (2017).

A Comissão Especial foi criada em 12/03/2001 e foi integrada mais outras seis comissões<sup>2</sup>, das trinta e uma reuniões na Comissão Especial da PL nº 3.846/2000 sobre a criação da Agência Nacional de Aviação Civil- ANAC, dezessete são audiências públicas com participação dos principais atores do setor da aviação no Brasil. Foi também analisado outras três comissões que contaram com a presença de autoridade do setor da aviação e empresários,

<sup>2</sup> Comissões de Viação e Transportes (CVT), de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), de Economia, Indústria e Comércio (CEIC), de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP), de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e Redação (CCJR).

a Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC), Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM) e a Comissão de Viação e Transporte (CVT).

Durante a Comissão Especial vários atores importantes do setor aéreo foram convidados a prestar depoimentos e fazer considerações sobre a criação da ANAC. Os setores a serem ouvidos foram divididos em: Setor Público, Militares, Sindicatos, Associações e Empresários<sup>3</sup>.

Iremos tratar no texto como representação direta de interesse nas Comissões, Empresas cujo seus representantes são os próprios Presidente ou Vice-Presidente da empresa: VARIG, VASP, TAM, GOL, Transbrasil, Rio Sul. Foi classificado também como representação direta de interesse, os representantes das empresas cujos cargos são: Gestão e Finanças, Diretor Regional, Diretor Jurídico e Gerente de Relações Institucionais. Na agenda de interesse dos empresários e entidades empresariais identificamos nove temas mais recorrentes que preocupavam os empresários no PL nº3846/2000.

Como representação indireta de interesse, Sindicatos e Associações Empresariais do setor aéreo, SNEA- Sindicato Nacional de Empresas Aeroviárias, SNETA- Sindicato de Empresas de táxi Aéreo, ABAG- Associação Brasileira de Aviação Geral, SINDAG- Sindicato nacional de Empresas de Aviação Agrícola, AIAB- Associação das Indústrias aeroespaciais do Brasil, ABAV- Associação Brasileira de Agência de Viagem, FAVECC- Fórum das Agências de Viagens Especializadas em Contas Comerciais, Multiplan Projetos Técnicos Ltda e a JURCAIB- Junta de Representantes das Companhias Aéreas Internacionais.

Representação do setor dos Trabalhadores nas audiências públicas, se deu por seis entidades do setor: SNA- Sindicato Nacional dos Aeronautas, FNAA- Federação Nacional de Aeroviários e Aeronautas, FNTTA- a Federação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aéreos, SINA- o Sindicato Nacional dos Aeroportuário, SNTPV- Sindicato Nacional dos Trabalhadores na Proteção ao Voo e o SNA- Sindicato Nacional dos Aeroviários. E identificamos cinco temas sobre o Projeto que eram de preocupação na agenda do setor dos trabalhadores.

Esse capítulo foi dividido em oito seções, na primeira seção faremos uma breve síntese dos atores chaves do setor público e militar nas audiências públicas da Comissão Especial da PL nº 3846/2000. Esses atores participaram da elaboração do projeto junto ao Governo. Na segunda seção apresentamos o grupo de interesse dos empresários das 6 companhias aéreas

---

<sup>3</sup> Comissão Especial - PL 3.846/00 - Agência Nacional de Aviação Civil: Reunião ordinária Nº: 000302/01 Data: 02/05/2001, Sumário: Decisão sobre o cronograma de audiências públicas.

atuantes nas audiências, na terceira seção apresentamos as entidades de representação de interesses empresariais como sindicatos e associações que discursaram nas audiências. Já na quarta seção evidenciamos a agenda de interesse dos empresários e entidades empresariais, com temas que foram colocados em debate nas audiências públicas. E na quinta seção temos a presença das entidades trabalhistas convidadas a depor nas comissões. Na sexta seção relatamos os temas da agenda de interesse dos trabalhadores. Na sétima seção comparamos os substitutivos apresentados no processo da criação da ANAC. E na última seção abordamos as ações apresentadas pelos grupos de pressão nas audiências.

#### 4.1. SETOR PÚBLICO E MILITAR

Segundo Monteiro (2004) , a criação da ANAC fez parte das negociações da pasta militar junto ao Ministério da Defesa, para criação de um Ministério a pedido da Aeronáutica, e que mantivesse a Aviação Civil sob comando militar, mas o congresso não aceitou esse pedido, de criação de um novo Ministério. O fim do controle da aviação civil pelos militares, significou o fim da “Doutrina do Poder Aéreo Unificado”, desde o surgimento da aviação civil no Brasil foram os militares que controlavam e regulavam o setor.

Os militares demonstraram maturidade para aceitar a desmilitarização da aviação civil, e começaram a se organizar para garantir algum espaço no novo modelo de gestão. Assim os militares passaram a ser um dos articuladores no processo de criação do Projeto de Lei junto ao Executivo.

Um ator chave na elaboração do Projeto de Lei foi José Augusto Varanda, Secretário Executivo do CONAC e Secretário da Organização Institucional do Ministério da Defesa, Varanda também participou da Comissão especial da PL nº3.846/2000, onde foi depoente e esclareceu algumas dúvidas sobre o Projeto.

Na condição de Secretário Executivo do CONAC e de Secretário da Organização Institucional do Ministério da Defesa, tive a incumbência de coordenar o processo de elaboração do projeto de lei. Este envolveu técnicos do Ministério da Defesa e autoridades da área do comando da Aeronáutica, do DAC, do DPV e da INFRAERO. Meu objetivo - como já disse - é falar sobre os pontos que ainda não estão devidamente esclarecidos. O foco do nosso debate é a substituição do Departamento de Aviação Civil pela ANAC. Propomos a modernização do aparato estatal para lidar com os concessionários autoritários. Não se trata ainda de formatar nova regulação econômica. (Nota taquigráfica CE PL 3846/00, 19/06/2001).

Na primeira audiência pública, foram ouvidas as autoridades Aeronáuticas, o Comandante da Aeronáutica, Carlos Alberto Batista, o Diretor Geral do DAC, Venâncio Grossi e o Ministro da Defesa, Geraldo Quintão. Eles falaram da importância de se criar a ANAC e destacaram também a importância do trabalho que a Aeronáutica vinha fazendo na aviação civil. Tanto o Ministro da Defesa, o Comandante da Aeronáutica e o Diretor do DAC participaram da criação do Projeto de Lei junto ao governo. O Ministro da Defesa em suas falas na Comissão argumenta porque o Projeto de Lei adotou essa ordenação e que a criação da Agência era de caráter administrativo.

O projeto de lei da ANAC foi proposto pelo Ministério da Defesa e apreciado pelos Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e do Planejamento, Orçamento e Gestão, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República. É um projeto conciso, talvez um pouco hermético, na medida em que investimos para que fosse um instrumento com a flexibilidade adequada para cenários econômicos temporalmente diversos. É composto por 78 artigos, dos quais 63 tipicamente de natureza administrativa, quatro que tratam do patrimônio aeroportuário e onze que tratam direta ou indiretamente do processo de concessão. (Nota taquigráfica CE PL 3846/00, 15/05/2001).

Na segunda audiência pública foi ouvido o Presidente da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO, onde foi feita uma exposição da infraestrutura da INFRAERO e a importância do ATAERO-Adicional de Tarifas Aeroportuárias<sup>4</sup> para o sistema aéreo, Perrone fez suas observações sobre a criação da ANAC.

Essa lei não é um marco regulatório para o setor, apenas cria a ANAC e dá o seu desenho como empresa reguladora. Essa lei terá de ser complementada por uma série de outros instrumentos normativos, aí incluídos: o Código Brasileiro de Aeronáutica, que terá de ser revisto; normas e portarias que vão ser fixadas pela própria agência, quando criada; a Lei Geral das Concessões, que dita princípios gerais, e todas as outras leis que tratam do tema; e eventualmente mais um ou outro instrumento legislativo. Quer dizer, esse conjunto de regras é que vai dizer como vai funcionar o setor de aviação civil. A ANAC é o primeiro passo nessa direção, assim vejo. (Nota taquigráfica CE PL 3846/00, 15/05/2001).

Compareceu na audiência pública também integrantes de outros órgãos do governo de que são de importância para a aviação comercial, como setor do turismo com a figura do Presidente da EMBRATUR, o qual falou da importância de se democratizar o acesso ao transporte aéreo, e que a EMBRATUR também estudava a possibilidade de se tornar uma agência reguladora<sup>5</sup>. E que acreditava que a criação da ANAC era favorável ao turismo

<sup>4</sup> Porcentagem das taxas aplicadas nos voos domésticos e internacionais, bem como das taxas relacionadas ao uso de auxílios de navegação aérea e serviços de telecomunicações. Os valores coletados eram destinados à melhoria da infraestrutura dos aeroportos. O ATAERO deixou de existir em julho de 2016 pela Lei nº 13.319/2016.

<sup>5</sup> Em 2003 com a criação do Ministério do Turismo e reestruturação, a Embratur deixa de se chamar Instituto Brasileiro de Turismo e passa a se chamar Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo e deixa de

brasileiro. No quadro 6 a seguir, temos os Órgão e representantes dos setores do Governo que foram presentes nas audiências públicas ao longo do processo do Projeto de Lei da Criação da ANAC.

**Quadro 6 - Representantes do Governo nas audiências .**

<b>Órgão do Governo</b>	<b>Representantes</b>	<b>Cargos</b>	<b>Período</b>
<b>Ministério da Defesa</b>	Geraldo Quintão	Ministro	2001
<b>Comando da Aeronáutica</b>	Carlos de Almeida Batista	Tenente-Brigadeiro-do-Ar e Comandante da Aeronáutica	2001
<b>DAC</b>	Venâncio Grossi	Diretor -Geral	2001
	Washington Carlos de Campos Machado	Diretor -Geral	2003
<b>EMBRATUR</b>	Caio Luiz de Carvalho	Presidente	2001
<b>INFRAERO</b>	Fernando Perrone	Presidente	2001
	Frederico de Queiroz Veiga	Diretor de Operação	2003
<b>CONAC</b>	José Augusto Varanda	Secretário Executivo	2001

Elaboração: A Autora (2025)

Estiveram presentes também na Comissão Especial do PL representantes de órgãos internacionais do setor de aviação, do qual o Brasil faz parte, como a IATA- Associação Internacional de Transporte Aéreo- IATA e a OACI- Organização da Aviação Civil Internacional-OACI.

---

projetar as políticas públicas e passa a ser responsável pela promoção, marketing e apoio à comercialização dos produtos e destinos brasileiros em todo o mundo.

## 4.2 EMPRESÁRIOS E O PROJETO DA CRIAÇÃO DA ANAC

Tanto os empresários como os trabalhadores não participaram da elaboração do Projeto de Lei<sup>6</sup>, mas foram convidados a prestar depoimentos na Comissão Especial. Ao analisarmos as 20 notas taquigráficas com discursos proferidos em audiências públicas, 17 notas taquigráficas da Comissão Especial PL nº 3846/00 - Agência Nacional de Aviação Civil e 1(uma) da Comissão de Viação e Transporte, 1(uma) da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias e uma nota taquigráfica da Comissão de Economia, Indústria e Comércio na Câmara dos Deputados, nessa amostra de 20 audiências encontramos as principais empresas de Aviação Comercial e seus representantes.

O Presidente da VASP, Wagner Canhedo de Azevedo e o Presidente da VARIG, Ozires Silva compareceram na audiência pública na Comissão Especial no dia 06/06/2001 para exporem seus pontos de vista sobre o Projeto. O Presidente da VASP começou seu discurso agradecendo o convite e todo o trabalho que o Ministério da Aeronáutica e o DAC vinham prestando no controle do transporte aéreo todos esses anos. Ele enfatizou que a categoria ansiava a dois anos pela criação de uma agência para o setor aéreo. Sobre o Projeto, ele pautou algumas das principais preocupações da empresa como a, concessão onerosa, tempo da concessão e tarifas, questões que iremos abordar posteriormente, sobre a agenda de interesses dos empresários e representantes.

Já o presidente da VARIG começa seu depoimento falando como a história da aviação comercial no Brasil está ligada a história da VARIG, e que o setor é importante para desenvolvimento de um país, que gera milhares de empregos, que o transporte de cargas cresceu, que o setor é o que apresentou melhor índice de desenvolvimento, que o Brasil se destaca no mercado mundial com a segunda maior frota de aviões e que era excelência no quesito segurança. Ele argumenta que a criação da ANAC é uma oportunidade de se construir uma legislação mais eficaz e com condições para melhorar a competitividade da indústria do transporte aéreo. Fala do Presidente da VARIG, Ozires Silva na Comissão especial.

---

<sup>6</sup> “Parece-me que projeto que foi apresentado sobre a Agência Nacional de Aviação, o Projeto nº 3.846, lamentavelmente não contou com a participação de alguns setores, ou os setores que envolvem a aviação brasileira. Os trabalhadores não foram consultados. Nem os empresários, pelo que me parece, pelas declarações que pude acompanhar nos jornais, foram consultados; portanto, além dos trabalhadores, deixaram de ouvir os empresários e demais segmentos afins do setor.” Depoimento da presidente do SNA, Graziella Baggio à Comissão Especial – Projeto de Lei n. 3846/00. Audiência Pública Nº: 000428/01, Data: 23/5/2001.

A aviação é um grande negócio de bilhões de dólares por ano, de mão-de-obra intensiva e de alto valor agregado. A aviação trabalha permanentemente com esses dois ingredientes fundamentais, que já caracterizam as sociedades humanas e se acentuaram intensamente nos anos à frente. A globalização e a liberalização dos mercados mundiais, difíceis de serem contidas, lançam-nos num intenso ambiente competitivo, que está, de um lado, permitindo o vertiginoso progresso das nações do Primeiro Mundo e, de outro, determinando a estagnação dos países periféricos, infelizmente, como o nosso.” (Nota Taquigráfica, CE PL 3846/00, 06/06/2001).

Na reunião do dia 12/06/2001 foi convocada para serem ouvidos em audiência pública o Presidente da Transbrasil Linhas Aéreas Especiais, Antônio Celso Cipriani; Presidente da Gol Transportes Aéreos Ltda, Constantino de Oliveira Júnior; e Percy Lourenço Rodrigues, Presidente da Rio Sul Linhas Aéreas, para se discutir o PL. O Presidente da Transbrasil, expôs as dificuldades do setor, pela rigidez do mercado brasileiro e que essa rigidez faz com que o setor aéreo fique à mercê do protecionismo externo, dificultando a participação das empresas aéreas no mercado internacional. Ele acrescenta que as condições de financiamento para aquisição das aeronaves deveriam ser compatíveis com a vida útil delas, que seria de 30 anos. O Presidente da GOL tratou logo de expor suas considerações sobre o projeto, listou todos os artigos do projeto a qual ele tinha preocupação, citou que o art. 4º, que era bom para o setor pois coibir práticas desleais de mercado, o art. 31, § 1º, que trata da concessão onerosa, deveria ser revisto junto com o art. 38, que o prazo proposto de dez anos é muito curto para o setor que precisa de investimentos pesados, também falou sobre a suplementação tarifária.

O Presidente da RIO SUL comentou sobre os pontos que ele considerava polêmicos no PL e outras demanda do setor como, a concessão onerosa que seria mais uma sobrecarga na economia das empresas, as concessões deveriam ser de 35 anos, liberdade tarifária para diversificar os preços dependendo do horário do voo. Ele deixou claro que para ele o Projeto proposto pelo Executivo não iria resolver os problemas da Aviação Civil no País.

Na realidade, o Projeto de Lei nº 3.846/2000, elaborado pelo Poder Executivo, é obra meramente provocativa, na minha ótica, já que o seu teor não corresponde às expectativas do setor e não resolve, em âmbito de governo, os problemas da aviação civil brasileira. Portanto, em última análise, caberá a V.Exas. a responsabilidade pela elaboração final da ordenação da aviação civil e pela criação da ANAC. (Nota Taquigráfica, CE PL 3846/00, 12/06/2001)

No dia 26/06/2001 foi a vez da Comissão Especial da PL nº3.846/2000, receber o Presidente da TAM Linhas Aéreas S.A, Rolim Adolfo Amaro ele deixou claro o que ele achava sobre o Projeto.

O que é o projeto de lei? É intervencionista porque estabelece, regula, controla, coordena, supervisiona, acompanha, fixa preços e tarifas, homologa, fiscaliza, aplica

penalidades, autoriza e cassa a prestação de serviços aéreos e de infraestrutura aeroportuária, implicando restrições ao livre exercício da atividade econômica lícita e à prestação de serviços de interesse público; interferências na gestão operacional, com efeitos danosos na competitividade e rentabilidade das empresas; limitações na oferta de serviços, prejudicando os usuários e a livre concorrência; invasão de matéria objeto de regulação no Código de Defesa do Consumidor e nas leis de defesa da livre concorrência (CADE e SDE). (Nota Taquigráfica, CE PL 3846/00, 26/06/2001)

Para o Presidente da TAM a ANAC deveria ser uma agência de supervisão da segurança, de prevenção e investigação de acidentes, de proteção ao voo e infraestrutura, de negociações dos acordos bilaterais e homologação dos produtos.

Impulsionado por notícias que circulavam na imprensa sobre uma crise na Aviação Civil no País, a Comissão Especial convoca os presidentes das principais empresas para compor a mesa de debates no dia 29/08/2001, para debater as e dificuldades financeiras enfrentadas pelas empresas aéreas. São chamados para compor a Comissão os presidentes da VARIG, VASP, GOL, Transbrasil e o Vice-Presidente de Gestão e Finanças da TAM.

O Sr. Presidente (Deputado Nelson Marchezan): Srs. Deputados, esclareço que esta reunião tem por objetivo ouvir as empresas e o seu sindicato a respeito das notícias veiculadas pela imprensa sobre as dificuldades do transporte aéreo brasileiro e até internacional, mesmo não sendo este assunto específico da Comissão. Realmente, nossa matéria é o transporte aéreo. Entretanto, se o órgão regulador que desejamos construir tem a função maior de defender o consumidor, naturalmente é preciso que haja empresas aéreas no Brasil que realizam esse transporte. Tais notícias preocuparam todos os membros desta Comissão. Aliás, esta é uma preocupação anterior. (Nota taquigráfica CE PL 3846/00, 29/08/2001)

Todos os Presidentes, foram breves em suas falas apontando os problemas no setor e estavam de comum acordo, que para não agravar a crise era vital que as medidas deveriam contar com o esforço de todos envolvidos, com ideais condições regulatórias, acessibilidade às linhas, de competitividade semelhantes àquelas que se encontram no exterior. E não algo moldado só visando o mercado interno.

Agradecemos ao Deputado Chico da Princesa a iniciativa, assim como ao Sr. Presidente e ao Sr. Relator a aceitação desse tipo de discussão. Precisamos criar uma estrada para o futuro capaz de assegurar a competitividade das empresas, independente de qual seja, proporcionando ambiente mais liberado, mais aberto, mais competitivo, como já acontece no mercado internacional. Os agravamentos dos custos no primeiro semestre foram pesados, e isso se reflete nos dados econômicos e financeiros aqui demonstrados, que foram inclusive objeto de preocupação desta Comissão. Evidentemente não caberia nestes dez minutos elencamos todos esses dados. O Conselho de Aviação Civil montou um comitê técnico que está estudando o assunto a fundo. Pretendemos trabalhar junto com ele, com a mente aberta, visando assegurar necessário grau de competitividade. (Nota taquigráfica CE PL 3846/00, 29/08/2001)

A Comissão de Economia, Indústria e Comércio, convocou uma reunião com os empresários das aéreas para debater as consequências da crise do setor aéreo internacional no turismo e na indústria da aviação brasileira. Compareceram à audiência pública o Presidente da VARIG, Vice-Presidente da VASP, o Gerente de Relações Institucionais da TRANSBRASIL, o Diretor Regional da VARIG em Brasília e o Vice-Presidente Institucional da GOL. Após os ataques de 11 de setembro de 2001, a crise na aviação no Brasil e no mundo se agravaram.

O presidente da VARIG demonstrou seu descontentamento com a retirada do PL pelo Executivo após seis meses de trabalho.

Recentemente, o Governo Federal decidiu retirar esse projeto, retorná-lo ao Executivo com a promessa de apresentá-lo. O que aconteceu em consequência disso não foi bom para o setor de transporte aéreo, porque removeu algumas autoridades extremamente identificadas, criando uma fragmentação também no sistema da concessão no serviço público. Hoje são interlocutores do serviço público o Departamento de Aviação Civil, o Conselho Nacional da Aviação Civil, o Ministério da Defesa, sobre certos aspectos do INFRAERO, o que faz com que a interlocução fique bastante difícil num sistema de concessão de serviço público. (Nota taquigráfica CE PL 3846/00, 11/12/2001)

Assim como o Presidente da VARIG o Vice-Presidente da VASP, também demonstrou um descontentamento com a retirada do projeto, e sua preocupação com a falta de um interlocutor no governo com quem conversar já que o DAC não exercia mais esse papel.

Depois de todo esse trabalho, no dia da votação do substitutivo deste projeto, o Governo retirou o projeto. Eu apenas pergunto o seguinte: o Governo retirou quantos projetos foram mandados este ano para esta Casa? Tem vontade ou não tem vontade? Creio que não preciso dar mais nenhum exemplo. Nós, da aviação, nunca fomos procurados, através do sindicato, para discutir a questão. Se o projeto não estava bom, tiveram seis meses para discuti-lo. O Governo detém a maioria nesta Casa. Não que a criação da ANAC fosse a varinha de condão da fada madrinha, que iria resolver todos os problemas, mas era o início de uma nova gestão. (Nota taquigráfica CE PL 3846/00, 11/12/2001)

O Projeto só volta tramitar na Câmara dos Deputados seis meses depois, mas ao analisarmos das notas taquigráficas das audiências públicas só teremos a presença dos representantes das linhas aéreas em 2003, na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDMAM), para se discutir estratégias comerciais e fusões das empresas aéreas. A comissão contou com a presença do Vice-Presidente Institucional da Gol, o Diretor Jurídico da VASP, a Advogada da VARIG, o Diretor-Presidente em exercício e o Presidente da TAM.

No quadro 7 abaixo os representantes das principais empresas de Aviação Comercial, que atuaram diretamente nas audiências públicas, em diferentes momentos durante o processo que levou a criação da ANAC.

**Quadro 7 - Representantes das Empresas de Aviação Comercial nas Comissões.**

<b>Empresas Aéreas</b>	<b>Representantes</b>	<b>Cargo</b>
<b>VARIG</b>	Ozires Silva	Presidente
	Alberto Fajerman	Diretor-Presidente 2003
	Delfim da Costa Almeida	Diretor Regional
	Flávia Ramos Galvão	Advogada
<b>VASP</b>	Wagner Canhedo de Azevedo	Presidente
	Haroldo de Castro	Vice-Presidente
	José Fernando Martins Ribeiro	Diretor Jurídico
<b>TAM</b>	Rolim Adolfo Amaro	Presidente
	Daniel Mandelli Martin	Presidente/2003
	Marco Bologna	Vice-presidente de Gestão e Finanças
<b>GOL</b>	Constantino de Oliveira Júnior	Presidente
	José Carlos Mello	Vice- Presidente Institucional
<b>TRANSBRASIL</b>	Antônio Celso Cipriani	Presidente
	José Humberto Barbacena	Gerente de Relações Institucionais
<b>RIO SUL</b>	Percy Lourenço Rodrigues	Presidente

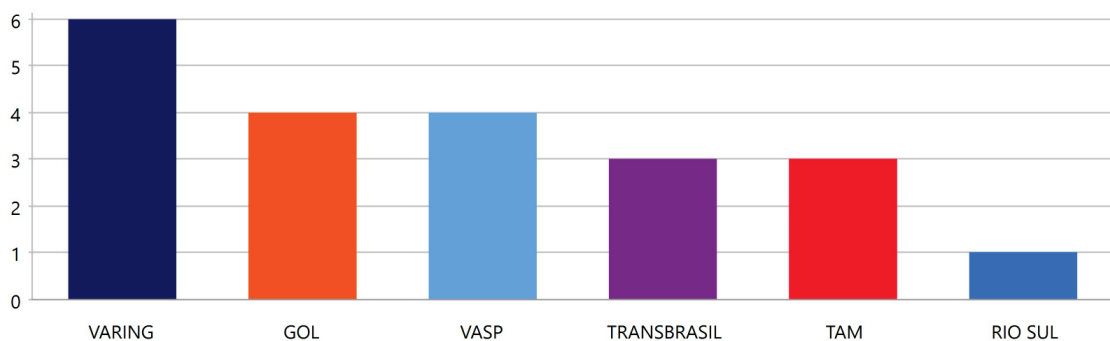
Elaboração: A autora (2025)

Com base nas notas taquigráficas analisadas, ao mensurar a frequência de cada empresa, no gráfico 2 abaixo, percebe-se que a VARIG foi a empresa que mais participou das audiências públicas com seis participações, contou com a defesa de seu interesse com diversos atores ao longo do processo que levou a criação da Agência Nacional de Aviação Civil-ANAC, como seu Presidente e Diretor Regional, Diretor-Presidente e Advogada. A GOL vem em seguida com quatro participações que teve como representação direta seu Presidente e Vice-Presidente Institucional. Também com quatro participações temos a VASP com seus representantes diretos o seu Presidente, Vice-presidente e Diretor Jurídico.

A Transbrasil participou de três audiências públicas, que contaram com a presença do seu Presidente e seu Gerente de Relações Institucionais. A TAM também participou de três audiências públicas representada por seu Presidente, Diretor Presidente e seu Vice-presidente

de Gestão e Finanças. Já a Rio Sul com seu presidente participou de audiências públicas com representação direta uma única vez. Mas ela não deixou de ser representada nas demais audiências públicas que aconteceram ao longo do processo da criação da ANAC, já quem assumiu a presidência da Rio Sul foi o então presidente do Sindicato Nacional da Empresas Aeroviárias- SNEA, George Ermakoff um ator muito importante para as negociações entre os empresários aéreos e as autoridades do governo.

**Gráfico 2-** Frequência de participação em Audiências Públicas por Empresa de Aviação Comercial



Elaboração: A autora (2025)

Ao analisar os discursos tabela 2, dos empresários que representaram as 6 companhias aéreas nas comissões com os discursos distribuídos e seis audiências públicas podemos concluir que a grande maioria se posiciona perante o projeto de lei e aos demais temas debatidos em comissão, seja a favor ou seja a favor mais com algumas ressalvas (a imensa maioria), conseqüentemente, fazendo uso da palavra. Também foi maioria o pronunciamento em nome da empresa que representava em defesa de seus interesses.

**Tabela 2** - Aspectos dos discursos dos empresários de linhas aéreas nas comissões.

<b>Natureza do discurso</b>	• Defesa de interesse	13
	• Apresentação da entidade	-
	• Retórica	1
	• Técnica	7
<b>Amplitude da representação</b>	• Em nome da entidade	15
	• Em nome do setor	5
	• Individua	1
<b>Posicionamento</b>	• A favor	7
	• A Favor com ressalvas	13
	• Contra	1
<b>Proposta/Material de apoio</b>	• Sim	6
	• Não	15
<b>Contato/Convite anterior</b>	• Mencionou	4
	• Não mencionou	17
<b>Total de discurso em comissão</b>		21

Fonte: Troiano (2017)  
Elaborado pela autora

#### 4.3 SINDICATOS E ASSOCIAÇÕES EMPRESARIAIS DO SETOR AÉREO NA CRIAÇÃO DA ANAC

Várias entidades empresariais de diferentes segmentos do setor da aviação participaram das reuniões de audiência do PL nº 3.846/2000, representando e defendendo seus interesses. Foram convidadas entidades empresariais da aviação geral, aviação agrícola, o setor de táxi aéreo, a indústria de aviação brasileira, associações empresariais do setor de turismo, empresas de consultoria sobre transporte aéreo, representante das empresas de linhas aéreas internacionais.

As empresas de aviação comercial também tiveram seus interesses representados por uma entidade de representação além da presença dos seus representantes diretos, o SNEA - Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias. O Sindicato na época representava quinze

empresas, VARIG, TAM, TRANSBRASIL, VASP, GOL, Rio Sul, Nordeste, RICO, Itapemirim, TAVAJ, TRIP, Passaredo, TOTAL, Interbrasil e Pantanal.

A SNEA na audiência pública na Comissão Especial do dia 23/05/2001, representada por seu presidente George Ermakoff argumentou sobre a importância da aviação para a economia do País, suas características específicas, pontuou sobre as propostas do PL e o posicionamento do SNEA, como concessão não onerosa, licitações, tarifas livres, e propôs 50 anos de concessão. No mesmo dia esteve na audiência o presidente do SNETA- Sindicato Nacional das Empresas de Táxi Aéreo, que questionou a falta de investimento do Governo nos aeroportos para equipamentos mais modernos e eficazes. Falou sobre sua preocupação com a hierarquia da ANAC.

sabendo-se que, pelo princípio da hierarquia das leis, a Lei Complementar nº 97, de 2000, se sobrepõe à lei ordinária que estará sendo editada no Congresso Nacional para criar a ANAC e parecendo que os valorosos militares que integram o Comando da Aeronáutica não demonstram o mesmo entusiasmo em continuar à testa da aviação civil, após a criação da Agência, é nossa preocupação a resolução desse impasse, definindo-se com absoluta transparência a quem competirá exercer a maior autoridade sobre a ANAC, se ao Comandante da Aeronáutica, ao Conselho Nacional de Aviação Civil, ao Ministro da Defesa ou, em última análise, ao Presidente da República. (Nota taquigráfica CE PL 3846/00, 23/05/2001)

A entidade também aborda pontos que ela considerava problemáticos, como as elevadas tarifas sobre as atividades empresariais da aviação, e elenca algumas das propostas de emenda ao projeto de lei as quais a entidade considerava ser um aperfeiçoamento do projeto.

Na audiência da Comissão Especial do dia 30/05/2001 estava presente o Presidente da Junta de Representantes das Companhias Aéreas Internacionais – JURCAIB e o Presidente da Associação Brasileira de Aviação Geral - ABAG para prestar suas considerações sobre a criação da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. A JURCAIB representada pela figura do seu presidente Alfredo Rodrigues, em sua fala ele abordou a importância dos acordos internacionais que o Brasil faz parte, e que relações entre estados soberanos representa canais próprios e que através destes canais existe a reciprocidade de concessões. Ele questionou a falta da inclusão do Ministério de Relações Exterior no Conselho de Aviação Civil, argumentando que o papel do Ministério das Relações Exteriores é fundamental, como fonte de interpretação dos atos internacionais a que o Brasil tenha aderido. Ele entende que o texto do projeto trata de organizar a regulamentação da aviação civil sob uma ótica interna, mesmo que o projeto define atribuições da ANAC no campo da regulamentação das autorizações para operação de linhas estrangeiras.

O presidente da JURCAIB faz uma observação sobre como o texto do projeto que trata da ordenação dos serviços aéreos internacionais prestados no País não sofreu mudanças do que já estava em vigor. Já o presidente da ABAG- Associação Brasileira de Aviação Geral em seu discurso na audiência, que é na aviação geral que os pilotos adquirem experiências para pilotar um dia em grandes companhias aéreas, e que não pode deixar de reconhecer a importância da aviação geral para fomentação de mão de obra que desenvolve a aviação no País. Em sua fala o presidente da ABAG argumenta o que a ANAC deveria ser:

A aviação civil brasileira precisa de uma agência forte, bem gerida e responsável, transparente e disposta a prestar contas de todos os seus atos, mas, acima de tudo, altamente sintonizada com as necessidades do setor. A ANAC precisa de técnicos competentes, precisa de diretores comprometidos com o desenvolvimento harmonioso de todos os segmentos da aviação, dos planadores, aqui representados pela Comissão do Aerodesporto Brasileiro, aos enormes jatos da VARIG, da Gol e da TAM. Nota taquigráfica CE PL 3846/00, 30/05/2001.

O representante da ABAG diz apoiar as emendas sugeridas sobre a criação de um Conselho de Gestão para a ANAC, como já vinha sendo feito em outras agências. E que gostaria que a aviação geral tivesse um representante no conselho da ANAC, como também no conselho de aeroportos, e que a aviação geral poderia ter um representante pelo menos no segmento da aviação executiva e da aviação aerodesportiva por esses dois segmentos da aviação terem aspectos específicos.

Na audiência do dia 05/06/2001 foi convidado para prestar depoimento a empresa Multiplan Projetos Técnicos Ltda, uma empresa que prestava consultoria de transporte aéreo para empresas aéreas nacionais e internacionais, para ele a agência deveria ser rígida na defesa de interesses do consumidor e na segurança, mas deveria ser mais liberal nos prazos de concessão, nas tarifas e na liberdade de acesso ao mercado.

Na audiência pública do dia 26/06/2001 contou com a presença do Sindicato Nacional das Empresas de Aviação Agrícola-SINDAG e com a presença da Associação das Indústrias Aeroespaciais do Brasil –AIAB. O presidente do SINDAG argumenta as especificidades da aviação agrícola, e sugere que a futura agência tenha um departamento para tratar só das questões da aviação agrícola e que deveria ser da competência da união legislar e fiscalizar a aviação agrícola, para se evitar conflitos com legislações municipais e estaduais. Ele também sugere algumas propostas no projeto, como a alteração da expressão “serviços de transporte aéreo” para “serviços aéreos”, que seja criado um setor para gerenciar as atividades da aviação agrícola, que o Código Brasileiro de Aeronáutica tenha um capítulo dedicado à

aviação agrícola, que o Ministério da Agricultura e do Abastecimento possa integrar o Conselho Nacional Da Aviação Civil.

Na mesma audiência do dia 26/06/2001 o presidente da AIAB no seu discurso se atenta a falar dos aspectos que envolve a Indústria Aeroespacial no Brasil, como a contribuição do setor aeroespacial, segurança de voo da aviação civil e ao certificado de aeronavegabilidade, argumentando que “um País com indústria aeronáutica forte tem que ter uma certificação forte”. A posição do setor era que a certificação aeronáutica deveria ser incluída permanentemente na ANAC.

Do setor de Turismo, a Comissão contou com a presença do Presidente da Associação Brasileira de Agências de Viagem – ABAV, Goiaci Alves Guimarães, o Conselheiro do Fórum das Agências de Viagens Especializadas em Contas Comerciais – FAVECC, Carlos Alberto de Sá. O presidente da ABAV fez várias sugestões para o projeto, uma delas era que a venda de passagens aéreas ficasse sob responsabilidade exclusiva das agências de viagens.

O Conselheiro da FAVEEC expôs que suas preocupações eram as mesmas da ABAV, mas enfatizou sobre a comissão do agente de viagem e a remuneração inserida na tarifa aérea. Argumentando que a passagem aérea era a atividade principal para o agente de viagem.

O SNEA foi a única entidade que participou de outras audiências públicas na Comissão Especial do PL n °3.846/200, como na audiência que tratou sobre a crise da aviação, onde ele fez um discurso breve, agradeceu a iniciativa do governo de liberação tarifária que era uma reivindicação do setor a 50 anos e que agora levaria o setor a competição do mercado. A entidade também participou de uma audiência na Comissão de Viação e Transporte que teve como tema “As cidades aeroportuárias e a criação da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC”, ela ressaltou que antes a viação era tratada por governos como um bem de consumo e não como uma infraestrutura que integrava o desenvolvimento do País.

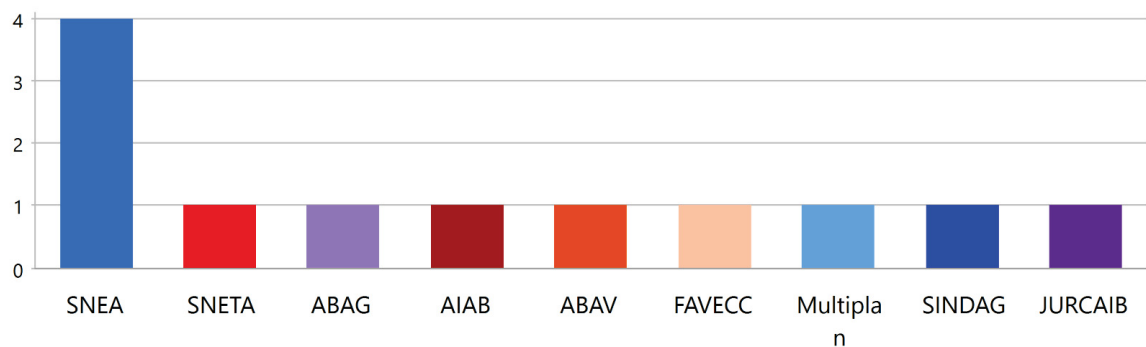
No quadro 8 abaixo temos os nomes e cargos dos principais atores de entidades empresariais que atuaram nas comissões durante o processo que deu origem à Agência Nacional de Aviação Civil –ANAC. Como o SNEA foi a única entidade que mais atuou ao longo dos 5 anos de processo do projeto, é a única entidade que identificamos que mudou de representante.

**Quadro 8** - Entidades Empresariais do setor aéreo nas Comissões.

<b>Sindicatos e Associações</b>	<b>Representantes</b>	<b>Cargo</b>	<b>Período</b>
<b>SNEA</b>	George Ermakoff	Presidente	2001/2002
<b>SNEA</b>	Anchieta Hélcias	Diretor	2003
<b>SNETA</b>	José Afonso Assumpção	Presidente	2001
<b>ABAG</b>	Rui Aquino	Presidente	2001
<b>SINDAG</b>	Carlos Heitor Belleza	Presidente	2001
<b>AIAB</b>	Walter Bartels	Presidente	2001
<b>ABAV</b>	Goiaci Alves Guimarães	Presidente	2001
<b>FAVECC</b>	Alberto de Sá	Conselheiro	2001
<b>Multiplan</b>	Mário Bittencourt Sampaio	Presidente	2001
<b>JURCAIB</b>	Alfredo Rodrigues	Presidente	2001

Elaboração: A autora (2025)

Como demonstrado no gráfico 3 abaixo, as entidades representativas empresariais do setor aéreo que mais estiveram e em plenário foram: o SNEA com quatro participações, o SNETA, ABAG, SINDAG, AIAB, ABAV, FAVECC, Multiplan e a JURCAIB com uma participação em plenário cada.

**Gráfico 3** - Presença de Entidades Empresariais na Comissão.

Elaboração: A autora (2025)

Ao analisarmos os aspectos de discursos estabelecidos na tabela 3, percebemos que as entidades empresariais se posicionaram sobre o projeto de lei com um número maior de a favor com ressalvas e pode-se observar discursos na defesa de interesses das entidades empresariais também foi maior em nome da entidade.

**Tabela 3** - Aspectos dos discursos das entidades empresariais do setor aéreo nas comissões.

<b>Natureza do discurso</b>	● Defesa de interesse	6
	● Apresentação da entidade	1
	● Retórica	-
	● Técnica	5
<b>Amplitude da representação</b>	● Em nome da entidade	11
	● Em nome do setor	1
	● Individual	-
<b>Posicionamento</b>	● A favor	3
	● A Favor com ressalvas	9
	● Contra	-
<b>Proposta/Material de apoio</b>	● Sim	5
	● Não	7
<b>Contato/Convite anterior</b>	● Mencionou	6
	● Não mencionou	6
<b>Total de discurso em comissão</b>		12

Fonte: Troiano (2017)

Elaborado pela autora

#### 4.4 AGENDA DE INTERESSE DOS EMPRESÁRIOS E ENTIDADES EMPRESARIAIS

Ao analisarmos a agenda de interesse dos empresários das principais companhias aéreas e da entidade empresariais do setor foi encontrada nos documentos, os temas mais frequentes de interesses dos empresários do setor aéreo em relação a criação da ANAC. Esses temas de defesa de interesse apareceram em quase todos os discursos proferidos pelos empresários e entidades empresariais na Comissão Especial do PL nº3.846/2000.

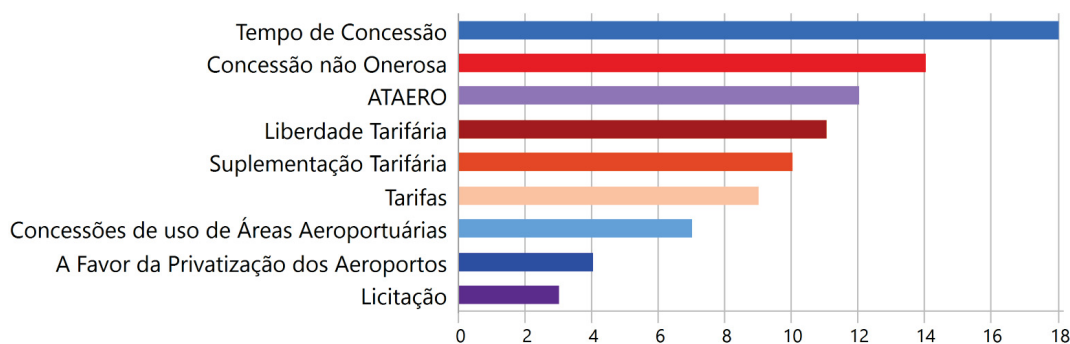
Foram objetos da agenda de interesses dos empresários:

- Concessão por linhas;
- Tempo de concessão;
- Suplementação tarifária;
- Tarifas;
- Licitações;
- Liberdade tarifária;

- Concessão de uso das áreas aeroportuárias;
- ATAERO;
- A favor da privatização dos aeroportos.

No gráfico 4 abaixo temos a frequência dos temas mencionados em plenário que abrange a agenda de interesse dos empresários. Ao analisarmos as notas taquigráficas percebemos que uma das maiores preocupações dos empresários era com o tempo de concessão estabelecido no projeto da criação da ANAC. O projeto previa somente 10 anos de tempo de concessão, em segundo temos as concessões não onerosas. Uma demanda mais antiga de interesse dos empresários era o ATAERO que apareceu em terceiro nas falas dos empresários na comissão, em seguida em quarto lugar temos, liberdade tarifária que acabou sendo atendida antes mesmo da criação da agência. Em quinto temos suplementação tarifária, em sexto tarifas, em sétimo temos a concessão de uso de áreas aeroportuárias, em oitavo aparece a posição dos empresários a favor da privatização dos aeroportos e por último mais não menos importante para os empresários temos licitação.

**Gráfico 4 - Agenda de Interesse dos Empresários**



Elaboração: A autora (2025)

O modelo de concessão previsto no projeto previa licitações com possibilidade de ser onerosa, licitações por linhas, o prazo de 10 anos de concessão podendo ser renovável pelo mesmo período. O prazo das concessões desagradou a todos os empresários e entidades empresariais.

Para o presidente do SNEA a concessão onerosa por linhas aumentaria o custo operacional, uma diminuição na rentabilidade do setor, uma maior burocratização do sistema

e aumento no valor das passagens aéreas. O modelo de concessão proposto esbarrava em critérios técnicos, segundo o presidente do SNEA, pois as empresas não traçam suas malhas em função de trechos, mas sim através de uma complexa rede de rotas.

A questão do prazo de concessão de 10 anos, todos os empresários e entidades consideraram muito curta, para eles o tempo deveria levar em consideração os financiamentos das aeronaves e o custo de operação de linhas aéreas. Várias propostas dos empresários pediam um tempo maior, se falou em audiência em tempo entre 25 anos e 35 anos para um melhor planejamento das empresas. O presidente do SNEA argumentou em plenário que seria necessário um tempo de 50 anos.

Estamos solicitando prazo de 50 anos até porque não se concebe que uma empresa aérea, de um dia para o outro, se não conseguir, eventualmente, renovar sua concessão, tenha de demitir todos os seus funcionários, tenham que desarticular todo o seu ativo. Então, aqui nós temos: para os portos, 25 mais 25 anos; ferrovias, 30 anos; geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, 30 anos; exploração e desenvolvimento de petróleo e gás natural, indeterminado; rodovias, 25 mais 25 anos; telecomunicações, 25 mais 25 anos; transporte marítimo, indeterminado; e, no projeto de lei para o setor da aviação, 10 anos! Notas taquigráficas CE PL 3846/00, 23/05/2001

Para o presidente da VASP, o tempo ideal da concessão seria de 35 anos, para uma igualdade de condições com empresas estrangeiras.

Se as concessões fossem por prazo menor do que o que defendemos, ou seja, inferior a 35 anos, com certeza os organismos internacionais de financiamento iriam dificultar os empréstimos para as empresas brasileiras, especialmente quando se tratasse de uma empresa com prazo de concessão menor do que o prazo máximo de financiamento. A VASP, a VARIG, e TRANSBRASIL e outras companhias aéreas estão lutando para conseguir no mercado internacional prazos de financiamento compatíveis com a nossa indústria, mas para isso necessitamos de um prazo de concessão maior do que trinta anos, que dê segurança ao mercado.” Nota taquigráfica, CE PL 3846/00, 06/06/2001

Até representantes de entidades trabalhistas discordavam da proposta do Governo para o tempo de concessão, como o presidente da Federação Nacional de Aeroviários e Aeronautas-FNAA que argumentou na comissão:

Outro comentário que gostaria de fazer diz respeito ao prazo de concessão desse serviço público, das concessões a serem autorizadas pela Agência. Discordamos do prazo do Governo, que, se não me engano, é de dez anos. (...) Entendemos, sim, que principalmente os empresários do setor têm plena condição de argumentar quanto a esses prazos. Embora não sejamos experts no assunto, o prazo de 25 anos sem renovação automática é bastante razoável e encontra eco não só em exemplos de outros setores da economia nacional, mas principalmente, volto a dizer, nos próprios empresários do setor, que têm muita facilidade de argumentar sobre prazo, uma vez que estão submetidos a financiamentos, investimentos, financiamentos de aeronaves.

Nenhuma empresa aérea, pelo que temos conhecimento, pode planejar-se para cinco, seis ou até dez anos. A empresa tem de ter, no mínimo, um planejamento de 20 ou 25 anos. Portanto, esta é nossa observação quanto a tal prazo. Nota taquigráfica CE PL 3846/00, 29/05/2001

A Suplementação tarifária foi bastante questionada, ela visava financiar voos sem viabilidade comercial, mas que eram de interesse nacional. Para os empresários ela seria mais um encargo que iria afetar o preço da passagem. Para o presidente da RIO SUL a suplementação tarifária de integração nacional deveria ser bancada pelas prefeituras e Estados, se assim fosse da vontade daquela região se desenvolver através da aviação, se o estado ou a prefeitura não tivesse esse interesse que a União arcasse com os custos.

O SNETA demonstrou preocupação com as tarifas empregadas ao setor que minava a competitividade, a entidade questionou as novas tarifas de fiscalização, homologação e registros assim com a suplementação tarifária.

Os empresários alegavam que a falta de liberdade tarifária era responsável por acúmulos de prejuízo para o setor, e que a liberdade tarifária estimula a competição beneficiando o passageiro. Após essa demanda ser levada ao plenário, o Governo Federal cedeu às empresas a taxação das tarifas. Os empresários comemoraram, o presidente da VARIG comentou em audiência:

Mais recentemente, depois de quase cinquenta anos de controle, o Governo Federal liberou a taxação das tarifas. Foi um voo bastante grande, a liberação das tarifas foi responsável, no passado, pelo acúmulo de prejuízo, uma vez que a curva de custos era continuamente alta, sobretudo nos períodos de inflação galopante, quando as tarifas foram congeladas por certo período. Nota Taquigráfica, CE PL 3.846/00, 11/12/2001

O representante da TAM Marco Bologna, Vice-Presidente de Gestão e Finanças, também manifestou sua satisfação com a iniciativa do Governo de liberar as tarifas para as empresas. Em sua fala na audiência ele disse:

estamos muito felizes com a liberdade tarifária recentemente ocorrida. É uma maneira de dar mais competitividade às empresas e mais capacidade de gerenciamento de receitas. Era uma demanda antiga que o setor tinha. Isso vai permitir com que o cliente seja beneficiado e que a companhia também consiga obter melhor comportamento e melhor estabilidade da sua receita, dependendo de cada mercado em que ela atua. Nota taquigráfica da CE PL 3846/00, 29/08/2001

Os empresários aproveitaram o espaço que tinham em plenário para reivindicar demandas antigas, como o ATAERO (Adicional de Tarifa Aeroportuária) é uma taxa de 50% sobre as tarifas aeroportuárias em relação ao uso de auxílio à navegação (pouso e decolagem). O presidente da VASP em uma das suas falas na comissão pede o fim do ATAERO:

(...) esta Casa é o lugar correto para fazermos essa reclamação - em relação à cobrança do ATAERO, adicional tarifário instituído no passado para que fossem reformulados todos os terminais de embarque dos aeroportos do nosso País. Se não me engano, foi criado em 1992 e acabou vigorando até hoje. Ninguém pensa em retirá-lo. E nós estamos apenas aguardando a criação da agência, caso não consigamos, por intermédio desta Casa, eliminar o ATAERO, adicional tarifário sobre as tarifas de pouso e decolagem. Do contrário, seremos obrigados a tomar outras providências, mas ficaremos muito tristes se, logo após a aprovação da agência que cuidará da aviação, tivermos de entrar na Justiça. Nota taquigráfica da CE PL 3.846/00, 06/06/2001.

Outro ponto que não agradou os empresários era a novas regras contidas no projeto que dizia que se os aeroportos fossem privatizados as concessões das áreas dos aeroportos passariam para terceiros. Para os empresários deveria ser a nova agência que deveria ter o poder de conceder as concessões, e que as empresas deveriam receber pelas melhorias que fizessem nas áreas. E sobre a privatização dos aeroportos, os empresários acreditavam que a participação de capital privado na administração dos aeroportos iria trazer melhorias, como serviços adequados, melhor infraestrutura para um possível crescimento da demanda.

#### 4.5 ENTIDADES TRABALHISTA DO SETOR AÉREO

Os trabalhadores também foram convidados a participar das audiências e darem suas contribuições sobre o projeto que cria a Agência Nacional de Aviação Civil-ANAC. Os trabalhadores do setor aéreo foram representados por 6 entidades, Sindicato Nacional dos Aeronautas –SNA, a Federação Nacional de Aeroviários e Aeronautas-FNAA, Federação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aéreos - FNTTA, Sindicato Nacional dos Aeroviários- SNA, Sindicato Nacional dos Trabalhadores na Proteção ao Voo – SNTPV, e o Sindicato Nacional dos Aeroportuário- SINA como demonstrado no quadro 9 abaixo.

**Quadro 9 - Entidades de representação dos trabalhadores**

<b>Sindicatos e Associações</b>	<b>Representantes</b>	<b>Cargos</b>
<b>SNA (Aeronautas)</b>	Graziella Baggio	Presidente
<b>FNAA</b>	Pedro Azumbaju	Presidente
<b>FNAA</b>	Claudio Toledo	Conselheiro
<b>FNTTA</b>	Norival Costa de Souza	Coordenador-Geral
<b>SINA</b>	José Gomes de Alencar	Presidente
<b>SNTPV</b>	José Carlos Botelho	Presidente
<b>SNA (Aeroviários)</b>	Selma Balbino	Presidente

Elaboração: A autora (2025)

Na audiência do dia 23/05/2001 a presidente do Sindicato Nacional dos Aeronautas-SNA, Graziella Baggio lamentou que tanto os trabalhadores como os empresários não fizeram parte da elaboração do projeto de criação da ANAC, sobre o projeto ela falou suas preocupações com a terceirização da mão de obra do setor, a necessidade de um ouvidor com mandato indicado pelo Senado e a formação de um comitê onde todos os segmentos que compõem o setor tivessem a oportunidade de discutir e participar da elaboração de políticas para o setor.

O Presidente da FNAA também lamentou a não participação dos trabalhadores na elaboração do projeto, na audiência em que esteve presente no dia 29/05/2001, também falou sobre as necessidades do setor, e que o setor acreditava que a nova agência deveria ser vinculada ao Ministério do Transporte, a criação de uma agência independente de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos. Assim como os mesmos anseios do SNA, criação de uma ouvidoria, formação de conselho com a participação de todos os segmentos do setor aéreo.

A Federação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aéreos - FNTTA esteve no plenário no dia 29/05/2001 também, o presidente da FNTTA, disse que a entidade estava preocupada com uma possível terceirização do setor mencionando ao art. 41 que se referia a terceirização dos serviços de operação e manutenção. E que era do interesse dos trabalhadores que a agência fosse vinculada ao Ministério de Transporte. Também nessa mesma audiência estava a representante do Sindicato dos Aeroviários- SNA, Selma Balbino, a presidente do SNA foi mais dura no seu discurso dizendo como a terceirização colocaria em risco a segurança dos voos, deu exemplos de acidente em solo com trabalhadores, que os problemas da terceirização eram maiores nos aeroportos.

Esses problemas de terceirização não estão no âmbito das empresas aéreas, estão no campo aeroportuário. A INFRAERO, hoje, é uma empresa quase toda terceirizada e tem ligação direta com o setor de aviação. Diria que é quase uma coisa só. Nota taquigráfica CE PL 3.846/00, 29/05/2001

A presidente do SNA criticou o *lobby* das empresas aéreas:

(...) não estamos aqui fazendo folclore ou reivindicação absurda. Ao contrário das empresas aéreas - li a ata -, que aqui defendem lobbies fortíssimos, estamos defendendo o lobby da sociedade, porque nós somos a sociedade. Nota taquigráfica, CE PL 3846/00, 29/05/2001

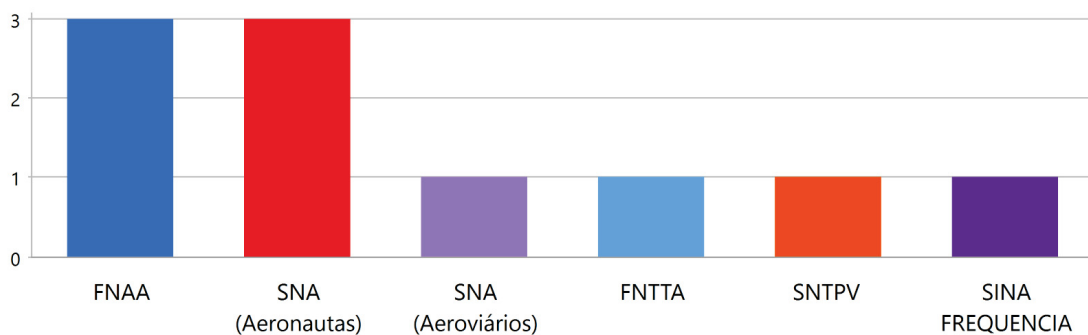
Presidente do Sindicato Nacional dos Trabalhadores na Proteção ao Voo-SNTPV, compareceu na audiência do dia 05/06/2001, falou sobre os problemas enfrentados pelos controladores de voo, defasagem de equipamentos e baixos salários. Na audiência do dia 30/05/2001 compareceu o presidente do Sindicato Nacional dos Aeroportuários-SINA, onde ele argumentou que a infraestrutura aeroportuária cresceu junto com a aviação civil, o sindicato faz uma série de proposta, que em sua visão poderiam melhorar o projeto de criação da ANAC, como a desvinculação da ANAC do ministério da Defesa, as altas taxas, terceirização do setor significaria ameaça a segurança do voo e que o sindicato era contra a privatização da INFRAERO e dos aeroportos.

O Sindicato Nacional dos Aeronautas-SNA participou no dia 06/05/2003 da comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, onde se discutiu a fusão da TAM com a VARIG.

A Federação Nacional dos Aeronautas, Aeroviários e Aeroportuários-FNAAA, (agora fazia parte da federação os aeroportuários), participou no dia 25/06/2003 da Comissão de Viação e Transporte onde se discutiram sobre as cidades aeroportuárias e a criação da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC.

No gráfico 5 abaixo temos a frequência de cada entidade dos trabalhadores, tanto o SNA quanto a FNAA estiveram presente em três audiências, já as demais como a FNTTA, SINA, SNA, SNTPV compareceram em uma audiência em cada entidade.

**Gráfico 5** - Frequência das entidades de representação dos trabalhadores nas audiências públicas



Elaboração: A autora (2025)

Para a análise do discurso das entidades de representação dos trabalhadores na tabela 4, nota-se que as entidades se posicionaram a favor do projeto de lei em discussão, em nome da entidade e em defesa dos seus interesses.

**Tabela 4** - Aspectos dos discursos das entidades trabalhistas do setor aéreo nas comissões.

<b>Natureza do discurso</b>	● Defesa de interesse	7
	● Apresentação da entidade	1
	● Retórica	-
	● Técnica	2
<b>Amplitude da representação</b>	● Em nome da entidade	6
	● Em nome do setor	4
	● Individual	-
<b>Posicionamento</b>	● A favor	2
	● A Favor com ressalvas	8
	● Contra	-
<b>Proposta/Material de apoio</b>	● Sim	6
	● Não	4
<b>Contato/Convite anterior</b>	● Mencionou	4
	● Não mencionou	6
<b>Total de discurso em comissão</b>		10

Fonte: Troiano (2017)

Elaborado pela autora

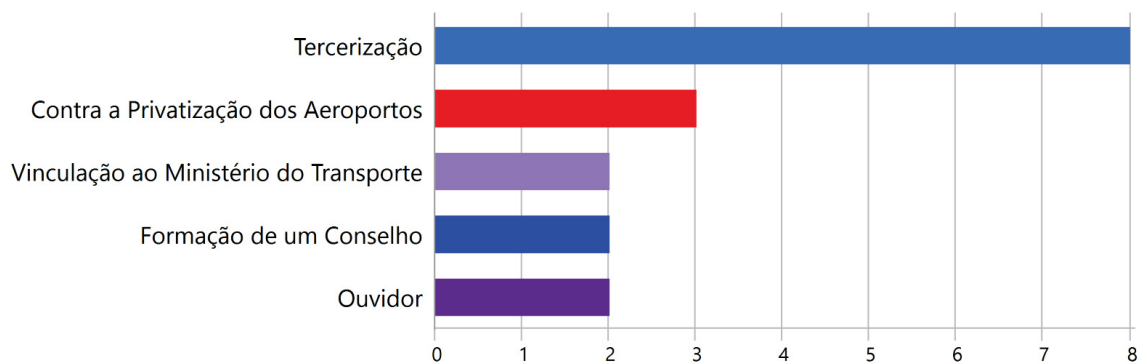
#### 4.6 AGENDA DE INTERESSE DOS TRABALHADORES

Os trabalhadores tinham pautas próprias para defender em sua participação nas audiências, identificamos nas notas taquigráficas das comissões 5 temas:

- Contra a terceirização da mão de obra;
- ANAC vinculada ao Ministério de Transporte;
- Formação de um conselho com participação de todos os segmentos do setor aéreo;
- Ouvidor com mandato indicado pelo senado;
- Contra a privatização dos aeroportos.

No gráfico 6 podemos observar que a preocupação com a Terceirização da mão de obra foi frequente entre as entidades trabalhistas, seguido do fato que as entidades eram contra a privatização dos aeroportos, na mesma proporção vem a reivindicação da vinculação da nova agência ao Ministério de Transporte, a formação de conselho com a participação de todos os segmentos do setor aéreo e de um ouvidor nomeado pelo senado.

**Gráfico 6 - Temas da Agenda de Interesse do Setor dos Trabalhadores**



Elaboração: A autora (2025)

A possibilidade de uma terceirização da mão de obra do trabalhador do setor aéreo era uma grande preocupação para as entidades, a presidente do SNA Selma Balbino falou sobre essa preocupação do setor:

“Fiquei assustada quando soube da proposta de terceirizar a aeronave. Isso é gravíssimo. Gostaria que todos os Parlamentares presentes estudassem um pouco aviação, que perdessem alguns minutos, quando chegam a Brasília, no aeroporto, observando os trabalhadores em terra e os aeronautas dentro do avião(...) Nota taquigráfica da CE PL 3846/00, 29/05/2001.

A Federação Nacional dos Aeronautas, Aeroviários e Aeroportuários-FNAA, também demonstrou sua preocupação com a possibilidade de terceirização.

O art. 41 preocupa-nos muito. Refere-se à terceirização dos serviços de operação e manutenção das empresas concessionárias. Sem ser corporativista, mas pensando principalmente nos usuários e na segurança de voo, temos experiência. Hoje, a aviação civil dispõe de grande índice de terceirização, principalmente nos serviços auxiliares de transporte aéreo. E a terceirização tem trazido enorme prejuízo tanto para a segurança de voo quanto para os próprios trabalhadores (...) Nota taquigráfica da CE PL 3846/00, 29/05/2001.

Em relação a privatização dos aeroportos as entidades acreditavam que a privatização iria sucatear os aeroportos e os prejuízos ficariam para os usuários. Sobre a vinculação da agência ao Ministério de Transporte, as entidades que essa medida condizia mais com a realidade internacional, já que a criação de agências seguia o modelo americano. Para as entidades trabalhistas era imprescindível a criação de um fórum que possibilitasse a discussão e participação de todos do setor aéreo na elaboração de políticas para o setor.

Também uma das preocupações das entidades eram com uma ouvidoria, a presidente do SNA menciona essa preocupação em sua fala em plenário:

Outro ponto que não poderíamos deixar de levantar é especificamente sobre o ouvidor. Temos avaliado, até em função do próprio papel da ANEEL e de outras agências, a necessidade imperiosa de o ouvidor ser uma pessoa com mandato indicado pelo Senado e à disposição do usuário. Nota taquigráfica da CE PL 3846/00,23/05/2001

A FNAA também acreditava que um ouvidor nomeado pelo Senado era o ideal, assim a nova agência seria transparente e mais democrática.

Achamos, sim, que o ouvidor deva ter o mesmo status de direção na agência, porém deverá ser chancelado pelo Senado e receber pleitos da sociedade civil organizada e encaminhá-los. Notas taquigráficas CE PL 3846/00, 29/05/2001.

#### 4.7 ANÁLISE DOS SUBSTITUTIVOS DO PL N° 3.846/2000

Existem quatro documentos que podem ser comparados: o Projeto de Lei original, enviado pelo Poder Executivo; o segundo substitutivo, que quase foi votado em 2001; o projeto da Câmara aprovado em 2002 e depois enviado ao Senado; e, por fim, o texto aprovado pelo Executivo em 2005.

O projeto original foi alvo de 177 emendas, gerando o primeiro substitutivo com 11 capítulos, acrescentando mais dois capítulos, um capítulo sobre serviços aéreos e aeródromos e um capítulo sobre infraestrutura aeroportuária. As mudanças mais significativas em relação ao projeto original, onde é possível perceber com mais clareza a inclusão das demandas dos lobbying que se manifestaram durante as audiências públicas, estão concentradas no capítulo VIII do substitutivo, que trata especificamente da organização dos serviços de aviação civil. Foi atendido pedidos de diversos setores ouvidos em audiência, como:

- A garantia do princípio de liberdade tarifária para as empresas de serviços aéreos, permitindo que cada empresa defina suas próprias tarifas.

- Como o tempo de concessão, passa a ser de 25 anos renovável por igual período, não de 10 anos como no projeto original
- A rejeição do princípio de concessão para rotas aéreas específicas, ou seja, trajetos previamente estabelecidos entre dois pontos, e a adoção do modelo de prestação de serviços aéreos em todo o território nacional.
- O estabelecimento de regras para a licitação e escolha de prestadores de serviços aéreos, fundamentadas apenas em critérios técnicos e sem custos adicionais.
- A exigência de que todas as atividades de bordo sejam realizadas por funcionários das próprias empresas concessionárias, proibindo a terceirização desse serviço.
- Eliminação gradual do Adicional Tarifário Aeroportuárias ATAERO, previsto encerramento em 4 anos.

Devido os atentados terroristas de 11 de setembro, foram encaminhados pedidos para ampliar o prazo para emendas a fim de se reunir mais informações sobre questões de segurança da aviação, assim gerando 152 emendas, a maioria com temas sobre segurança da aviação e dando origem ao segundo substitutivo. As reivindicações dos grupos de pressão se mantiveram no texto do segundo substitutivo. Notando-se um favorecimento aos empresários aéreos. Mas o Executivo pede a retirada do Projeto.

De acordo com o diretor-geral do DAC, Venâncio Grossi, a retirada do projeto foi influenciada pelo *lobby* das empresas, que teria levado os parlamentares a alterarem seu propósito original. Enquanto isso, o governo estaria trabalhando na reformulação do projeto para submetê-lo novamente ao Congresso (Monteiro, 2004).

O terceiro substitutivo, seu texto continha apenas critérios institucionais da criação da agência, enquanto questões mais controversas, como o modelo de concessão e a infraestrutura aeroportuária e tempo de concessão, o governo e os empresários entraram em acordo e os itens de regulamentação seriam tratados na revisão do Código Brasileiro de Aeronáutica.

Sobre o andamento do PL no Senado Federal, o processo começou em setembro de 2004, quando o projeto foi encaminhado às comissões permanentes do Senado, que tinham a tarefa de analisar e emitir pareceres sobre a proposta. Nas comissões, o projeto ficou parado até meados de 2005. A partir desse momento, os relatores das comissões responsáveis por analisaram o PL apresentaram pareceres favoráveis ao texto original, rejeitando todas as emendas feitas pelo Senado. Em agosto de 2005, o projeto foi encaminhado ao plenário, onde

tramitou sob regime de urgência e foi aprovado. O texto que veio da Câmara dos Deputados foi aprovado pelo Senado sem nenhuma mudança, indicando que havia um consenso entre as duas casas legislativas.

O projeto expandiu-se ao detalhar a estrutura administrativa da nova agência, estabelecendo competências, mandatos para os diretores, fontes de financiamento e cargos. A autonomia da agência seria assegurada por meio de diversos mecanismos, incluindo a formação de uma diretoria colegiada com mandatos fixos e não coincidentes, além da previsão de fontes próprias de receita. A preocupação com a transparência e a divulgação das atividades da ANAC seria refletida na criação de uma ouvidoria e na exigência de audiências públicas para discutir projetos de lei ou mudanças em normas administrativas.

Embora o texto final da Lei de Criação da ANAC não tenha incluído muitas das propostas polêmicas do projeto original, não se pode dizer que as empresas aéreas tenham alcançado uma vitória completa. No fim, elas tiveram que lidar com a inevitável reestruturação do setor, marcada pela liberação das tarifas e pela abertura do mercado para novas companhias. O mercado deixou de ser dominado por um grupo seletivo de empresas. As empresas tradicionais não conseguiram se adaptar a essas mudanças, o que resultou na falência de três grandes companhias: Transbrasil, VASP e VARIG.

#### 4.8 AÇÕES POLÍTICAS DOS EMPRESÁRIOS DO SETOR AÉREO

Historicamente entre governos Democráticos e autoritários, sempre se vigorou a aproximação do setor aéreo com os governos constituídos. Com acesso privilegiado às instâncias decisórias do poder público, o setor aéreo pode usufruir de uma liberdade de diálogo com o poder público. Desde a década de 1930, o Departamento de Aviação Civil -DAC, uma entidade militar vinculada à Aeronáutica, sempre estabeleceu um padrão de interação bastante direto com as empresas, por meio de grandes eventos como as Conferências Nacionais de Aviação Civil (CONAC), além de contatos mais cotidianos realizados em comissões ou conversas informais.

Desde a criação da primeira empresa o Estado fez parte de todos os processos. Toda a dinâmica das reformas na aviação comercial brasileira que vem desde os governos militares, estava em contato permanente através de modo formal e informal de diálogo, que garantiu políticas bastante favoráveis às empresas.

Quando se iniciou o debate sobre a criação de novos instrumentos institucionais para a aviação civil, os empresários viram sua interlocução com os representantes do Governo diminuir. E a falta de espaço para diálogo na formulação da versão inicial do projeto no Ministério da Defesa, criou inúmeras divergências entre os atores ligados à aviação comercial e o Poder Executivo. Se tornando evidente o afastamento entre os empresários e o Governo, em compensação se observou um alinhamento entre os empresários e trabalhadores. Alguns representantes de entidades trabalhistas, preocupados com a permanência das empresas e manutenção de empregos, também dialogam em favor das empresas, em proposta de natureza técnica de concessões além da sua base de interesses.

A intensa movimentação de grupos de pressão no decorrer da tramitação do projeto lei, esses grupos formados por diferentes segmentos do setor aéreo, como empresas aéreas, sindicatos empresariais, entidades trabalhistas, representantes do turismo, e de diferentes segmentos da aviação geral, mostrou a importância que esses atores atribuíram na esfera de negociação, levando a uma série de mudanças no projeto inicial.

A participação de representantes do setor aéreo em audiências públicas promovidas pela Comissão Especial na Câmara dos Deputados parece indicar uma tendência de reconhecimento dos espaços públicos como estratégico voltado para a atuação política no Legislativo.

No quadro 10 abaixo podemos identificar as medidas de ação política tomadas pelos empresários durante o processo do projeto de lei, sendo possível verificar uma correlação de prováveis atividades que podem ser desenvolvidas por grupos de interesses apontadas por Mancuso (2007).

**Quadro 10 - Ações de Defesa de Interesses dos Empresários Aéreos na Criação da ANAC.**

<b>Possíveis Ações dos Empresários em Defesa de seu Interesse</b>	<b>Ações dos Empresários Aéreos na Criação da ANAC</b>
Contato direto com os tomadores de decisões ou seus assessores. Esses contatos podem ocorrer em situações formais ou informais (almoços, jantares, festas etc.).	Sim
Contato indireto com os tomadores de decisões por meio de cartas, abaixo assinados, mensagens eletrônicas etc.	Não
Presença oficial em organismos diretamente envolvidos no processo decisório (comissões, grupos de trabalho, conselhos consultivos, conselhos deliberativos etc.).	Sim
Elaboração e publicação de documentos que apresentam e justificam as reivindicações do empresariado.	Sim
Redação e apresentação de projetos.	Sim

Participação em audiências públicas.	Sim
Campanhas de telefonema e envio de correspondência aos tomadores de decisões.	Não
Divulgação de demandas empresariais por meio da mídia.	Sim
Divulgação pública da posição assumida pelos tomadores de decisões diante das demandas empresariais.	Não
Formação de coalizões.	Sim
Contratação temporária de indivíduos ou firmas especializadas em defesa de interesses.	Não
Promoção de protestos e manifestações.	Não

Fonte: Mancuso (2007)

Elaborado pela autora

Os empresários aéreos sempre tiveram uma relação próxima com tomadores de decisão, principalmente via seu sindicato SNEA, o Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias (SNEA) existe desde 1933. Além de manter uma articulação junto ao DAC o SNEA buscou se aproximar de outros setores do governo, como a área de turismo. Buscar outros espaços de interlocução estratégicos também faziam parte das ações políticas do SNEA, com jantares, convenções e feiras aeronáuticas que reuniam empresários e autoridades governamentais, especialmente as autoridades aeronáuticas.

O sindicato procurava demonstrar que a difícil situação das empresas não se devia à má gestão, mas a um conjunto de fatores estruturais que afetam todo o setor. Além disso, seria necessário convencer as autoridades de que as companhias brasileiras mereciam um tratamento diferenciado, o que implicaria na revisão de diversas medidas, principalmente de caráter tributário que possibilitaram às empresas se tornarem mais competitivas (Monteiro, 2004).

Podemos confirmar a aproximação do sindicato em relação aos agentes tomadores de decisão, pelo perfil do seu presidente George Ermakoff que havia sido Secretário de Relações Governamentais e, atuando no grupo VARIG, ocupava o cargo de Diretor Regional em Brasília. Sua cerimônia de posse foi realizada na Câmara de Deputados em Brasília e não no Rio de Janeiro, onde fica a sede do SNEA (Monteiro, 2004).

O SNEA foi convidado a depor em várias audiências em diferentes comissões, fez uso de ações políticas como apresentação de propostas além de estar presente em comissões diversas e aproximação com outros grupos com anseios em comum, como os trabalhadores.

Os empresários do setor desempenharam um papel significativo nos debates sobre a criação da nova agência reguladora. Paralelamente, houve também o reconhecimento político dos sindicatos de trabalhadores.

Portanto, podemos sintetizar o que foi discutido no capítulo 4 que, as empresas e entidades empresariais e trabalhistas aproveitando o espaço nas comissões sendo ouvidas nas audiências reforçam uma tendência da valorização do espaço público de diálogo e uma maior participação e atenção no Legislativo como centro de atuação política. Revelando em certa medida, uma forma de participação mais visível e democrática. As audiências públicas se revelam um ótimo um espaço de representação legal e legítima, um espaço institucional onde grupos de interesses podem debater e persuadir os tomadores de decisão, manifestando suas posições e demandas. Obviamente, os grupos de interesse podem dialogar fora dos espaços institucionais com os tomadores de decisões em vista de obter vantagens ou mudar opiniões de um projeto. Contudo, a presença, em espaços como as comissões, favorece a imagem de que os interesses estão sendo debatidos de forma transparente.

Com relação aos discursos proferidos nas audiências públicas analisadas, notou-se que as entidades de representação tanto dos empresários e trabalhadores não se posicionaram explicitamente em favor das novas mudanças, eles argumentavam que o novo modelo empregado pelo Governo Executivo não condizia com as características técnicas do setor.

Um amadurecimento dos atores junto ao espaço público se nota com a “colisão de grupos” entre os empresários e os trabalhadores, com receios as novas medidas que a nova agência iria implicar ao setor aéreo esses dois grupos guiados por interesses comuns que incluem não apenas a sustentabilidade das empresas e a preservação dos empregos, mas principalmente a preocupação com os aspectos técnicos do setor.

No caso dos trabalhadores, é importante destacar o espaço considerável de atuação conquistado no cenário, o que lhes permitiu alcançar conquistas relevantes na elaboração do projeto. Dessa forma, a discussão do projeto no Congresso teria possibilitado não apenas a expressão de suas demandas, mas também a incorporação de suas propostas no processo decisório.

Já as grandes empresas aéreas, tentando evitar as mudanças propostas, conseguiram, apoio de parlamentar, modificando o Projeto de Lei nº 3846/2000, ajustando as alterações de modo a torná-las aceitáveis, a princípio no primeiro e segundo substitutivo às demandas do setor fizeram parte do texto elaborado pela comissão. Embora no texto final as mudanças propostas no PL original não constassem no texto, ainda assim as grandes empresas tiveram que enfrentar a reestruturação do setor, e foi o suficiente para obrigar as grandes e tradicionais

empresas aéreas a se adaptarem, extinguindo-se aquelas que não conseguiram. Vale destacar que a principal mudança institucional foi a substituição do DAC pela ANAC.

## 5 CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo responder à seguinte questão: Quais grupos de interesse do setor aéreo atuaram diretamente ou indiretamente no processo de criação da ANAC e como suas demandas impactaram no projeto da criação da ANAC? Buscando identificar os grupos de interesse do setor aéreo, incluindo entidades empresariais e companhias aéreas, que atuaram por meio de atividades de *lobby*. Para responder essa pergunta foi analisado documentos legislativos extraídos do trâmite do Projeto de Lei nº 3846/2000, a análise foi focada nas transcrições das notas taquigráficas das audiências públicas ocorridas nas comissões.

O mapeamento dessas audiências permitiu identificar os grupos de pressão que atuaram nas comissões, sendo identificado 6 grandes Empresas aéreas, 9 Sindicatos e Associações empresariais, 6 Sindicatos e Federações dos Trabalhadores do setor aéreo.

Foi identificado que as empresas aéreas atuavam via representação direta por meio da figura dos respectivos Presidentes ou Vice –Presidentes, ou outros cargos ligados diretamente às empresas. Os empresários sentiram à vontade para expressar sua oposição a vários pontos da mudança, alguns se manifestaram de forma mais discreta, como fizeram os presidentes da VARIG e da VASP. Por outro lado, outros se posicionaram de maneira mais direta e clara, como o Comandante Rolim, da TAM, que defendeu a ideia de reduzir completamente o papel da Agência, limitando suas funções a tarefas de apoio às empresas aéreas, sem interferir em suas operações. Outra forma de atuação do grupo de pressão dos empresários, observada foi através do seu sindicato SNEA.

Na análise das audiências também pode se identificar grupos de pressão de outros segmentos do setor aéreo, como entidades ligadas à aviação agrícola, táxi aéreo, aviação geral, Representantes das Companhias Aéreas Internacionais e Associação das Indústrias Aeroespaciais, entre outras entidades. Essas entidades se manifestaram em audiência todas com anseios próprios, trazendo várias questões dos seus segmentos que não constavam no projeto.

Os grupos de pressão dos trabalhadores também foram atores importantes no processo do projeto que criaria a ANAC. No caso dos trabalhadores, é importante destacar também o considerável espaço de atuação que conquistaram no cenário político-institucional, o que lhes permitiu alcançar importantes vitórias durante a elaboração do projeto.

A partir dos dados coletados se chegou a 9 temas de interesse da agenda dos empresários e entidades empresariais, e 5 temas de interesse da agenda dos trabalhadores. A

não participação dos empresários e dos trabalhadores na elaboração do projeto original, levou ao embate entre o Executivo e os segmentos, para os empresários e trabalhadores o projeto da criação da agência não condizia com a realidade do setor.

Os dados da pesquisa mostram que as audiências no âmbito das comissões, foi um canal de acesso bastante eficaz para que as demandas dos grupos de pressão fossem atendidas. E a contribuição técnica e informativa desses grupos também ajudou a garantir que suas reivindicações fossem atendidas.

Nesse cenário, as audiências públicas, que são instrumentos de participação e controle social garantidos pela Constituição, representam um espaço relevante para a defesa de interesses. Nessas ocasiões, os grupos de interesse têm a chance de interagir diretamente com os responsáveis pelas decisões, podendo expor suas opiniões e reivindicações (Mancuso, 2007). Assim fica evidente a importância de se estudar empresários nas audiências públicas.

Pode-se observar que os métodos de ação política mais usados pelos grupos de pressão foram: apresentação de propostas por escrito, apresentação de emendas no âmbito das audiências e formação de coalizões com outros grupos.

Após analisar os discursos, percebeu-se que os empresários e entidades do setor aéreo, ao participarem das discussões em plenário, geralmente se posicionam claramente sobre as propostas de lei em debate, seja apoiando ou rejeitando. Eles costumam defender os interesses do setor ou da entidade que representam, assumindo um papel de porta-vozes. Assim, é muito raro encontrar empresários que não expressam uma opinião sobre o projeto de lei, que usam discursos apenas retóricos ou que focam em si mesmos durante as discussões.

A análise do processo do projeto de lei, nos permitiu comparar quatro documentos: o Projeto de Lei inicial, enviado pelo Poder Executivo; o segundo substitutivo, que quase foi votado em 2001; o projeto aprovado pela Câmara em 2002 e encaminhado ao Senado; e, por último, o texto final aprovado pelo Executivo em 2005. Embora o texto final não contivesse as propostas polêmicas do projeto original, não se pode dizer que as empresas aéreas tenham alcançado uma vitória completa.

Também nós permitimos concluir que as demandas do setor aéreo levaram à elaboração dos substitutivos, os quais os parlamentares procuraram atender os diversos segmentos do setor, distanciando do projeto inicial elaborado pelo Executivo, e acabou levando a retirada do PL após meses de trabalho nas comissões. Após negociações entre os empresários e o Governo, os pontos considerados polêmicos seriam tratados na revisão do Código Brasileiro Código de Aeronáutica.

Considerando esses resultados, é importante, por fim, pensar sobre as limitações que marcaram este estudo e sobre as direções que podem ser exploradas em futuras pesquisas. Uma limitação a ser observada diz respeito à não inclusão de grupos estatais (Parlamentares) na análise, uma outra limitação é uma não comparação com outros projetos de lei que criaram outras agências no mesmo período. As audiências públicas provou ser um canal de importante legitimação do interesse de grupos, para uma agenda de pesquisas futuras seria importante analisar a atuação de grupos de interesse do setor aéreo nas audiências e consultas públicas junto a ANAC.

## REFERÊNCIAS

- ALMOMD, Griela. Powell, Bingham. (1972). Uma Teoria de Política Comparada. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.
- ARAGÃO, M. de Grupos de Pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no poder legislativo. São Paulo: Maltese, 1994.
- ARAGÃO, Murilo. Ação dos grupos de pressão nos Processos Constitucionais Recentes no Brasil. Revista de Sociologia e Política, nº 6/7, 1996.
- BARDIN, Laurence. Análise de Conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BAUMGARTNER, F.; LEECH, B. Basic Interests. The Importance of Groups in Politics and Political Science. Princeton: Princeton University Press, 1998.
- BUSTO, André; Turolla, Frederico; Oliveira, Alessandro Vinícius Marques. Modelagem dos Impactos da Política de Flexibilização na Competição da Companhias Aéreas Brasileiras. Documento de Trabalho N. 004 – *Acervo Científico do Núcleo de Estudos em Competição e Regulação do Transporte Aéreo* (NECTAR). São José dos Campos, 2005.
- CASTRO, N. & Lamy, P. 1993. Desregulamentação do setor transporte: o subsector transporte aéreo de passageiros. Texto para discussão n. 319. Rio de Janeiro: *Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas*.
- CESÁRIO, P. S. A influência em Brasília: Os grupos de interesse no Poder Legislativo. In MESQUISTA, Nuno Coimbra (Org.) Brasil 25 anos de Democracia: Participação, Sociedade Civil e Cultura Política. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016, pp. 147-170.
- DINIZ, Eliz; Boschi, Renato. (2000) Empresário e o poder legislativo no Brasil contemporâneo; *ANPOCS*, outubro de 2000, Rio de Janeiro.
- FERREIRA, J.C. (2017). Um breve histórico da aviação comercial brasileira. Artigo apresentado no XII Congresso Brasileiro de História Econômica & 13ª Conferência Internacional de História de Empresas. Niterói, RJ, Brasil.
- FAIRCLOUGH, N. Discurso e mudança social. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.
- GOZZETO, A. e Mancuso, W. Lobby e participação política: desafios democráticos para a representação de interesses. In: 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Anais, Gramado, 2012.
- GUIMARÃES, Eduardo Augusto; Salgado, Lucia Helena. A Regulação do Mercado de Aviação Civil no Brasil. Nota Técnica. IPEA, 2003.

GRAZIANO, Luigi. (1997) O Lobby e o Interesse Público. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* v.12 (35).

KEY, Valdimer Orlando. (1944), Politics parties and pressure groups. New York: Thomas Y. Crowell Company.

LEMOS, Roberto Jenkins. Lobby: Direito Democrático. São Paulo: Ed. Sagra, 1988.

MANCUSO, W. P. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 505-547, 2004.

\_\_\_\_\_. O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 28, p. 131-146, 2007.

MEYNAUD, Jean. (1260), Os grupos de pressão. trad., *Mem Martins*. Lisboa, Publicações Europa América., 2003.

MONTEIRO, C. F. A dinâmica política das reformas para o mercado na aviação comercial brasileira (1990-2002). Tese (Doutorado em Sociologia). Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

\_\_\_\_\_. Estilo tecnocrático x amadurecimento democrático: A dinâmica das reformas para o mercado na aviação civil comercial brasileira (1990-2002). *XXIX Encontro anual das ANPOCS*, 2005.

\_\_\_\_\_. Empresários e ação política no contexto das reformas neoliberais: caso da aviação comercial. *Revista de sociologia e política*, v.16, supl., 2008, p.159-180.

\_\_\_\_\_. Empresários e desenvolvimento no Brasil da década de 2000: o caso da aviação regional. In: *VII Workshop Empresa, empresários e sociedade*, 2010, Florianópolis. VII Workshop Empresa, empresários e sociedade, 2010.

NUNES, Edson. O Quarto Poder: Gênese, Contexto, Perspectiva e Controle das Agências Regulatórias. Paper submetido ao " Seminário Internacional sobre Agências Reguladoras de Serviços Públicos". Instituto Hélio Beltrão. Brasília, setembro de 2001.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto na representação de interesses no Brasil. 2004. 296f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas.

\_\_\_\_\_. Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, v. 42, n. 168, p. 29–44, 2005.

OLIVEIRA, A. V. M. Transporte Aéreo: Economia e Políticas Públicas. São Paulo: *Pezco*, 2009.

OLIVEIRA, S. R. Rota de Colisão: a histórica cultura da Varig em choque fatal com as mudanças na aviação comercial brasileira. Rio de Janeiro: *E-Papers*, 2011.

OUTHWHITE, William. Bottomore, Tom. (1996), Dicionário do Pensamento Social do Século XX. Rio de Janeiro, *Jorge Zahar Editor*.

PASQUINO, Gianfranco. (1982), “Teoria dos grupos e grupos de pressão” in VV. AA Curso de introdução à Ciência Política, Unidade VI. *Brasília*, Editora da Universidade de Brasília.

PACHECO, Regina S. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 4, 2006.

PELTZMAN, Sam. Toward a more general theory of regulation. *The Journal of Law and Economics*, Chicago, v. 19, p. 211-240, 1976. [Reimpresso em STIGLER, George J. (Ed.). *Chicago studies in Political Economy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1988].

PELTZMAN, Sam. A Teoria Econômica da Regulação depois de uma década de desregulação. In: MATTOS, Paulo (Coord.). *Regulação Econômica e Democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Editora 34, 2004.

POSNER, Richard A. Teorias da regulação econômica. In: MATTOS, Paulo (Coord.). *Regulação Econômica e Democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Editora 34, 2004.

PRZEWORSKI, A. *Estados e Mercados: uma introdução à economia política*. Imprensa da Universidade de Cambridge, 2003

RESENDE, C. A. S. O sistema comissional e a atuação de interesses organizados: acesso e influência na Câmara dos Deputados. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2018.

REZENDE, Flávio. As reformas e as transformações no papel do Estado: Brasil em perspectiva comparada. In: ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO Maria R. (Org.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília: Seges-MP, 2002.

SALGADO, L. H., Vassallo, M. D. and Oliveira, A. V. M. (2010) Regulação, políticas setoriais, competitividade e formação de preços: considerações sobre o transporte aéreo no Brasil. *Journal of Transport Literature*, vol. 4, n. 1, pp. 7-48.

SALISBURY, Robert. (1975), “Interest Groups”, in Nelson Polsby e Fred L. Greenstein (Edits.) (1975), *Handbook of Political Science*, Vol. 4. Boston, Addison-Wesley Publishing Company.

SANTOS, Luiz Alberto. *Regulamentação das Atividades de Lobby e seu Impacto sobre as Relações entre Políticos, Burocratas e Grupos de Interesse no ciclo de Políticas Públicas – Análise Comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. 2007. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, UnB, Brasília.

SANTOS, Manoel Leonardo. *O Parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados*. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

SANTOS, Manoel Leonardo. Representação de Interesses na Câmara dos Deputados: o lobby e o sucesso da Agenda Legislativa da Indústria. *Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos*, v. 1, p. 52-70, 2014a.

SANTOS, M. et al. O lobby na Câmara dos Deputados do Brasil: profissionalização, estratégias e influência. Brasília: Ipea, p. 7-59, 2017. (Texto para Discussão, n. 2334).

SANTOS ML, Mancuso WP, Baird MF, Resende C. Lobbying na Câmara dos Deputados: evolução, estratégias e influência. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; 2019. (Boletim de Análise Político-Institucional, 1)

SILAME, T.; MEIRA, F. J. Entre a delegação do lobby: Um estudo de caso sobre o processo de criação da Agência Nacional de Aviação Civil. Revista Ibero-Americana De Estudos Legislativos, n.1 Rio de Janeiro, FGV, 2014.

THOMAS, Clive S. (Ed.) (2004). Research Guide to U.S. and International Interest Groups. Westport, CT, *Praeger Publishers*.

TROIANO, M. (2017) Os empresários no Congresso: a legitimação de interesses via audiências públicas. Tese de doutorado em ciência política. Universidade de São Carlos, São Carlos

TRUMAN, David B. The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion. In: Robert Dahl, Ian Shapiro, and José Antonio Cheibub (eds). The Democracy Sourcebook (eds). Cambridge: The MIT Press, 2003, p. 364-371.

VIEIRA, Ricardo. O estudo do lobby no Legislativo: o caso de sucesso da CDU-CD. E-Legis, n. 2, p. 39-46, 2009.

WOOTON, Graham. Grupos de interesses, de pressão e lobbying. Rio de Janeiro: *Zahar*, 1985.

ZAMPIERI, E. Ação dos grupos de pressão no processo decisório das comissões permanentes do Congresso Nacional. E-Legis, v. 6, n. 12, 2013.