

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA

**A DECOLAGEM CIVIL DA AVIAÇÃO BRASILEIRA: A
MUDANÇA INSTITUCIONAL GRADUAL NO
PROCESSO DE CRIAÇÃO DA ANAC**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

MARCELO DA CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA SANTOS

BRASÍLIA-DF

2019

MARCELO DA CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA SANTOS

**A DECOLAGEM CIVIL DA AVIAÇÃO BRASILEIRA: A
MUDANÇA INSTITUCIONAL GRADUAL NO
PROCESSO DE CRIAÇÃO DA ANAC**

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre de Ávila Gomide

BRASÍLIA-DF

2019

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA

Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca do Ipea

MARCELO DA CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA SANTOS

**A DECOLAGEM CIVIL DA AVIAÇÃO BRASILEIRA: A MUDANÇA
INTITUCIONAL GRADUAL DO PROCESSO DE CRIAÇÃO DA ANAC**

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, para a obtenção do título de Mestre.

Defendida em 18 de novembro de 2019.

COMISSÃO JULGADORA

Prof. Dr. Felix Garcia Lopez Júnior – IPEA

Prof. Dr. Raphael Amorim Machado – IPEA

BRASÍLIA-DF

2019

Dedico às mulheres da minha vida
À minha avó Ignez de Albuquerque,
sem a qual pouco teria sido possível;
À minha filha Fernanda,
que justifica toda caminhada até aqui;
À minha mulher, Mônica,
que garante minha estabilidade e o meu chão; e,
À minha mãe, Francisca,
que me ensinou o valor do trabalho e a lutar.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus que me dá vida em abundância e me justifica.

Aos meus amigos e chefes, Marcelo MG e Edvaldo, pela paciência e apoio quando precisei nesta jornada, e por sempre terem enxergado o potencial, a força e o valor, muito além de extravagâncias.

Ao meu orientador Prof. Dr. Alexandre Ávila Gomide pela paciência e tranquilidade com a minha forma caótica de produzir idéias e pelos sumiços.

À minha mãe e à minha amiga Kátia, pelas orações.

Aos meus queridos amigos da 3ª Turma do Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento do IPEA, em especial: os Aguasclarianos Marcelo Perrucci, Serjão e Cristiano pela parceria e pelas caronas.

Aos todos os professores do Mestrado, no que tange a tantos conhecimentos que me ilustraram e a tantas novas realidades que apontaram para mim, e que me redefiniram.

*"I was born in crossfire hurricane.
And I howled at my ma in the driving rain.
But it's all right now, in fact it's a gas!
But it's all right! I'm Jumpin' Jack Flash!
It's a gas, gas, gas!"*

The Rolling Stones

Lista de Abreviaturas

ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANP	Agência Nacional de Petróleo
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ATAERO	Adicional de Tarifa Aeroportuária
COMAER	Comando da Aeronáutica
CONAC	Conselho Nacional de Aviação Civil
DAC	Departamento de Aviação Civil
DEM	Democratas
DG-DAC	Diretor-Geral do Departamento de Aviação Civil
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FAVECC	Fórum das Agências de Viagens Especializadas em Contas Comerciais-
MARE	Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
NPM	<i>New Public Management</i>
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SNETA	Sindicato Nacional das Empresas de Taxi Aéreo
SNEA	Sindicato Nacional das Empresas Aéreas
SNA	Sindicato Nacional dos Aeronautas

Lista de Quadros

Quadro 1 - Comparação entre as duas perspectivas de Institucionalismo Histórico	20
Quadro 2 - Características da instituição selecionada	25
Quadro 3 - Elementos do Jogo Político	27
Quadro 4 - Perfil teórico e posição dos atores políticos, segundo interesses, no início do jogo político....	38
Quadro 5 - Quadro comparativo entre perfil teóricos e posição dos atores políticos, no início do Jogo e no fim da gestão FHC.....	75
Quadro 6 - Quadro de atores, perfis e posições no momento de resultado final no Jogo.....	87
Quadro 7 - Quadro Sinótico.....	95

Lista de Figuras

Figura 1 - Relação linear causal	42
Figura 2 - Relação causal não-linear recíproca.....	43

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo principal compreender o processo de criação da ANAC, com o foco de seu exame dirigido à mudança institucional do setor aéreo brasileiro, de uma ambientação militar adaptada ao Estado Provedor de bens e serviços para uma moldura institucional civil de Estado Regulador. Em se tratando de questão jungida às instituições, o foco se dirige, mas não se restringe, ao estágio que se inicia com a proposição do Projeto de Lei nº 3846/2000, encaminhado à Câmara dos Deputados, em 28/11/2000, pelo governo FHC, seguindo até a sua aprovação, ocorrida apenas em 11/09/2005, durante o governo Lula. Apesar do desígnio das agências reguladoras criadas no Brasil, convergente com o tipo de inteligência público-administrativa prevalecente durante o governo FHC que, por cuja aparente força política, tinha conseguido remodelar o Estado brasileiro e implantar outras nove Agências Reguladoras, a ANAC não foi criada nesse momento político senão apenas cinco anos depois, na gestão de Lula, que tinha sido um severo crítico político daquela Reforma Administrativa de FHC. Ante esse curioso paradoxo, o processo será analisado à luz da Teoria de Mudança Institucional Gradual, de Mahoney e Thelen, concatenada ao Modelo Teórico dos Elementos do Jogo Político, de Couto e Abrucio, aplicando-se o ferramental metodológico do *Process-Tracing*, a fim de identificar as variáveis que foram determinantes para os comportamentos dos atores institucionais no processo da criação da ANAC, esclarecendo-se as causas para a sua criação tardia e em um cenário político supostamente adverso ao seu evento.

Palavras-Chave: agências reguladoras, institucionalismo histórico, mudança institucional, *Process-Tracing*.

ABSTRACT

This work aims to comprehend the process of creation of the Civil Aviation Brazilian Agency (ANAC), focusing on the institutional change of the Brazilian aviation industry, from a military environment adapted to the State as provider of goods and services to a civil institutional framework of the State as regulator. Regarding to institutions, the focus will be on, but not restricted, to the stage that begins with the Draft Bill n. 3846/2000 proposal, sent to the House of Representatives, in november, 28, 2000, during FHC administration, till its endorsement, in September 11, 2005, during Lula administration. Despite the regulatory agencies purpose in Brazil, which responded to the prevailing public administration intelligence during FHC administration established other nine regulatory agencies and changed the Brazilian State, ANAC was not created at that political moment, but five years later, during Lula administration, which had been a harsh political critic to FHC's Administrative Reform. Before this curious paradox, the process will be analyzed in the light of Mahoney and Thelen's Theory of Gradual Institutional Change, coupled with Couto and Abrucio's Theoretical Model of Political Game Elements, and also will be applied the Process-Tracing methodology, all in order to identify the institutional variables were determinant for the political actors institutional behavior during the ANAC creation process and clarify the causes of the late approval during in a political scenario supposedly adverse to its event.

Keywords: *regulatory agencies, Historical Institutionalism, institutional change, Process-Tracing.*

Sumário

Lista de Abreviaturas	viii
Lista de Quadros	ix
Lista de Figuras	ix
RESUMO	x
ABSTRACT	xi
1. INTRODUÇÃO	1
1.1. Contextualização	2
1.2. Apresentação da pergunta de pesquisa	6
1.3. Justificativa sobre a relevância do problema	7
1.4. Apresentação da estrutura da dissertação	8
2. REFERENCIAL TEÓRICO	9
2.1. Das Agências Reguladoras	9
2.2. Do Institucionalismo Histórico	19
2.3. A Teoria de Mudança Institucional Gradual de Mahoney e Thelen	21
2.4. O Modelo dos Elementos do Jogo Político de Couto e Abrucio	25
2.5. Hipóteses	29
3. METODOLOGIA	33
4. PESQUISA E RESULTADOS	45
4.1. Gestão FHC	45
4.1.1. Da análise do trâmite	45
4.1.2. Implicações teóricas referentes à gestão FHC	60
4.2. Gestão Lula	77
4.2.1. Da análise do trâmite	78
4.2.2. Implicações teóricas referentes à gestão Lula	82
4.2.3. Contribuições à metodologia e ao arcabouço teórico adotado	88
5. CONCLUSÃO	96
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	99

1. INTRODUÇÃO

O foco de exame do presente trabalho se dirige ao período de mudança institucional do setor aéreo, de uma ambientação militar adaptada ao Estado provedor de bens e serviços para uma moldura institucional civil de Estado Regulador. Em se tratando de questão atrelada a instituições, o foco se dirige, mas não se restringe, ao período analisado, buscando respostas e causas às circunstâncias que levaram a criação da ANAC a marcar-se como um dos processos legislativos mais longos dentre todas as mudanças institucionais que envolveram o surgimento de estruturas regulatórias no país, dentre outras mudanças mais complexas atinentes à Reforma do Estado.

Destarte, este trabalho é orientado pela intenção de responder ao seguinte paradoxo: por que a criação da ANAC não se deu quando proposta, durante o governo FHC, que buscou a transformação do Estado provedor para o Estado regulador, vindo a ocorrer sem óbices durante o governo Lula, cujo Partido ideologicamente se opunha à transição para o modelo regulatório?

Ainda que por sua natureza estivesse vocacionada para expedir regulações setoriais visando fomentar a competitividade de agentes econômicos, preferencialmente privados, múltiplos e variados, e exercer competência interventiva secundária, mormente quando da constatação de falhas de mercado, a ANAC foi criada em um contexto de constituição de novas empresas públicas, de esmaecimento das reformas administrativas que impulsionaram o surgimento de Agências Reguladoras. No que tange especificamente à aviação civil, a Agência surge em um momento em que políticas setoriais que regressavam à antiga orientação de controle da concorrência e de oposição de barreiras a novos entrantes no âmbito da prestação de transporte aéreo regular ¹.

Naturalmente, à sua criação opunham-se instituições tradicionais que tiveram proeminência sobre todo o Estado brasileiro por um longo período, como o grupo militar que

¹ Pelas Portaria nº 243/GC5, de 13 de março de 2003 e Portaria nº 731/GC5, de 11 de agosto de 2003, acordes com novas orientações de política setorial, o Departamento de Aviação Civil-DAC volta a interferir na economia de mercado, a fim de adequar a oferta de empresas aéreas à demanda e com finalidade de impedir o que se chamou de competição ruinosa, revertendo a tendência de liberalização iniciada em 1992 (Programa Federal de Desregulamentação, Decreto nº 99.179, de 15 de março de 1990). A fase é chamada por Salgado et al (2008) de ‘Re-Regulação’, remetendo ao período que classifica de “período regulatório típico” ou “regulação com política industrial” (1973-1986), no qual os governos militares fizeram uso da regulação com sentido intervencionista para fins desenvolvimentistas.

por intermédio da Aeronáutica representou o Estado no setor de aviação civil quase desde a sua origem no Brasil. A resistência do grupo militar se antecipa como uma das hipóteses mais fortes para justificar a extensão do trâmite, possivelmente com apoio de outras instituições, como as empresas aéreas.

Além do governo federal de duas gestões distintas, de FHC e de Lula, do grupo militar e das empresas aéreas, os demais atores políticos que interferiram no processo de criação da ANAC são os parlamentares membros das Comissões e participantes de reuniões públicas, nas quais debates elucidativos possam ter sido travados e onde o poder de veto sobre a proposta e sobre suas disposições possa ter sido exercido.

Assim, de maneira compreensiva, esclarece-se que este trabalho tem por objetivo principal reconstituir o processo de criação da Agência Nacional de Aviação Civil, a fim de responder ao problema relacionado à conclusão tardia da mudança institucional, que não aconteceu quando tudo era mais propício, para se concretizar em um cenário político supostamente adverso ao seu evento.

Compreender a dinâmica das relações estabelecidas entre os cinco grupos de atores, o governo, os militares, as empresas aéreas, parlamentares governistas e de oposição, à luz dos interesses e das motivações institucionais de cada um, será fundamental para conhecer as causas que provocaram a demora. Para tanto, serão utilizados o método específico de rastreamento de processo, sob enfoque do institucionalismo histórico, utilizando-se da Teoria de Mudança Institucional Gradual de Mahoney e Thelen (2010), e do Modelo Teórico do Elementos do Jogo Político, de Couto e Abrucio.

1.1. Contextualização

Apresentando o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), basilar para o seu governo, o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) apontou a grande crise do Estado dos anos de 1980s e a globalização da economia em 1990s como determinantes para a necessidade de reconstrução do Estado brasileiro, impondo a revisão do papel como provedor de bens e serviços (BRASIL, 1995). Segundo a compreensão exposta, que institucionalmente marcou toda a sua gestão, por intermédio dessa Reforma, o país articularia um novo modelo de desenvolvimento, com um Estado centrado em ações

reguladoras, orientado pelo controle de resultados. Na reorganização das estruturas da administração pública, um modelo administrativo gerencial para qualidade e produtividade no serviço público deveria ser adotado, a partir da flexibilização de estabilidade e da instituição de regimes jurídicos diferenciados para o funcionalismo público, a fim de assegurar sua motivação profissional e de extirpar o patrimonialismo e o clientelismo.

A integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos não se coadunava com a proteção da economia nacional, que poderia fazer isolados países em desenvolvimento que mantivessem barreiras comerciais à competição externa no mercado internacional.

Artífice maior do PDRAE e titular da pasta do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), do governo FHC, Bresser-Pereira (1996) iniciou a implementação da Reforma Gerencial em 1995. Calcado nas ideias da Nova Gestão Pública (*New Public Management-NPM*), idealizava um Estado remodelado que, marcado pela eficiência assegurada pela gestão por resultados, gestores públicos com mais autonomia, guia de indicadores para políticas públicas, eficiência na administração dos recursos em geral e flexibilização da gestão de recursos humanos. Dessa forma, haveria uma redução dos gastos públicos e um alívio do custo do Estado para a iniciativa privada e a economia brasileira poderia se tornar internacionalmente competitiva.

De acordo com Cunha (2017, p. 220), o PDRAE “avançou na defesa do modelo de Estado regulador como sendo o desenho estatal consistente com a administração gerencial”, com uma orientação mais vocacionada a normativizar e monitorar do que a produzir de bens e serviços e intervir diretamente na economia e na vida social, distinguindo-se do modelo que se pretendia substituir (Majone, 1994, 1997, apud Cunha, 2017, p. 220-221).

Até então, patroneando a incorporação de aspectos da governança corporativa à gestão pública ao farol dos princípios constitucionais de livre iniciativa e livre concorrência, teóricos e políticos divisaram a necessidade de mudanças no texto da Constituição de 1988, em sentido liberalizante para a economia nacional e em sentido dissolutivo para o papel de provimento de serviços incumbido ao Estado².

² CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) IV - livre concorrência (...) Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Na consecução desse plano, a gestão FHC ficou profundamente marcado pelos processos de privatizações e de concessões da prestação de serviços públicos, acompanhados pela promulgação de leis e de Propostas de Emenda à Constituição (PEC), que reestruturaram setores econômicos essenciais, no quais antes o Estado tinha ou ainda vinha desenvolvendo atividades empresariais³. Na redefinição das funções e da organização do setor público, projetaram-se as agências reguladoras autônomas, compreendidas como os novos pilares administrativos da atuação federal.

No conjunto das providências políticas adotadas, o pretendido ocaso do Estado Empresário deveria coincidir com a emergência do paradigma empresarial de governo (ALBUQUERQUE, 1995, p. 152). Curiosamente, extrai-se daí que a transição planejada deveria resultar em que o Estado deixasse de se comportar como agente econômico em suas atividades públicas, produtor do desenvolvimento nacional, para se comportar como agente econômico em sua própria administração, internalizando as principais características, senão as mais modernas, da gestão da iniciativa privada, para se tornar facilitador do desenvolvimento. A melhoria da prestação de serviços públicos não derivaria apenas da transferência de sua execução para a iniciativa privada senão também decorreria da incorporação de elementos de governança corporativa em benefício do ‘usuário-cidadão’, enquadrado no PDRAE como um cliente do Estado.

Embora grande fosse a relevância estratégica da aviação civil para o desenvolvimento nacional, o setor aéreo foi o último polo de serviços e de infraestrutura a experimentar a etapa mais significativa da metamorfose institucional dos grandes setores econômicos que caracterizou a gestão FHC: a criação de sua própria agência autônoma setorial.

Apenas após dez anos da edição da Lei de Concessões (Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995), oito, da criação da primeira agência reguladora, a Agência Nacional de Petróleo-ANP, e cinco, da criação das duas agências de regulação de transportes, a Agência Nacional de Transporte Terrestre-ANTT e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários-ANTAQ, que a ANAC foi finalmente criada pela Lei nº 11.182, de 27 de fevereiro de 2005,

³ PEC 6, de 15 de agosto de 1995, abre mercado de concessões públicas a empresas estrangeiras; PEC 8, de 15 de agosto de 1995, abre mercado de concessões de serviços de telecomunicações; PEC 9, de 9 de novembro de 1995, quebrou monopólios da Petrobrás; ; PEC 13, de 21 de agosto de 1995, quebra monopólio do IRB; ; PEC 19, de 4 de junho de 1995, Reforma da Administração Pública brasileira; e, PEC 23, de 3 de setembro de 1995, extingue os ministérios militares.

em substituição ao antigo Departamento de Aviação Civil-DAC. Relevante é o detalhe que a proposta de criação da ATNTT e ANTAQ foram encaminhadas ao Congresso também em 2000 e em 2001, já estavam em funcionamento, após aprovação da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que as criou.

Ao fim da gestão FHC, a reforma do setor de aviação civil foi interrompida pelo recuo no interesse de criação da ANAC pelo próprio governo que a propôs, quando requereu um ano após o início do trâmite a retirada do Projeto de Lei nº 3846/2000, cuja atitude foi questionada por parlamentares tanto da bancada de governo quanto da oposição. O fato será um dos principais pontos de exploração e análise na presente pesquisa.

A iniciativa foi retomada pela gestão FHC cerca de sete meses depois para, logo em seguida, ser novamente retirada de pauta. Apenas em 2004, o projeto de criação da ANAC reiniciou sua marcha até a aprovação e posterior implementação durante o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, de orientação ideológica histórica diversa à de FHC, porquanto contrário às privatizações antes advogadas e, na época de oposição, bastante crítica ao Estado Regulador e à sua gestão administrativa regulatória.

Nesse cenário de sucessão temporal e política, observam-se gestões federais de tendências distintas que lidam com o setor de aviação civil em uma variação contraditória de condutas em relação às próprias visões históricas e às respectivas posturas particulares que firmemente defenderam e mantiveram por um longo período.

Assim, ao que tudo preliminarmente indica, a gestão patrocinadora das reformas institucionais do Estado, de FHC, malogrou a proposta de mudança institucional do estratégico setor de aviação civil, muito embora fosse coerente com sua própria disciplina estatal buscar desregular um setor tão essencial ao desenvolvimento econômico. A abertura do mercado de transporte aéreo regular de passageiros, malas e cargas a entrada de novas empresas, no interesse de ganhos de eficiência por competitividade, de universalização do atendimento e de melhoria da qualidade dos transporte aéreo, oportunizando-se o ingresso de empresas domésticas no mercado externo seria algo tipicamente esperado da gestão FHC.

Todavia, a gestão federal do Partido dos Trabalhadores (PT), que antes, quando na oposição, obstruía o quanto possível o avanço de estratégias governamentais para liberalização da economia como meio de desenvolvimento nacional, foi a que veio posteriormente implementar, de forma célere, a reforma institucional que proporcionou

maiores liberdades econômicas aos agentes econômicos privados do mercado da aviação, através da criação de uma agência reguladora autônoma para o setor.

Não havendo uma análise sistematizada que esclareça as contradições desse processo e que ilustre as razões de atraso no encerramento do trâmite do PL de criação da ANAC, cujo curso levou mais que o dobro do tempo entre a proposição e a aprovação da das outras agências de transporte, a ANTT e a ANTAQ, o problema de pesquisa do presente trabalho envolve encontrar as causas para que o processo de criação da ANAC tenha sido o mais longo das agências e para que quase tenha sido arquivado quando mais propício era o tempo para sua aprovação.

1.2. Apresentação da pergunta de pesquisa

Havendo-se a criação da ANAC por tema central, os questionamentos que emergem se referem à duração da mudança institucional, ao longo de seis anos, instigando o escrutínio das razões para a incongruência em torno da sua aprovação no Congresso, assegurada pela gestão Lula, em ação sob aparente conflito com ideário do governo, após ser rejeitada em momento muito mais propício, sob a gestão FHC.

A propósito da busca à explicação a esse cenário paradoxal, cumpre formular uma indagação contextualizada: considerado o momento da Reforma do Aparelho do Estado, no qual agências reguladoras dos setores de transporte terrestre e aquaviário foram criadas, por que a criação da ANAC apenas aconteceu tardiamente?

E por que seu evento não se deu em um instante de mais coerência e de mais conexão institucional com a reorientação da providência estatal para a (des)regular e monitorar a exploração econômica privada sobre bens e serviços públicos de setores relevantes, vindo a correr sem óbices bem no instante em que atividade empresarial do Estado voltava reflorescer?

E as essas principais, pode se somar outra indagação secundária, que se faz espontânea e imediata quando se constata que os processos legislativos de criação da ANTT e ANTAQ levaram cerca de um ano para serem concluídos: Por que os processos de criação das três agências reguladoras dos setores de transportes (ANTT, ANTAQ e ANAC) se

constituíram de forma tão desigual? Essa indagação pode ser respondida no mesmo plano de decifração das primeiras perguntas.

1.3. Justificativa sobre a relevância do problema

Essencialmente, o problema e suas possíveis respostas são de relevância para o conhecimento da razão histórica pertinente à trama de constituição da ANAC, para a qual observa-se uma inexistência de produção acadêmica dedicada à sua criação e de menor interesse quanto à sua existência.

Referente apenas à ANAC, há frequência de interesse recente das cátedras de economia quanto à realidade do mercado de passagens aéreas e quanto ao impacto das concessões de aeroportos no âmbito do quadro institucional-regulatório do setor. Encontram-se ainda significativas publicações, dissertações e teses jurídicas e de ciência política, mormente antigas, a possibilidade e a pertinência do poder regulador e o papel das Agências Reguladoras; e, material mais recente no campo das Ciências Aeronáuticas quanto a história da aviação no mundo e no Brasil, em que, genericamente, é possível de se extrair alguns parágrafos sobre a criação da ANAC.

Nessa realidade escassa, justifica-se a relevância do problema em razão de haver mínimos estudos sobre a criação da ANAC, frisando-se que o setor da aviação civil foi o último a sofrer uma reestruturação regulatória, com peculiaridades instigantes, à vista do atraso de sua constituição.

Adicionalmente, o presente trabalho deverá servir para compor peça de conhecimento que possa balizar futuras pesquisas exploratórias assemelhadas que também façam uso de ferramentas teóricas do institucionalismo histórico, da Teoria de Mudança Institucional Gradual e, em sua complementação, do Modelo Teórico dos Elementos do Jogo Político. Igualmente, terá valor às pesquisas com esteio metodológico de rastreamento de processo, cujo objeto seja novamente a ANAC, outras agências reguladoras e/ou outros órgãos e entidades públicas criados a partir de processo legislativo com propósito de mudança institucional, ou tentativas relacionadas, em suas trajetórias.

Como registro histórico sobre a criação da ANAC, o presente trabalho também contribuirá para o atendimento do inciso XLIX do art. 8º da Lei nº 11.182, de 27 de setembro

de 2005, referente à preservação da memória da aviação, da qual a Agência é hoje parte. A reconstrução histórica do processo legislativo que levou à instalação da ANAC à luz da Teoria de Mudança Institucional Gradual de Mahoney e Thelen (2010) e do Modelo Teórico de Couto e Abrucio (2003) deve permitir compreender as influências institucionais havidas sobre a Agência em sua origem, marcando a definição de traços de sua Lei regente, suas competências e características.

1.4. Apresentação da estrutura da dissertação

Uma vez lavrados os entendimentos iniciais para o exercício de análise dos dados levantados, no sentido responder as perguntas de pesquisa, à esta parte preliminar, segue-se o Capítulo 2, em que se apresenta o referencial teórico para o presente trabalho. Nele se registra uma revisão de literatura sobre as Agências Reguladoras, explanam-se a Teoria de Mudança Institucional Gradual de Mahoney e Thelen (2010) e o Modelo Teórico de Couto e Abrucio (2003). Uma apresentação também justificada das hipóteses a serem verificadas são também apresentadas nesse Capítulo.

O Capítulo 3 apresenta a arquitetura da pesquisa e a metodologia utilizadas no presente trabalho, detalhando-se o modelo de análise. São igualmente esclarecidos os termos da aplicação do método de rastreamento de processo para o presente trabalho e apresentadas e justificadas as variáveis de análise. Nesse Capítulo também é esclarecido um importante momento de transição da arquitetura da pesquisa originalmente delineada para a finalmente utilizada. Tal fato compeliu a uma necessária reformulação do arcabouço teórico, resultando na invocação do Modelo Teórico de Couto e Abrucio (2003) para auxílio da Teoria de Mudança Institucional Gradual de Mahoney e Thelen (2010). Adicionalmente, impôs a redefinição das opções metodológicas, como tal serão explicadas e justificadas.

No Capítulo 4, descrevem-se os achados da pesquisa, estruturados na análise do trâmite do Projeto de Lei de Criação da ANAC e nas implicações teóricas, repassando nessa ordem primeiramente o governo FHC e, depois, em equivalente rito, descortinam-se a análise de trâmite e implicações teóricas relacionadas ao governo Lula. Uma seção (4.3), com reflexões sobre os achados e sobre as contribuições à teoria e ao método encontra-se desenvolvida nesse Capítulo também.

Por fim, as conclusões finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Das Agências Reguladoras

É também chamado Estado Logístico o resultado administrativo-econômico que Bresser almejava alcançar na condução da Reforma do Aparelho do Estado. Com fito de fortalecer a economia nacional, esse modelo busca transferir à sociedade responsabilidades sobre atividade econômica antes assumidas pelo Estado Empresário, de cunho desenvolvimentista, ao tempo que deve também auxiliar os novos empreendedores a operar no mercado internacional, “por modo a equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado” (Cervo, 2002, p. 7).

Duramente crítico às políticas de FHC, especialmente quanto aos efeitos das privatizações ao núcleo robusto da economia nacional, Cervo (2002) acusa que Estado Logístico foi apenas experiência tímida, pois durante a abertura do mercado nacional, não houve o estímulo do Estado à internacionalização da economia que o modelo requer, equilibrando seus fluxos de divisas, trazendo grave prejuízo patrimonial e financeiro para o país⁴.

Com efeito, as empresas de transporte aéreo regular enfrentaram esse problema durante o segundo período de tentativa de abertura de mercado, os anos 1990, quando, segundo Cervo (2002) não tinha havido apoio aos regulados domésticos, nem parecia haver planejamento, ou avaliação de risco⁵. No início de 1999, a mudança forçada da política cambial, com conseqüente desvalorização do real frente ao dólar, impactou profundamente as empresas aéreas domésticas em razão da elevação dos custos de serviços operacionais e de manutenção das aeronaves, para os quais “o componente câmbio é de grande representatividade devido a sua dependência a insumos em dólares”, e em virtude da “retração das receitas, tendo em vista a diminuição constatada na demanda por passageiros, notadamente no mercado internacional”, cujos voos também eram cotados na moeda norte-

⁴ Para Cervo (2002), o país viveu no período uma espécie de Estado híbrido, com características simultâneas de Estado Provedor, Estado Normal e Estado Logístico, não se resolvendo em suas medidas e providências.

⁵ A abertura foi determinada pelas Portarias nº 986/DGAC e nº 988/DGAC, ambas de 18 de dezembro de 1997, e Portaria nº 05/GM5, de 9 de janeiro de 1998. O período será detalhado na seção 2.5, de Hipóteses.

americana (BNDES, 2001, p.3). O Ministério da Fazenda interferiu na política de preços da indústria e restabeleceu o controle tarifário, mantendo-o em sua alçada, sob concordância do DAC, para atender a aumento solicitados (SALGADO, VASSALO, OLIVEIRA, 2010).

Em margem contrária, Lourenço (2016, p. 13) julga que a quebra do monopólio estatal e as privatizações trouxeram ganhos para a gestão pública, visto que “pressionaram o Estado a reencontrar seu papel em meio às novas dinâmicas da economia de mercado”, e que a função reguladora do Estado ganhou tónus ante o receio de que o monopólio estatal se convertesse em monopólio privado após as privatizações.

Fernandes et al (2017) concordam que a expansão da função reguladora do Estado dependeu do cumprimento de uma agenda de privatizações em elo com a com a abertura do mercado de serviços públicos. Apontam ainda que as Agências também atuam na operação, monitoramento, orientação e fiscalização de regulados, ocupando posição de *experts* setoriais, em razão da elaboração de estudos e documentos técnicos afins, que também as caracteriza como espaço de reserva técnica. Para Lourenço (2016), a dotação de capacidade e especialização técnica corresponde à garantia da legitimidade das Agências no exercício de suas funções.

A distinção técnica afirmada das Agências e de seus quadros possui o valor agregado de favorecer o distanciamento da influência política, conferindo estabilidade institucional (CUNHA, 2017). Porém, pode ocasionar também insulamento, fragmentação e balcanização das Agências (COX; MCCUBBINS, 2001, BOUCKAERT, PETERS, VERHOEST, 2010, STEIN, TOMMASI, 2007, apud CUNHA, GOMIDE, KARAM, 2017). Lourenço (2016, p. 38) concorda que “a especialização das agências traz dificuldade para a avaliação das suas ações”. Seguramente, isso não apenas pode mantê-las isoladas como também dificulta que a ampla sociedade compreenda suas medidas e conheça os efeitos decorrentes, prejudicando seu fortalecimento institucional.

Apesar da despolitização pretendida, a realidade dos fatos não deixa negar a força política das Agências que, por conta de seu papel finalístico e por seu desempenho, são hábeis a influenciar a formação da agenda de políticas, levando a Levy-Faur (2013) afirmar inclusive que são capazes de fazer políticas apoliticamente.

E, se apta a influenciar a formação de agendas políticas, os valores democráticos devem ser orientadores da articulação do Estado com o setor privado, como também deve

impor que haja uma articulação permanente com a sociedade organizada (FERNANDES et al, 2017). A participação democrática deve se dar por mecanismos de transparência, de controle social e de *accountability*, sendo que “para atingir tal objetivo de regulação as agências precisam ser instituições sólidas, capazes de resistir a interferências de natureza política e riscos de captura, itens inerentes ao ambiente regulatório” (LOURENÇO, 2016, p. 50).

Levy-Faur (2013) nega que o Estado Regulador represente o fim Estado de bem-estar social ou qualquer outro tipo de Estado mais atuante. Afere que é intrínseco a esse tipo de Estado uma natureza polimórfica, sendo um novo estágio da gestão administrativa. Contrapõe-se aos entendimentos de Johnson e Majone que desenham uma relação inversamente proporcional de presença e influência entre o Estado Regulador e Estado Interventor e Desenvolvimentista, reforçando a visão de polimorfia. Cita exemplos concretos de formatos em que esse Estado não é isento e pode ser bastante invasivo, atuantes, transformadores. Os instrumentos que os caracterizam, as regulações, não são neutros e que uma mudança em seus comandos faz com que toda uma situação regulada se inverte. E a mudança do olhar acompanhado de propostas podem fazê-lo mais do que um contraste com o Estado Desenvolvimentista, visto regras, regulações e leis podem ter propósitos. Para esse fim, a “qualidade” pode ser redefinida para eficácia dos propósitos, quando existirem.

Outro aspecto necessário que deve marcar as Agências é a capacidade regulatória.

Lodge (2014) assegura que capacidade regulatória diz respeito à reputação, pois não se trata de ser autoridade competente para exercer um ato, mas de que os demais, ao redor, reconheçam e respeitem a referida autoridade. Cunha, Gomide e Karam (2017, 49) explicam que capacidade regulatória se refere à “previsibilidade e ao controle da discricionariedade em regimes regulatórios como maneira de assegurar os chamados ‘compromissos críveis’ por parte do Estado”, visando significar também segurança jurídica ao investimento. De outro bordo, qualidade regulatória reflete conceitualmente um “conjunto de dimensões e atributos, tais como a autonomia decisória de órgãos reguladores, a transparência de seus procedimentos e o uso de métodos de calibragem e aferição de impacto das iniciativas de intervenção” (CUNHA, 2018, 33).

No cenário em que se opera a redução do papel do Estado e a transferência da

prestação de serviços públicos para entes privados, a capacidade regulatória diz respeito a supervisão estatal desse ambiente baseado no juízo técnico que induz uma previsibilidade valorizada mediante regras a partir de órgãos públicos especializados em matérias, assuntos ou setores.

A capacidade regulatória remete, portanto, a como essas unidades (agências, mormente) atuam para bom funcionamento de ambientes de incertezas nos quais sejam especializadas, através das disposições regulatórias que editam. Remete à reputação que, além do poder normativo, informa a legitimidade para exercê-lo, fazendo pressupor que a racionalidade que as guia na adoção de providências regulatórias é adequada e aguardada para ambiente regulado, também acorde com o nível de competência exigível para lidar com sua matéria específica. Dessa forma, haverá tomada de decisões mais qualificadas, conformando-se às responsabilidades exigíveis, técnicas, administrativas e até políticas (segundo Levi-Faur), para lidar adequada e tempestivamente com setores essenciais ao desenvolvimento.

De acordo com Cunha (2018), por trás do modelo de governança das Agências há uma inspiração na lógica gerencialista, relacionada ao NPM, permitindo que também um acento de gestão corporativa nas estruturas regulatórias do Estado reformado. Essa relação mais intrínseca permite que os objetivos de agenda do NPM façam “valer as premissas da qualidade regulatória” e enfatizem “os benefícios da agencificação e o estabelecimento de garantias em prol da autonomia administrativa de órgãos reguladores, a fim de resguardá-los do controle político direto” (Cunha 2018, 34). Sobre essa influência cabem algumas considerações necessárias sobre a natureza das Agências Reguladoras.

A governança corporativa pode ser caracterizada como gestão por uso de instrumentos de monitoramento e controle sobre indivíduos com amplos poderes no interior das empresas e instituições que, em função da posição e cargo que ocupem, detêm o poder de direção e dispõem de um grande conjunto de informações qualificadas, produzidas e mantidas no âmbito dessas organizações. Ademais, por seus efeitos esperados, ajustam-se condutas de pessoas com poder e influência a uma gestão mais previsível para a organização, evitando surpresas desagradáveis no curso de seus negócios e propósitos (TIROLE, 2005). Já o NPM é o conjunto de ideias, valores, expectativas e condutas, de valia de instrumentos de gestão oriundos do setor privado, cuja imagem deve ser espelhada na Administração

Pública. Sua aplicação no Brasil se conformou em novos desenhos de descentralização coerentes com o processo de privatizações e com a nova estrutura regulatória.

Motta (2013) observa que, ideologicamente, o NPM trouxe à baila do setor público os ideais do liberalismo clássico e conseguiu introjetar no Estado o que podem ser caracterizadas como instituições de mercado, logrando algo que se tentava, sem maiores êxitos, desde o sec. XIX. Uma espécie de preocupação mercadológica com a gestão que renderia ganhos na alocação eficiente de recursos, liberando força de trabalho para dedicação exclusiva aos serviços finalísticos e típicos de Estado, e, que permitiria terceirizar todo o resto, com reflexos na economia de gastos e em melhores resultados. Com efeito:

O NPM viria a apresentar uma abordagem gerencial distinta, tendo focos no cliente, no gestor, no resultado e no desempenho. O foco no cliente viria a considerar o cidadão um cliente e incorporar singularidades das demandas individuais. O foco no gestor proporcionaria maior autonomia e flexibilidade para favorecer ajustes na linha de frente, fixar resultados, firmar contratos e controlar o desempenho organizacional; o intuito era de, possivelmente, criar uma cultura organizacional com valores empresariais. O foco no resultado traria, para a Administração pública, por meio do planejamento estratégico do tipo empresarial, as metas e os indicadores de desempenho. O foco no desempenho viria a substituir, em parte, as tradicionais avaliações por competições de mercado.” (Motta, 2013, p. 84).

Todavia, em suas conclusões, Motta (2013) indica que os resultados revelaram expectativas iludidas. Dessas, deduz-se que a proposta e os efeitos considerados para aplicação do NPM subestimaram a força e extensão da substância política, imanente ao ambiente público e menos afeta ao privado, na interferência em práticas e em resultados. Nesse sentido, a Administração Pública é, por corolário, pública, sendo praticamente impossível de dissociá-la da política. O poder político está acima do administrativo, afetando a independência e autonomia decisória pretendidas, e, sentenciando que questões atinentes ao seu pluralismo e aos impactos do seu exercício não serão neutralizadas por esquemas administrativos (MOTTA, 2013).

Cavalcante, Lotta e Oliveira (2016) corroboram a peso da substância política no sucesso ou insucesso do movimento gerencialista do NPM no plano internacional. Cumpre lembrar que, além da adoção de mensuração de desempenho por indicadores de custos, de formas organizacionais mais enxutas, descentralizadas e especializadas, da abertura à concorrência, do conceito de cidadão-cliente, da redução de gastos e da competição entre prestadores de serviço, a importação de técnicas e conceitos do setor privado favoreceu a

participação social na elaboração das políticas públicas e na elaboração de normas regulatórias, *accountability* e transparência.

Ao seu turno, Cavalcante (2011) parece validar as conclusões de Motta (2013) ao fazer conhecer por meio de seu estudo que não são raros os casos de fracasso de processos de descentralização em âmbito internacional. Os fracassos parecem sempre determinados pela substância política que definia diferentes conjunturas e distintos arranjos institucionais nos países em que formas de descentralização administrativa foram implementadas. Contudo, também ressalta a convergência de conclusões em diversos estudos quanto aos efeitos de ampliação de participação social, de melhoria de transparência e eficiência alocativa e de equidade que processos de descentralização viabilizam.

É dizer, técnicas de NPM e processos de descentralização, quando resultarem no aumento da transparência e ampliação da participação social, podem arrefecer a possibilidade de insulamento e de balcanização das Agências Reguladoras.

Mais.

Sob esse prisma, as marcas da governança corporativa impressas nas estruturas regulatórias, por influência da lógica gerencialista relacionada ao NPM, visam reforçar a natureza estritamente técnica das Agências, o que, no seu sentido original, tende a favorecer agentes econômicos privados com medidas de desregulamentação de mercados e com providências normativas menos precisas, sob o entendimento de que o detalhamento e o aprofundamento de normas regulatórias podem tolher soluções livres e criativas produzidas pelos próprios agentes econômicos que, a princípio, melhor conhecem suas realidades, suas capacidades e suas possibilidades. Não bastasse, mais regras, caso não imponham obrigações que importem em custos não previstos ou não apreciados, costumam significar a possibilidade de mais sanções deferidas pela autoridade reguladora, por descumprimento de normas.

À sua vez, a valorização do alheamento político nos estudos, nas avaliações e nas decisões tomadas no âmbito das Agências pode significar receio que afeta as estruturas de mercado quanto a haver eventuais interferências regulatório-administrativas nas práticas em uso que, se foram eleitas pelos agentes econômicos, é porque as beneficia em seus interesses.

Nesse quadro, o “cidadão-usuário”, singularmente, pode vivenciar extrema de vulnerabilidade ante a supremacia de decisão sobre direitos individuais ou difusos, em

relação delicada que envolvem uso de serviços públicos que, conforme o caso, independentemente de como estejam sendo prestados, deverão ser tomados invariavelmente. O mencionado receio dos agentes econômicos pode se manifestar ante o risco de que uma habitual prática de sopesamento político das medidas estudadas pelas Agências Reguladoras crie condições para efetiva atuação estatal sobre situações de abuso do poder econômico que raramente são claras ou cabalmente demonstráveis.

Confirmando Levir-Faur (2013), no uso do poder regulador e baseadas na experiência acumulada, as Agências podem atribuir sentidos políticos de justiça e equilíbrio para as relações comerciais na prestação de serviços públicos. Dessarte, podem aplicar medidas sancionatórias por verossimilhança de denúncias não suficientemente comprovadas, mas admitidas pela recorrência de reportes diversos que atribuem a um mesmo regulado, sob condições semelhantes, práticas equivalentes de uma mesma irregularidade⁶.

O entendimento aludido não se restringe à previsão original de intervenção das Agências em quadros de falhas de mercado e abuso inequívoco do poder econômico, que inviabilizam competitividade. Abrange o cometimento muitas vezes de menores irregularidades que ferem a dignidade do usuário, incapaz de reverter a situação que lhe seja desfavorável por prestação inadequada de serviços, que frequentemente significam se reverterem em mínima vantagem financeira ao regulado, que se beneficia no volume abundante de sua frequência.

Ao cabo, é muito possível que as estruturas de mercado tenham que um eventual fim do fim do alheamento político nas decisões das Agências resulte na equiparação justificada de seu insulamento técnico no que tange a substância política: que se estenda o reconhecimento de hipossuficiência ao cidadão-usuário quanto à sua capacidade de resolução em situações de supremacia de poder opressivo do agente econômico, semelhante ao que já existe, mas aplicado em favor dos mesmos agentes econômicos, em sua capacidade de resolução de problemas, ante o poder do Estado.

⁶ A forma vaga da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, chamada Lei de Concessões, não permite compreender vedada a instituição regulatória de princípios que venham corrigir a desigualdade entre usuário e regulado. Os §§ 1º e 2º do art. 6º admitem interpretações quanto aos sentidos exigíveis de adequação e de atualidade dos serviços prestados. O zelo pela qualidade do serviço, apurando e solucionando queixas de usuários também permitem interpretações extensivas. As Leis de Criação de cada uma das Agências, no que tange a competência de fiscalizar a prestação e serviços, entre outras condutas de regulados, também comporta entendimentos nesse sentido. Tem-se que se princípios e medidas de orientação política ao tratamento desigual para assegurar a isonomia entre usuário e o poder delegatário não encontra impedimento legal senão político-ideológico (que os agentes econômicos renegam quando não vem ao caso de seus interesses) e, conseqüentemente, institucional.

Em um outro giro, trazendo esses entendimentos para o campo das instituições, é possível admitir que os efeitos de novas instituições introduzidas no setor público estejam sempre condicionadas a um tipo de consenso dessas com instituições mais tradicionais na esfera política do setor público. As condições do quadro político determinam a valorização ou a deterioração de órgãos e entidades públicas, não apenas na medida de utilidade de sua instrumentação como também no que tange à sua lealdade a agentes políticos. Formatos e práticas inovadoras de gestão não mudam essa realidade. O enaltecimento e o apoio efusivo a determinados valores e práticas em uma dada gestão política, mesmo que se consolidem, não encontram garantias de permanência definitiva ou inalterada em uma gestão política seguinte. Dependendo da posição que ocupem nos órgãos e entidades públicas, gestores e administradores públicos em geral não colocarão em risco suas carreiras e trajetórias, ignorando informações, decisões e tendências que ali se produzem, para atuarem de forma puramente técnica em suas gerências (Motta, 2013).

A origem não deve determinar o futuro, quando o caminho é muito mais modulado pelas decisões tomadas na trajetória, à razão do mecanismo de *path dependence*. Clara a inafastabilidade da substância política da gestão pública administrativa, e corroborando Levy-Faur (2013), vislumbra-se que as Agências Reguladoras se amoldaram ao Estado imbuídas de uma filosofia econômica à sombra de uma ideologia política bem específica embora a elas se atribua um dever de neutralidade política, por sua natureza técnica. Igualmente, essa neutralidade é incongruente com o potencial de suas possíveis ações e entendimentos, pela qualidade dos dados e pelo pessoal técnico que possuem, havendo possível desperdício em seu distanciamento com outros órgãos, sob justificativa de manutenção da capacidade e da qualidade regulatórias.

A articulação institucional será necessária até para a sua preservação, eventualmente. Os mecanismos de participação, transparência, *accountability* e controle social impedem o risco de insulamento na forma como analisada por Cavalcante, Lotta e Oliveira (2016), sendo após a consolidação desses instrumentos muito mais improvável que ocorra a exclusão de interessados e integrantes da sociedade civil da participação nas decisões e providências. Tal participação deve, ao fim, favorecer a atuação regulatória e fiscalizatória, direta ou indiretamente, caso os participantes apresentem contribuições positivas para o desenvolvimento do setor.

Esses instrumentos são ou têm efeito político e já se encontram integrados, em maior ou menor grau, à realidade das Agências, vindo a refutar a retórica de comprometimento da qualidade ou da capacidade regulatória. Se isso pode ocorrer, é também possível que as Agências possam alinhar seus trabalhos à formulação de políticas públicas. Pela qualidade das informações técnicas que possuem e que podem esclarecer as causas e oferecer justificativas para a política ou, ainda, podem auxiliar decisões preliminares, as Agências podem atuar na fase de *policy design*. As Agências também reúnem condições para atuarem na avaliação da política implementada, recebendo um *feedback* qualitativo em resposta aos eventuais subsídios prestados e que devem ser úteis para a formulação de novas regulações.

Dessa forma, há possibilidade de que se legitimem social e institucionalmente angariando apoio às suas decisões, deixando as Agências de sofrerem cada vez mais pressão com severos e constantes questionamentos públicos sobre sua atuação ou sobre sua suposta inércia.

Não buscar a substância política não diminui as chances de que essa se faça presente em os seus espaços. Quaisquer projeções técnicas sobre falta de necessidade de ação ou que tentem justificar medidas impopulares entre grupos influentes, como por exemplo a OAB, com quem regularmente se tem mínima ou nenhuma interlocução, pouco auxiliarão ações de moderação de ânimos e de demover opiniões pragmáticas, em situações de exposição danosas à imagem social das Agências. E essas situações de exposição e danos à imagem pública serão ainda mais graves quando não houver benefícios sociais claros à grande população e se as vantagens econômicas forem percebidas como asseguradas apenas a um conjunto limitado de agentes econômicos.

Politicamente, a associação com outros entes é benéfica porque cria os meios de divulgação de providências concretas e contínuas em favor da sociedade e fortalece institucionalmente as Agências, desde os resultados favoráveis da articulação até a influência de mentalidades e visões institucionais sobre pessoas, organizações e outras instituições.

Indicando que as Agências ainda carecem de desenvolvimento em seu papel dinâmico e sistêmico, observando a ausência de sinergia e de atuação intersetorial para melhor fluxo de informação para atuação com melhor desempenho, ao que bem viria um aparato estatal como coordenador governamental, Cunha (2017) expõe o exemplo da ANAC,

em registro de seu Planejamento Institucional 2015-2019, no qual se destacou “a necessidade da construção de canais de contato mais dinâmicos com a esfera de formulação de políticas, de maneira que a agência possa oferecer suas contribuições à construção de políticas públicas setoriais”:

1.6.1 Atualizar continuamente a regulamentação vigente

É necessário um profundo entendimento e acompanhamento do funcionamento do setor como um todo, adequando as políticas governamentais e as recomendações dos organismos internacionais especializados às peculiaridades da aviação civil brasileira. Iniciativas

- 2.6.1.1 Avaliar e atualizar continuamente a regulamentação da ANAC às políticas públicas e diretrizes instituídas pelo governo

(...)

2.12.1. Participação para a construção de políticas públicas regulatórias para a aviação civil:

Muitas das principais leis e políticas regulatórias que regem a aviação civil são elaboradas com pouca ou nenhuma participação da Anac. Como detentora de grande conhecimento sobre o funcionamento do setor, é importante que a agência assuma um papel cada vez mais proativo no processo de construção dessas políticas, tornando claro aos órgãos responsáveis seu posicionamento técnico, quando cabível (Planejamento Estratégico ANAC 2015-2019, 2014).

Essa maturidade necessária parece florescer na ANAC.

Ainda particularmente tocante ao interesse da ANAC em participar da construção e políticas públicas para aviação civil, impende registrar que a Agência esteve por anos, desde a sua criação, vinculada ao Ministério da Defesa.

Esse Ministério jamais foi caracterizado por grande proficiência técnica e conhecimento político do setor para estar suficientemente capacitado para a formulação de políticas públicas para a aviação civil. Ao seu turno, criado pela Medida Provisória nº 2.049-22, de 28 de agosto de 2000, para propor e acompanhar a Política Nacional de Aviação Civil, o Conselho Nacional de Aviação Civil-CONAC apresentou atividade ininterrupta durante os anos do período chamado de caos aéreo, em que editou 41 Resoluções entre 2007 a 2009, reduzindo sua atuação à média anual inferior a duas resoluções por ano a partir de 2010. Nenhuma das suas Resoluções tinha por escopo iniciativas atinentes ao desenvolvimento de políticas públicas que não fosse propriamente a liberação tarifária e redução da capacidade interventiva do Estado no setor de aviação civil.

Neste cenário, a previsão do Planejamento Estratégico da ANAC se refere, portanto a uma ação pioneira no âmbito aviação civil regulada.

2.2. Do Institucionalismo Histórico

Conforme Hall e Taylor (2003), o institucionalismo histórico, o institucionalismo de escolha racional e o institucionalismo sociológico surgem de forma desencontrada apesar de apresentarem confluência ou identidade demarcada por métodos de análise em contraponto às perspectivas behavioristas, em voga nos anos 1960s e 1970s. As três vertentes aduziram a influência determinante das instituições em resultados sociais e políticos. Mesmo à base de uma mesma escola de pensamento, há diferenças conceituais entre as três formas que as particularizam com perspectivas específicas próprias.

As três vertentes “se diferenciam na forma como conceituam a relação entre instituições e comportamento e como explicam os processos de mudança e origem das instituições” (Cavalcante, 2011, p. 1790). Resumidamente:

O institucionalismo da escolha racional se concentra em atores perseguindo os seus interesses e que seguindo suas preferências dentro das instituições políticas, definidas como estruturas de incentivos, de acordo com uma "lógica do cálculo" [lógica da consequência]. O institucionalismo histórico se concentra na história das instituições políticas que têm suas origens nos resultados das escolhas propositais e condições iniciais históricas, e que se desenvolvem ao longo do tempo na sequência de path dependence. Já o institucionalismo sociológico vê instituições políticas como socialmente constituídas e culturalmente moldadas, com agentes políticos agindo de acordo com a "lógica da adequação", que decorre culturalmente de regras e normas. (SCHMIDT, 2006, 1, apud CAVALCANTE, 2011, p. 1790-1791)

Em essência, o institucionalismo da escolha racional privilegia uma análise calcada na atomização do indivíduo como substrato único das decisões, balizado por preferências particulares ou deferidas no seio de grupos aos quais indivíduos se associam calculadamente, à busca de vantagens e da satisfação de seus interesses individuais nas instituições políticas. A escolha racional se define na razão de seus atos, sendo apta a constituir forças de estruturas sociais.

O institucionalismo sociológico trata de forma mais abrangente da maneira como as instituições afetam o comportamento dos atores. As instituições atuam sobre as condutas individuais a partir de esquemas e modelos cognitivos essenciais à tomada de decisão.

Lourenço (2016, p. 34) apresenta uma quarta forma, o institucionalismo discursivo, que atribui a Vivien Schmidt.

(...) supõe que a abordagem institucionalista de cunho histórico toma os stakeholders como ‘atores empresariais’, e propõe que o institucionalismo histórico pesquise como os atores participam do processo de ação política no contexto institucional, isto é, como entendem e interpretam o mundo, através da análise do seu discurso.

Segundo a definição de Hall e Taylor (2003), relevante para a presente pesquisa empírica, o institucionalismo histórico define instituição como procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Traz ainda a peculiaridade abrigar duas correntes de pensamento com perspectivas que diferenciam conforme apontado sinteticamente no quadro abaixo:

Quadro 1 - Comparação entre as duas perspectivas de Institucionalismo Histórico

	Como os atores se comportam?	Que Fazem as instituições?	Como as instituições se mantêm?
Calculadora	O comportamento humano é orientado por um cálculo estratégico, ou seja, examinam todas as opções e elegem a que maximiza as vantagens	Elas oferecem maior segurança sobre a expectativa de comportamento (presente e futuro) dos demais atores	É mais vantajoso para o indivíduo aderir à instituição do que evitá-la.
Cultural	Apesar de racional, o comportamento dos indivíduos é afetado por protocolos e modelos já estabelecidos.	“fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação”	As construções coletivas oriundas das instituições não podem tornar-se facilmente objeto explícito de decisões individuais

Gomes (2013, 44-45) considera que “a definição de instituição como o conjunto de regras formais, os mecanismos procedimentais que fazem as regras serem observadas, as práticas operacionais padronizadas que estruturam as relações entre os indivíduos”. E que, com efeito, instituições moldam como os diferentes atores políticos definem seus interesses e objetivo, bem como estruturam as relações de poder entre si e como repartem recursos.

Cavalcante (2017) compreende que as instituições têm a utilidade de reduzir as incertezas, introduzir regularidade e estabilidade ao dia a dia, servir de guia para as interações

humanas, propagar informação, determinar as estruturas de incentivos e ajudar as pessoas a decodificar o contexto social, de forma a torná-las aptas para fazer escolhas e tomar decisões.

Hal e Taylor (2003) complementam que institucionalistas históricos constataam que, em um cenário de emergência de novas instituições, no qual se as verifique em excesso, as relações de poder institucionais beneficiam certos atores ou interesses com uma fração maior de poder do que dada a outros.

Gomide (2011) compreende que o desafio teórico na condução de um tema sob enfoque do institucionalismo histórico é aplicar suas formulações, conceituações e proposições teóricas para análise e resposta de problemas concretos por meio da pesquisa empírica.

2.3. A Teoria de Mudança Institucional Gradual de Mahoney e Thelen

A Teoria de Mudança Institucional Gradual de Mahoney e Thelen (2010) resulta do aperfeiçoamento sistemático de estudos anteriores sobre institucionalismos.

No que tange à Teoria da Mudança Institucional Gradual, Mahoney e Thelen (2010) descartam sua aplicação sob o manto dos institucionalismos da escolha racional e sociológico. Externam preocupação com o mudança institucional, porquanto seja pouco ou mal enfrentada pelo institucionalismo sociológico que, na verdade, é mais hábil em formular justificativas para a continuidade das instituições. Já o institucionalismo da escolha racional falha em assimilar mudanças institucionais de uma forma mais dinâmica, assumindo mudanças abruptas provocada por influências externas (choques exógenos, definidos pelo fim dos incentivos ou por nova oferta), não se preocupando em construir uma compreensão sobre a mudança de uma forma dinâmica gradual nem por influência endógena.

Thelen (2009) propõe a ideia de que momentos críticos ocorrem quando as mudanças são iminentes. Nesse alternar períodos de equilíbrios com outros de transformação, sendo mais intensas quando provocadas por mecanismos endógenos do que por choques exógenos. O institucionalismo histórico se pauta no reconhecimento de que instituições são legados políticos de lutas históricas concretas e se mostra mais adaptável a um novo modelo que admita a compreensão clara de influência de fontes exógenas e endógenas sobre a mudança.

Tratando-se de mudanças institucionais, a sua ocorrência não se opera sem choques, sem resistência. Mesmo que decorra de uma implosão, de um processo de insustentabilidade institucional em que a própria instituição se desabilita, se fazendo cessar (i.e. o fim da ditadura militar no Chile; o colapso soviético em 1989), a sua oclusão pode gerar espaços vazios que provocam atos de apropriação, sobretudo de recursos, aptos a causar mais choques institucionais (normalmente o fim é gradual, mas excepcionalmente para uma guerra cujo resultado é o fim de um império, instituições podem desaparecer instantaneamente ensejando o quadro exemplificado).

A mudança institucional requer espaços claros, terrenos, se possível constantes. Nesses cenários permanentes, múltiplos atores, de variados interesses, de condições distintas, dispendo de diferentes frações de poder, comporão o sistema que prevê a Teoria de Mudança Institucional Gradual.

Essa Teoria se destaca por sistematizar um modelo de mudança endógena, calcado em uma tipologia quatro modos básicos em que as mudanças institucionais são levadas a cabo, em uma tríade de fatores causais para as diferenças de mudança, quais sejam (Mahoney, Thelen, 2010):

- *displacement*, (o deslocamento), que diz respeito à completa substituição das antigas instituições por outras mais novas.
- *layering*, (sobreposição de camadas), que diz respeito à introdução de novas instituições sobre as existentes. Neste cenário, agentes opositores tem poder para proteger as antigas instituições, mas não para vetar integralmente o surgimento de novas.
- *drift*, (deriva ou o desvio), diz respeito às alterações das instituições em virtude de transformações do ambiente. Decorre do fracasso da emergência ou da modernização de uma instituição em um ambiente dinâmico. Nesse modo, quem tem alto poder de veto pode defender instituições.
- *conversion*, (conversão ou adaptação) diz respeito à mudança na interpretação ou leitura das regras de uma instituição, permitindo que adote novas posturas e novos objetivos, diferentes dos visados até então. Não são tão comuns porque contra esse grupo cabe o exercício do poder de veto, que pode impedir que o modo ocorra.

Ademais, três fatores esclareceriam os tipos de mudança argumentada na Teoria: o contexto político, relacionado à distribuição de poder e no qual o poder de veto dos defensores do *status quo* pode garantir o impedimento da mudança; as características da instituição preexistente referem-se à discricionariedade na aplicação ou na interpretação das regras existentes a partir de lacunas ou detalhamento insuficiente em suas disposições; e, os atores dominantes, ou os agentes da mudança institucional, sendo classificados em quatro tipos segundo seus interesses de preservar e cumprir regras ou não, a saber:

- os **insurgentes**, são os que rejeitam o *status quo* institucional e são os propositores/alavancadores da mudança institucional, dificilmente observando regulamentos inerentes à instituição e/ou raramente se associando a quem obedece aos regulamentos e os quer mantidos. Esses agentes atuam de forma nada discreta, deixando muito evidente a mudança institucional que pretendem que aconteça. Estão por isso associados ao padrão *displacement*. O ritmo de deslocamento é intrínseco à sua força ou ao seu poder político. Quanto mais fortes, mais rápida é a mudança; quanto mais fracos ou mais estiver balanceada a distribuição de poder entre o insurgente, seus apoiadores e seus opositores, mais gradual será a mudança.
- os **simbiontes**, são agentes autointeressados, que preferem preservar e explorar o *status quo*, obtendo ganhos que já esperam. No entanto, podem se adaptar a outras instituições, que igualmente possam explorar. De acordo com suas posições, modulam o *compliance*, aplicando ou restando a exigibilidade das regras para seu próprio benefício. De dois tipos se diferenciam nesse perfil: o *parasitic* e o *mutualistic* (parasitas e mutualistas). Por ocupar a posição que ocupam, fazendo às sombras o que fazem, ambos os tipos precisam ser discretos. Porém, com lógicas distintas, parasitas minam a existência da instituição que exploram e, normalmente com isso, acabam com suas próprias chances e com a sua possibilidade de existência; mutualistas exploram a instituição ao com a qual se associam, porém, respeitando os meios para que a instituição prossiga existindo, sem ameaça-la. Dessa forma, não se autoameaçam a si próprios. Parasitas em particular são frequentes em ambiente em que o poder de veto à mudança é alto e a conformação às regras é ou pode ser baixa. Parasitas se associam ao padrão *drift* e mutualistas, no autointeresse, apoiam, em regra, o *status quo*, eventualmente se identificando com o padrão *conversion*.

- os **subversivos**, são os que procuram mudar a instituição sem que, com isso, padrões e regras institucionalizados sejam alterados. Encontram-se estabelecidos em uma relação de conforto com o *status quo*, que não pretendem perder ou nem pretendem que seja mudado. Podem atuar com muita discrição, sem revelar seus reais interesses, aparentando apoiar a mudança, mas muitas vezes aguardando o momento de expor a sua oposição. Costumam incentivar a inclusão de novas regras, enquanto esperam o momento de reverter o quadro a favor de seus interesses. Ainda que tendentes à resistência à mudança, preferirão um consenso institucional que valide a introdução de novas instituições, mantendo preservadas as anteriores que lhe interessam, em uma espécie de coexistência de instituições. Estão associados naturalmente com a sobreposição de camadas (*layering*), mas podem se identificar com padrões de *conversion*, conforme o contexto político institucional. Podem casualmente atuar em favor da preservação dos agentes simbioses em resposta ou para preservação da relação de apoio mútuo. Prevaecem quando seu poder de veto é alto ou possuem poder suficiente para impor a coexistência de instituições.

- os **oportunistas**, são ambíguos quanto à mudança ou à permanência institucional em vista. Não se esforçam para mudar, possivelmente porque o custo seja alto para tanto. E buscam explorar o *status quo* no sentido de seus interesses dentro das regras existentes, o que os faz identificados como agentes de apoio às instituições prevaecentes. Tendem a ser discretos. Aguardam o momento adequado para com menor esforço se beneficiarem. Do questionamento às regras e às instituições, exploram as ambiguidades existentes e as falhas de implementação, reinterpretando as regras em seu favor. Por isso, estão associados ao padrão *conversion*. Prevaecem quando o poder de veto é baixo.

Mahoney e Thelen (2010) não mencionam qualquer possibilidade alteração do perfil dos agentes durante o processo de mudança. A identificação estática de perfis parece condicionada ao sentido da tipologia, a ser utilizada prever os possíveis padrões de mudança, a partir da identificação dos perfis, e vice-versa. Possivelmente sem conhecer nenhum caso em que a mudança de perfis entre os agentes, não pretenderam teorizar ou se manifestar sobre um fato que limitaria a previsibilidade ou a generalização de sua Teoria para mais casos.

Quadro 2 - Características da instituição selecionada

		Characteristics of the Targeted Institution	
		Low Level of Discretion in Interpretation/ Enforcement	High Level of Discretion in Interpretation/ Enforcement
Characteristics of the Political Context	Strong Veto Possibilities	Subversives (layering)	Parasitic Symbionts (drift)
	Weak Veto Possibilities	Insurrectionaries (Displacement)	Opportunists (Conversion)

Fonte: Mahoney, Thelen, 2010, p.19.

2.4. O Modelo dos Elementos do Jogo Político de Couto e Abrucio

Ao analisar o Congresso durante a gestão FHC, Couto e Abrucio (2003) propuseram um modelo teórico para auxiliá-los no exercício pretendido.

Para compreensão do curso que a política segue, encontraram a existência de dois [chamemos] indutores da movimentação política e decisão final. Esses indutores são as instituições, formais ou informais, e os atores, necessários para que se aplique a medida eleita.

Compreende-se que os dois indutores são elementares para qualquer contexto de movimentação política e que devem ser necessariamente coetâneos, para que ocorra o evento político, que será condicionado pelas respectivas essências de ambos e pelos impactos que podem causar. Segundo as bases do modelo, as instituições são paramétricas para o movimento dos atores, e esses, agem para realizar seus objetivos. No entanto, os atores devem se orientar conjugando quatro elementos, a saber, (i) a agenda; (ii) a disponibilidade dos recursos para consecução do que se quer; (iii) os parâmetros institucionais; e, (iv) a concorrência de interesses e de recursos com os de outros atores no mesmo tabuleiro.

É no restrito espaço dessa moldura que se joga o jogo político. Na Composição do Modelo, os ideários dos atores, que dizem respeito quanto neles moldado pelas instituições compondo os valores por quais se orientam, sua identidade a partir da qual constroem suas ações em coletividade e suas preferências políticas em suas ações, acompanham as agendas.

As agendas, por sua vez, se orientam a concretizar políticas (*policies*); obter recursos, citando a forma de (mais) poder político ou (mais) poder econômico; e conformação institucional.

Esclarecendo os elementos e suas características, o Couto e Abrucio (2003) desvelam a natureza imbricada e multifacetada do jogo político, cuja sorte se plasma inicialmente sob influxo tanto da própria agenda quanto da dos demais atores em questão, segundo as condições que lhes são dadas no tabuleiro em que se encontram.

A agenda, que compreende os fins perseguidos, é definida pelas instituições que forneceram a substância para a formação, para da mentalidade e para as referências de cada ator, constituídos como seus ideários. As instituições que influenciam a agenda se diferenciam das instituições que delimitam os parâmetros. Aquelas integram o outro indutor da movimentação política, ao lado dos atores, enquanto essas impõem as condições ou regras para a interação dos atores e para a distribuição e uso dos recursos no jogo. Os parâmetros podem facilitar ou dificultar ou até mesmo impedir que certas agendas sejam perseguidas. Os recursos, próprios ou não, são igualmente determinantes para que agendas possam ser atendidas ou não.

No conjunto desses elementos, os atores se articulam entre si, sendo levados, cada um em relação ao outro, ao litígio político ou ao acercamento de posturas. Esse quadro define as coalizões que se formam, definem como se formam, quando se formam e por que se formam. Igualmente definem também nesses termos como as instituições cessam ou se extinguem. O jogo pode se tornar ainda mais dinâmico por efeito do aprendizado dos atores [chamemos experiência adquirida], que permite que os atores se tornem aptos a se desenvolverem e a regirem de novas formas, podendo influenciar o surgimento de novos parâmetros.

Compreende-se que as instituições sejam interferentes em cada um desses elementos, cujos estados e forma como interagem definem o campo das possibilidades para o alcance dos objetivos dos atores, de modo a interferir também no comportamento desses.

É notável como o aludido Modelo de Elementos do Jogo Político é afeto à dinâmica, não prevenindo sobre forma, resultados, desenhos e composições, limites e forças. Não temendo incorporar à dinâmica ao Modelo, pode ser descrita como uma espécie quinto elemento do jogo, haja vista resultar da comunicação de outros elementos, respondendo a eles, na medida que os influencia a adotar novas ações. Não poderia ser diferente quando se

trata de movimentação política. Há interesses, mas o modelo evidencia que não são esses os únicos propulsores da movimentação que pode ser inclusive mais intensa em virtude dos recursos que se utilizados ou da agenda, imbuída de sentidos historicamente construídos, na composição ou contraposição com outra agenda à vista.

Diferente da Teoria de Mudança Institucional Gradual, não há caixas, compartimentalizações ou perfis imutáveis quando se está tratando de mudanças, ainda que graduais.

Segundo o Modelo, Couto e Abrucio (2003) esquematizam os elementos da seguinte forma:

Quadro 3 - Elementos do Jogo Político

Elementos do Jogo Político

	ELEMENTOS CONSTITUTIVOS	OBJETIVOS	EFEITOS	CONFIGURAÇÃO
AGENDAS	Preferências, idéias e interesses.	Políticas públicas, conformação institucional e obtenção de recursos.	Modulação (alteração ou preservação) da distribuição de recursos e do arcabouço institucional.	Plataformas governamentais e projetos políticos.
RECURSOS	Poder político e econômico.	Incremento ou preservação e meio para consecução da agenda.	Definição das preferências e da posição relativa dos atores.	Cargos, dinheiro, representatividade, prestígio, influência, liderança e aprendizado.
INSTITUIÇÕES	Regras formais e informais.	Regulação do uso dos recursos e ordenamento do jogo.	Conformação das condições do jogo, fixação de limites e possibilidades.	Leis, estruturas organizacionais, regras morais e regimes de políticas públicas.
ATORES	Agendas, recursos e identidade.	Consecução das agendas.	Conformação do cenário estratégico.	Coalizões, conflitos, alianças, acordos e oposição.

Fonte: COUTO, ABRUCIO, 2003, p. 272.

É inegável a coerência, e em alguns aspectos a identidade, entre a Teoria de Thelen e Mahoney (2010) e o Modelo Teórico de Couto e Abrucio (2003). Conhecendo da força com que a dinâmica é imanente ao Modelo Teórico, sua concatenação àquela Teoria pode atualizá-la. Como efeito, sempre que ocorrer uma alteração de comportamento no processo, causada por alterações no Jogo, nos parâmetros institucionais, nas coalizões ou no padrão da mudança institucional, e que provoque a necessidade de reposicionamento dos perfis da Teoria para um ou mais atores, a concatenação do Modelo à Teoria permitirá a

readaptação dos perfis aos atores. Este ajuste está detalhado no Capítulo 3, seguinte, de Metodologia, e no Capítulo 4, seção pro

De plano se faz notável que o Modelo Teórico de Couto e Abrucio (2003) está em sintonia com o que destacam os autores da Teoria principal acerca da “importância de criar hipóteses ‘sobre os efeitos combinados de instituições e processos, em vez de examinar apenas uma instituição ou processo de cada vez’ ” (THELEN, MAHONEY, 2010, 9 apud PIERSON, SKOCPOL, 2002, 696).

Igualmente, ambos se centram na descrição do que pode definir ou circunstanciar as ações dos atores. Ao passo que Thelen e Mahoney (2010) abordam estratégias relacionadas a uma tipologia de atores que, à sua vez, dispõem de estratégias regidas por seus interesses no processo de mudança institucional, Couto e Abrucio (2003) se apoiam na relação entre elementos mediados pelas instituições, que moldam os atores, que definem as essências a cada um dos quatro elementos e que condicionarão os comportamentos do atores no jogo político. Em ambas as visões, as ações dos atores se modelam pelas características das instituições e pelo contexto político onde as interações se dão.

Neste ponto, a aderência do Modelo à Teoria viabiliza novas oportunidades de compreensão mais profunda do processo de mudança das instituições, conjugando elementos de essência institucional, que permitem inclusive releituras de aspectos da própria Teoria como, por meio deste trabalho, será realizado mais adiante.

Até lá, frise-se que ao desenvolver a descrição dos perfis de atores da mudança (*Shape Change Agents*), Thelen e Mahoney (2010) deixam muito bem frisado quem são esses atores e como são seus perfis. Contudo, pouco ou nada falam sobre a possibilidade desses atores transitarem entre os perfis, mudando de um para outro, na medida em que o jogo se desenvolve. No quanto descrevem, ao máximo, destaca-se que os simbioses, os subversivos e os oportunistas podem não ser o que parecem, valorizando-se a qualidade da descrição presente nas atuações particulares, contra ou a favor da mudança. Mesmo não sendo o que parecem, os agentes não mudam seus perfis com os quais inicialmente são identificados. Dessa forma, não deixam claro se houve reflexão quanto à possibilidade de mudança de perfis entre agentes já identificados com qualquer um deles, tampouco parecem negar sua possibilidade que, em algum momento, podem ter aventado, porém sem a enfrentar ou mencioná-la em sua obra.

O Modelo de Couto e Abrucio (2003) permite responder com mais detalhe as razões que motivam os atores a se digladiarem ou que os motivam a formar entre si suas coalizões, alcançando dessa maneira questões ou relações endógenas. Thelen e Mahoney (2010), ao máximo, fundam-se na distribuição assimétrica de poder e de recursos, também abordado naquele Modelo Teórico. Assim, a Teoria mais se refere a uma possível causa para que os atores se conformem ou para que confrontem a mudança, do que se refere aos definidores para relações que estabelecem entre si. Isso é ainda mais notável se se consideram complexidades de processos de mudança gradual como as que observadas no processo de criação da ANAC, tratadas no Capítulo 4, sobre a pesquisa e seus resultados, à frente.

Que esteja claro que os elementos dinâmicos do Modelo Teórico de Couto e Abrucio (2003), associados à Teoria de Mudança Institucional Gradual, não obstam a ocorrência de um gradualismo no futuro processo de mudança.

2.5. Hipóteses

A possibilidade de hipóteses encontra sendas na avaliação das condições históricas de estabelecimento e desenvolvimento do setor, sobretudo no tocante às instituições nele erigidas.

Conforme Schmitt e Gollnick (2016), o desenvolvimento inicial da aviação e de seu mercado no mundo tiveram impulso militar, visto que avanços de padrões de velocidade e dimensão das aeronaves, autonomia de voo, segurança operacional, consumo de combustível e até eventualmente de conforto foram alcançados imediatamente após períodos de guerra em 1920s, 1940s e 1960s, até que finalmente se consolidasse a indústria civil da aviação.

A regra se aplicou ao Brasil, onde a aviação civil esteve a cargo dos militares por mais de seis décadas, desde a criação do Ministério da Aeronáutica no Estado Novo por intermédio do Decreto-Lei nº 2.961, de 20 de janeiro de 1941. Por determinação do seu art. 14, o Departamento da Aeronáutica Civil-DAC, a Diretoria de Aeronáutica do Ministério da Guerra e a Diretoria de Aviação do Ministério da Marinha foram congregados no novo Ministério, sendo posteriormente reorganizados sob novas denominações. Essa estruturação quase em sua origem criou um vínculo histórico e institucional entre as aviações militar e

civil, associando o setor aos marciais⁷.

Reconhecido como estratégico para o desenvolvimento nacional, tratando-se de um meio célere e confiável para oportunidades de negócios, as companhias aéreas que surgiram no período das décadas de 1960s e 1970s eram, em regra, de propriedade do Estado. A principal ou única companhia que podia manter associado à sua logomarca ou seu nome comercial, a bandeira, o nome ou gentílico relativo a seu país (*flag carriers*), que se associavam à imponência da aeronave e à qualidade de serviços prestados, tinham propósito de representação da imagem e poder nacionais. Em face as essas características históricas intrínsecas ao orgulho nacional e ao progresso econômico associados à aviação civil, bem como da relação histórica internacional comum entre a aviação civil e o militarismo, a Aeronáutica brasileira experimentou a relevância do poder de controle sobre a aviação civil, cuja responsabilidade na participação do desenvolvimento nacional combinava-se ao patriotismo e ao respeito à tradição, valores comuns às suas raízes institucionais.

A partir de 1985, as Forças Armadas vivenciam uma profunda mudança, baseada na perda de ocupação de espaço nas instâncias máximas de autoridade pública, com grande redução do poder decisório que exerceram sobre quase todos os aspectos políticos, sociais, econômicos e inclusive culturais, de 1964 a 1985.

Convém observar que durante todo o processo de redemocratização e no mesmo contexto de Reforma do Estado, período em que se acentuou a deterioração do poder e da presença de militares nos espaços da Administração Pública e de deliberação política, o DAC permaneceu militarizado mesmo após a extinção do Ministério de Aeronáutica e enquanto esteve vinculado ao Ministério da Defesa, desde a sua transferência para lá em 1999. Sobre esse ponto, sublinhe-se que os titulares da pasta da Defesa, até o início de 2018, nunca tinham sido militares⁸. Não obstante, a Aeronáutica manteve assento cativo no Colegiado Diretor da ANAC, mais de dez anos após o seu evento.

⁷ O Departamento da Aeronáutica Civil foi criado através do Decreto nº 19.902, de 22 de abril de 1931, permanecendo desde então subordinado ao Ministério de Viação e Obras até a criação do Ministério da Aeronáutica. De natureza estritamente operacional em sua origem, adquiriu a característica de órgão introdutor de regras para o setor na sua configuração militarizada.

⁸ Além da perda dos três ministérios tradicionais, do Exército, da Aeronáutica e da Marinha, extintos por ocasião da criação do Ministério da Defesa, também emblemática é a transformação do antigo Estado-Maior das Forças Armadas-EMFA em Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas-EMCFA, cuja míngua não se dá apenas em quantidade senão também em qualidade. Na forma da Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, que altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre a organização, preparo e emprego das Forças Armadas, o EMFA que assessorava a Presidência da República cede lugar a EMCFA que assessorava o Ministro da Defesa, com clara diminuição de assuntos passíveis de serem pautados.

À luz da breve historiografia legal de origem e desenvolvimento do setor aéreo brasileiro, parece razoável aventar como principal hipótese para o presente trabalho que o grupo militar teria sido a principal força de resistência à criação da ANAC, por tudo que seu evento representaria em termos de perda. Visto que o DAC deveria ser extinto como resultado, entremostra-se facilmente previsível a oposição natural da Aeronáutica à perda do controle sobre aviação civil e ao avanço da redução de seu poder público dos militares, de forma mais aguerrida.

Por outro lado, o poder de veto necessário para impedir a constituição da ANAC, quando o governo federal a postulava com apoio de sua base no Legislativo, dificulta crer que os militares o possuíssem tão forte, sobretudo em um plano contínuo de decadência de seu poder político.

Assim, considerando a assimetria de poder e sua irregular distribuição legitimada pelas instituições, sendo duvidosa a dimensão do poder político militar para, singularmente, alcançar resultados de óbice suficiente para fazer com que o Executivo esmorecesse a ponto de que querer abandonar o projeto de criação da ANAC, admite-se hipótese de que outro ou outros elementos “subversivos” ou “oportunistas” tenham atuado firmemente, combinando forças, para dificultar ou barrar a criação da ANAC, ao menos da forma como originalmente proposta⁹.

Em crítica à Teoria da Captura, Posner (1974, 12) indaga como “uma indústria forte o suficiente para capturar uma agência criada para domá-la, não opta primeiramente por criar uma [para si]”, para que seus interesses sejam promovidos, questionando ainda por que não se estimam outros grupos de interesse que não sejam apenas os relacionados à indústria no empreendimento de esforços para influenciar uma agência.

Em resposta a Posner, no caso da ANAC está o grupo militar, grupo de interesse tecnicamente desassociado da indústria que, uma vez criada a Agência não teria, ao menos de início qualquer chance de influenciá-la. Bem compreendido, o momento político vivenciado pelo grupo militar provavelmente o impeça de resistir de algum modo e por muito tempo à mudança institucional em curso, cujos efeitos de conclusão os relegaria à administração da infraestrutura aeronáutica e controle de voo, muito menos interessante do

⁹ Impende ressaltar que os termos “subversivos” ou “oportunistas” remete aos perfis do *Shape Change Agents* da Teoria de Mahoney e Thelen, não se confundindo com a terminologia corrente entre os militares.

que o do ambiente diuturno aéreo comercial. E mesmo assim, não havia garantias de que também nesses espaços permaneceriam em virtude da necessidade de investimentos vultosos de infraestrutura, possivelmente conseguida com privatizações, em conformidade com as visões do governo FHC.

Em outro bordo, observando que seu quadro institucional poderia fazer-se mais rígido, as grandes e tradicionais empresas aéreas se afiguram naturalmente como elemento “subversivo”, contrário ao PL de criação da ANAC.

A justificativa das grandes empresas poderia ter fulcro no receio de perda de posição de mercado com a entrada de novos competidores no mercado do transporte aéreo regular doméstico e internacional. Na reforma do Estado para o qual a criação da ANAC vinha a propósito, as orientações e os valores da gestão FHC eram pautados na competitividade, no uso eficiente dos recursos, dentre outros aspectos do NPM, e no aumento da qualidade dos serviços públicos a serem prestados aos cidadãos-usuários pela iniciativa privada. Essas seriam diretrizes se relacionavam a mudança institucional aguardada para o setor aéreo e representavam uma ameaça às vantagens e ao modelo de divisão do mercado entre as empresas já existentes. Mais que um risco aos interesses, ameaçava a própria existência de algumas dessas empresas aéreas, provendo grande motivação para se oporem ou evitarem a mudança conforme prevista.

Do mesmo modo que os militares poderiam penetrar no Congresso, influenciando parlamentares simpáticos ao grupo, as empresas aéreas de transporte regular igualmente teriam condições como as mesmas ou com melhores possibilidades.

Dessarte, poderiam interferir no jogo tanto à espreita, como um sujeito nas sombras, quanto presencialmente, ainda que maneira discreta, à margem, deixando que a seu favor atuassem outros atores, dotados de voz, articulação e/ou poder significantes no exercício dos respectivos mandatos representativos no Congresso. Esses últimos poderiam defender e satisfazer os interesses das daquela Empresas, opondo-se por elas a quaisquer outros interesses contrastantes, mesmo que esses correspondessem à própria mudança institucional pretendida.

Tal hipótese se mostra igualmente viável à verificação.

3. METODOLOGIA

O *Process-Tracing* ou rastreamento de processos privilegia a observação de relações causais que constituem um encadeamento de eventos considerando a conjuntura em que os eventos sucedem, situando seu foco nos mecanismos causais do fenômeno sobre os quais são erigidas e testadas as hipóteses explicativas para um tal efeito ou resultado. Embasado no sentido causal entre eventos e entre fenômenos, o método visa à elucidação de uma cadeia causal por intermédio da observação detalhada de relação entre fatores intervenientes concorrentes ou consecutivos ao longo do tempo em que um resultado ou quadro resultante é produzido.

Acerca do rastreamento de processos, “é um método muito apropriado para estudar mecanismos causais em estudos de caso, em que esse seja único, havendo poucos outros métodos que permitam a inferências dentro próprio caso, e não entre casos com equivalência para fins de comparação” (BEACH e PERDESEN, 2016, p. 2). Possibilita “produzir inferências causais a partir da análise dos mecanismos causais presentes no caso estudado e de como interagem as partes deste mecanismo para a produção dos resultados encontrados” (CUNHA, ARAÚJO, 2017, 3).

Na incidência de um estudo de caso associado ao rastreamento de processo, em detrimento da previsibilidade que é resultado pretendido pela busca científica, tem-se a produção de conhecimento racionalizado pela reconstituição da história, na qual se busca esclarecer as intrincadas relações causais entre variáveis, fatos e aspectos imateriais que compuseram a realidade de origem de uma dada instituição. Seu o desafio inerente é analisar e fundamentar esse processo em sua descrição, centrando-se na repleção das circunstâncias históricas passadas e presentes, que não representáveis ou explicáveis em estatísticas e matemáticas.

Em sua aplicação, considera-se o contexto no qual esse fenômeno se insere e que nele influi, orientado pela busca explicativa de suas causas, de seus mecanismos de produção ou de sua ocorrência com propósito fundamental de fazê-lo melhor compreendido e com propósito último de serem formuladas inferências causais a seu respeito.

A criação da ANAC será objeto de análise de um estudo de intracaso associado ao método de *Process Tracing*, com análise produzida de forma indutiva, com formulação

de proposições a partir da interpretação do material empírico baseado nos registros oficiais de Mensagens e justificativas encaminhadas pelo Executivo Federal, pronunciamentos e debates entre congressistas acerca do setor de aviação civil e da criação da Agência, pareceres, votos e quejandos, em comissões e plenário, alcançando ainda o trâmite de outros projetos de lei e ações judiciais, relevantes ao esclarecimento das expressões de interesse e de resistência à mudança institucional concernente.

Do conjunto de todas as ações, visa-se coligir dados e alinhá-los à Teoria de Mudança Institucional Gradual de Mahoney e Thelen (2010) e ao Modelo Teórico de Couto e Abrucio (2003), daí extraindo-se as conclusões à luz do institucionalismo histórico por meio de análise das causalidades encontradas, a fim de compreender a complexidade dos eventos que resultaram no fenômeno em análise e oferecer uma resposta ao problema de pesquisa e às suas indagações inerentes.

O presente trabalho encontra sua inspiração e alguns parâmetros referenciais no desenho de pesquisa e de análise naquele desenvolvido e aplicado por Gomide (2011, 2014) em dois estudos, de abordagem histórico-institucionalista, sobre os casos de criação da ANTT e da ANTAQ. Trabalhando sobre dados empíricos formais extraídos dos respectivos processos legislativos, na arquitetura de análise que aplicou, fez uso da Teoria da Mudança Institucional Gradual de Thelen e Mahoney (2010), a fim de investigar as dinâmicas de mudança institucional observáveis nas criações da ANTT e ANTAQ, valendo-se da técnica de rastreamento de processos (*Process-Tracing*) e do método comparativo, entre os casos daquelas Agências e o de criação da ANATEL, com propósito de contribuir para construção de teorias de médio alcance.

Esse desenho sempre pareceu perfeitamente aplicável à presente pesquisa, no que diz respeito ao seu formato e seus fundamentos teóricos. A semelhança entre essa proposta de pesquisa e aquela por ele conduzida eleva o valor de replicabilidade de seus termos à presente.

Ainda assim, mesmo sendo pesquisas aproximadas, o desenho e objetivos tendem um pouco se distanciar, pois na presente, em função de questões peculiares subjacentes ao seu objeto, havendo necessidade de aplicação do Modelo Teórico de Elementos do Jogo Político de Couto e Abrucio (2003), não utilizado por Gomide (2011). Há também a principal hipótese com foco dirigido à atuação dos militares, fator diferencial que levou Gomide a não

considerar a ANAC em seu estudo.

Destacando um último ponto de diferença, a opção por se realizar um estudo intracaso se justifica pelo interesse na explicação à demora no trâmite e aprovação do PL de criação da ANAC, condição que particulariza o caso frente a outros semelhantes. Em verdade, o caso despontou desde o início por suas especificidades únicas, a observar toda a trajetória do grupo militar na aviação, a retirada do Projeto de pauta por ordem do próprio Executivo, que o encaminhou ao Congresso, e a posterior aprovação assegurada por um governo que antes não apoiava o modelo de gestão para o qual as Agências Reguladoras deveriam ser pilares (ABRUCIO, 2011).

Não bastasse, constatou-se na condução da pesquisa que a essa uma particularidade, a retirada de pauta a pedido do governo, a Teoria de Mudança Institucional Gradual não conseguiu responder, segundo a sua descrição para perfis de agentes da mudança, conforme esclarecimentos mais detalhados no Capítulo 3, seguinte, sobre a pesquisa e seus resultados. O fato é que tal incapacidade da Teoria eleita induziu a uma redefinição do objeto teórico e em decisões sobre a metodologia. O resultado foi a inclusão do Modelo Teórico, ampliando o arcabouço teórico originalmente pensado, e que implicou em uma redefinição do tipo de rastreamento de processo que seria utilizado.

Beach e Perdesen (2016) argumentam que o método de rastreamento de processos não é uno ou singular, havendo três variantes bem específicas aplicáveis a situações distintas de pesquisa, com implicações metodológicas segmentadas a cada tipo.

A primeira vertente, identificada como rastreamento de processos de teste de teoria (*theory-test process-tracing*) “implica em deduzir uma teoria da literatura existente e testar se evidências mostram que as partes do mecanismo causal estão presentes no caso e se funcionam de acordo com o esperado” (SILVA e CUNHA, 2018, 110). Servirá para testar ou criar um mecanismo causal que seja aplicável a vários casos. A segunda vertente, rastreamento de processos de construção de teoria (*theory-building process-tracing*) “pretende construir uma explicação teórica generalizável a partir de evidências empíricas, inferindo um mecanismo causal mais geral a partir de um caso particular” (SILVA, CUNHA, 2018, 110). A terceira vertente, rastreamento de processos para explicação de resultados (*explaining outcomes process-tracing*) “objetiva construir uma explicação quanto a um

resultado num caso específico”, tratando-se de uma estratégia de pesquisa pautada pelas concretudes do caso de estudo (SILVA e CUNHA, 2018, 111).

Para o caso da ANAC, a princípio, planejava-se aplicar o rastreamento de processos de teste de teoria. Todavia, já mencionado, verificou-se no bojo da pesquisa o sobrestamento do processo de criação da ANAC solicitado pelo Executivo e, posteriormente, que a Teoria de principal não era suficiente para clarificar pontos fundamentais que particularizaram o caso. Tal quadro delineado impôs o reconhecimento de que os perfis de agentes da mudança não coincidiam com a realidade dos fatos para a o atraso de criação da ANAC, cumprindo elaborar uma resposta teórica para explicar o fenômeno. Frise-se que a Teoria principal está correta, mas para sua total validação empírica demanda adaptações teóricas para o caso de criação da ANAC, de acordo com os fatos que as impõem.

Pelas descrições de seus fundamentos teóricos, o Modelo invocado pode ser concatenado à Teoria principal, servindo ao objetivo de atualizar a identificação dos perfis dos atores segundo as circunstâncias do jogo político, que fazem com que seus comportamentos os distingam daquele perfil ao qual já tinham se enquadrado por óbvias razões de adequação. Quer se dizer com isso, que o Modelo permite fazer uma identificação não estática, escapando das molduras teóricas fixas, conforme indicadas na Teoria. O uso do Modelo permite o reenquadramento dos atores (agentes da mudança) segundo suas características que mudam em um contexto que é dinâmico.

Para maior clareza dessa abordagem, convém detalhar quem são os atores nela tratados.

Das informações já avançadas e antecipando algumas outras que serão melhor detalhadas no Capítulo seguinte, sobre os resultados da pesquisa e conclusões, visualizam-se cinco grandes grupos de atores políticos em disputa em torno da mudança institucional em curso. No momento em que se inicia o processo de mudança institucional, os cinco grupos de atores observados e seus respectivos interesses e perfis previstos na Teoria principal são os seguintes:

- o Poder Executivo Federal, personificado pelo presidente da república, FHC, cujos interesses de consecução da mudança institucional no setor aéreo o fazem se representar pelo perfil ‘insurgente’, patrocinador da mudança;
- o grupo militar, que por ser o principal prejudicado com a eventual mudança

institucional que, em decorrência da extinção do seu órgão de controle da aviação civil, o DAC, o levaria a perder ainda mais poder político, que se erodia gradualmente desde a redemocratização, e, por isso, melhor se enquadrando no perfil dos ‘subversivos’, contrários à mudança, como tal proposta;

- as grandes e tradicionais empresas aéreas, a serem muito afetadas com a mudança, que instituiria novas regras a seu mercado baseada na competitividade com novas empresas, melhoria da qualidade do serviço prestado e exigências de processos e de recursos mais eficientes, obrigando-as a uma significativa reorganização, com repensamento das previsibilidades de gastos e de lucros, por tudo isso, caracterizando-se como ‘subversivas’ ou contrárias, não necessariamente à mudança mas, como tal proposta, aos novos termos e novos padrões trazidos pela mudança; e,
- os parlamentares no Congresso, individualmente entendidos, dividindo-se em governistas e oposicionistas, destarte fiéis às suas ideologias e às coalizões de apoio ou contrárias ao governo FHC e às suas medidas, ou, eventualmente fiéis aos desejos mais particulares, conforme o momento e condições do jogo político, tratando-se portanto de atores enquadráveis aos perfis ‘insurgente’ (governistas), insurgente (oposicionistas), ‘simbiontes’ (ambos) e ‘oportunistas’ (ambos), de acordo com a prevalência de crenças ou de interesses pessoais.

Para auxílio da visualização dos atores, apresenta-se o seguinte quadro de forças e de interesses, acorde com as duas hipóteses aventadas, referente ao momento de início do jogo político, na Comissão Especial da Câmara dos Deputados:

Quadro 4 – Perfil teórico e posição dos atores políticos, segundo interesses, no início do jogo político

Atores	Interesses sob influência institucional	Perfil provável	Coalizões possíveis
Governo FHC	Ideológico-programáticos. Mudar o setor aéreo, instituindo regras que favoreçam nível de competitividade das empresas, eficiência de recursos e processos e melhoria de serviços prestados no setor aéreo	Insurgente - Patrocinador da mudança proposta em sua íntegra	Apenas com outros insurgentes

Grupo Militar	Particulares. Perda do poder político e alijamento de espaço de tomada de decisões, de presença histórica da Aeronáutica	Subversivo - Contrário à mudança, possivelmente em toda sua íntegra.	Com subversivos e oportunistas (caso não rejeitem os interesses dos opositores) OBS. Não dispõem de recursos para atrair simbioses
Grandes Empresas Aéreas	Particulares. Perda do <i>status quo</i> , de posição dominante no mercado e sujeição a novas obrigações que podem impor gastos e perda de receita, sob risco de extinção no mercado	Subversivo - Contrário aos efeitos da mudança proposta, admitindo desde que não altere seu <i>status quo</i>	Com subversivos, simbioses (parlamentares governistas) e oportunistas
Parlamentares governistas	Ideológico-programáticos ou particulares. Conforme o jogo, individualmente, cada um poderá adotar um perfil ante a mudança e ante os demais.	Insurgentes - Expectativa natural, por serem governistas e pelo histórico de aprovação das Agências anteriores, no interesse de FHC Simbioses - Atuando contra mudança por ganhos de recursos dados pelos subversivos Oportunistas – atuando em favor da mudança conformada aos interesses de seu grupo partidário	Com insurgentes ou com subversivos que apoiem seu oportunismo ou para os quais atuem como simbioses
Parlamentares Opositores	Ideológico-programáticos ou particulares. Conforme o jogo, individualmente, cada um poderá adotar um perfil ante a mudança e ante os demais.	Subversivos - Expectativa natural, por serem históricos opositores contrários às reformas, contra o interesse de FHC. Simbioses - Atuando contra mudança por ganhos de recursos dados pelos subversivos Oportunistas – atuando em favor da mudança conformada aos interesses de seu grupo partidário	Com subversivos que apoiem seu oportunismo ou para os quais atuem como simbioses

À proposição de atualização da Teoria da Mudança Institucional Gradual através do Modelo Teórico dos Elementos do Jogo Político de Couto e Abrucio, que é explicada em parte neste e em parte no próximo Capítulo, verificou-se adequada a aplicação do rastreamento de processo de construção de teoria, relativo à segunda vertente, abandonando-se a primeira.

Conforme Beach e Perdesen (2016, 16), “rastreamento do processo de construção da teoria começa com o material empírico e usa uma análise estruturada desse material para detectar um mecanismo causal hipotético plausível pelo qual X está vinculado a Y”.

Note-se que o fator de escolha desse método reside na lógica restritiva com que se deve buscar esclarecer a necessidade de auxílio de um modelo teórico a uma Teoria consagrada, haja vista à sua rigidez para identificar e fazer compreendido um fato concreto não previsto em sua construção teórica. Note-se ainda que outros métodos como ferramentas estatísticas seriam inúteis para esclarecimento da pergunta de pesquisa, exigente de uma explicação de natureza qualitativa.

Adicionalmente, o método de comparação entre o caso de criação da ANAC e de criação da ANTAQ e ANTT, ou mesmo de criação de outras Agências, podem fazer sentido pela equivalência de alguns eventos e parâmetros específicos e pela realidade comum de mudança da natureza do Estado, que essas Agências concorriam para sedimentar. Contudo, o método comparativo não esclareceria a causa da demora na criação da ANAC, condição muito particular do caso e que suscita as indagações de pesquisa.

Originalmente, as variáveis de análise a serem utilizadas eram inspiradas naquelas selecionadas por Gomide (2011): instituições setoriais regulatórias como variável a ser explicada; e, para variáveis explicativas contariam o contexto político, as características das instituições preexistentes e a motivação dos atores como suas variáveis explicativas, que Mahoney e Thelen (2010) indicam sendo os três fatores que explicam os modos de mudança por eles proposto. Logo, a necessidade de se associar o Modelo àquela Teoria também impôs necessidade de repensar as variáveis a serem utilizadas neste trabalho.

Nesse sentido, assume-se a variável a ser explicada como sendo a própria mudança institucional projetada, tratando-se como fenômeno realizado ou não. No entanto, a mudança é em última análise a própria ANAC criada e em operação, eventualmente. Sua instalação deve observar as próprias regras inscritas em sua Lei de Criação que, enquanto não aprovada, continuará sendo o PL que materializa a mudança nas vias de contexto para sua aprovação. Visto que as regras não estão postas, mas propostas e em discussão, seu conteúdo pode mudar no curso do processo, mudando toda a futura ANAC, já que alteraria os termos, dimensão e efeitos da mudança institucional originalmente pensada. É por tudo

isso compreensível admitir que para a presente pesquisa o PL nº 3846/2000, a mudança institucional e a ANAC criada compreendem, em potência, a mesma variável a ser explicada.

Acerca das variáveis explicativas, foram definidas as instituições e o comportamento dos atores políticos, já divisados nas seguintes categorias, o governo federal de FHC, o grupo militar, as grandes empresas aéreas, os congressistas opositores e os congressistas governistas. Do Modelo Teórico inserido na análise para fornecer explicações que não se conseguiu extrair da Teoria principal, os tais elementos do jogo político compreendem o conjunto adotado de variáveis explicativas que parecem se combinar com às selecionadas por Gomide (2010), cumprindo um detalhamento que as justifique.

Cumprir lembrar que segundo o Modelo Teórico incorporado, as instituições e os atores são os, aqui chamados, indutores da movimentação política, coincidindo com as variáveis explicativas eleitas.

No que se refere às instituições, aos sentidos e às práticas em jogo, essas são exatamente as que influenciam as motivações para os atores políticos identificados com cada uma das cinco categorias representadas no Quadro 4, seja porque permitem as ações assegurando a força para se realizem (e.g. lutar para que nessas visões e práticas não sejam alteradas, deturpadas ou extintas), seja por que asseguram os meios para que se realizem (parâmetros e recursos).

Para a gestão FHC, são as ideias, representações e inspirações para a sua reforma estatal e posterior implantação de estruturas regulatórias que primem pelo uso de procedimentos e instrumentos oriundos da governança corporativa e do NPM, resultando efeitos que também possuem natureza de representações e sentidos institucionais como competitividade de empresas e eficiência econômica.

Para as grandes empresas aéreas e para o grupo militar, os sentidos práticos de intervenção estatal e regulação positiva no sentido de sempre auxiliar as grandes e poucas empresas nacionais, com práticas de oposição de barreiras à entrada de novos competidores e fixação de valores tarifários que lhes assegurem a margem de lucro operacional.

Para parlamentares governistas e opositores, há os interesses de fazer prevalecerem suas ideologias políticas e econômicas prévias e, há os interesses mais particulares, que buscam satisfazer às vezes de forma concorrente com os primeiros. Para esses também há a influência de parâmetros institucionais democráticos, para convivência,

debate, respeito e conflito, próprios do tabuleiro do jogo, e parâmetros institucionais de incentivos no âmbito de seus próprios partidos ou na relação com o governo, de acordo com a postura de apoio ou oposição, que podem aguçar ou não desejos pessoais por mais recursos, políticos e econômicos porque sempre são distribuídos de forma desigual entre os parlamentares.

No que se refere ao comportamento de cada um dos tipos de atores identificados, parte dos elementos do jogo político, a agenda, a disponibilidade de recursos, os parâmetros institucionais e a concorrência entre os atores do mesmo tabuleiro, segundo seus interesses e seus recursos equivalem às motivações dos atores, variável eleita por Gomide (2010).

Em uma relação de mais complexa, esses quatro fatores podem ser considerados variáveis explicativas para o comportamento dos atores, que por sua vez é a variável explicativa para a mudança ocorrida. Em exemplo claro, o exercício do poder veto de um ou mais atores é comportamento que, quanto ao qual, as motivações para exercê-lo, ou não, dependem de um valor, sentido ou significado alcançado na conjugação dos fatores mencionados em um dado momento do processo de mudança. Existe, pela aplicação do Modelo, uma relação causal linear entre as motivações e o comportamento que não permite que esses se confundam.

Mais. O comportamento de cada dos tipos de atores aqui considerados não é definido apenas pelas suas motivações. O Modelo Teórico de Couto e Abrucio (2003) também prevê que mudanças de comportamento dos atores pode ocorrer em razão da experiência com o jogo (a que chamam de aprendizado). E, como deixam claro, os novos comportamentos derivados da experiência podem induzir mudanças no contexto político e na forma como o jogo é jogado.

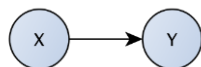
Claramente, ainda que o fator experiência não se constitua exatamente como um dos elementos de motivação, soma-se a esses no conjunto das variáveis explicativas porquanto também interfira no comportamento dos atores, ainda que de forma menos frequente do que aqueles.

Esse fator ainda traz uma condição característica de profunda relevância para a análise de causalidade do caso da ANAC, acerca da dinâmica causal que relaciona.

Em uma relação linear, como por exemplo a relação causal entre as motivações e o comportamento, a variável independente se refere ao fator determinante, condicional ou

causal que surte um dado resultado ou consequência sobre a variável dependente. A relação condicional entre uma e outra variável ou a alteração que uma causa sobre a outra se estabelece sob uma base regular em que uma dessas variáveis, a independente, é explicativa, e a outra, a dependente, é a explicada, sendo fundamental dividir as variáveis dependente e independente para produzir informações e conhecimento. Conforme representação simples:

Figura 1 - Relação linear causal



Fonte: KELLEHER, 2016¹⁰.

Todavia, a experiência tem uma natureza causal baseada na reciprocidade. Ela surge em consequência de comportamentos estabelecidos, influenciados ou modulados pelas instituições, inclusive circunstanciais. Uma vez constituída e aplicada, tende a implicar em mudanças dos próprios comportamentos causadores. Implicam em mudanças de instituições através dos comportamentos que ajustam ou diretamente, quando são experiências próprias das referidas instituições. Por efeito consequente, torna aqueles que a adquirem e a exercem aptos a se desenvolverem e a regirem de novas formas, e, por meio desses novos comportamentos podem influenciar o surgimento de novos parâmetros institucionais.

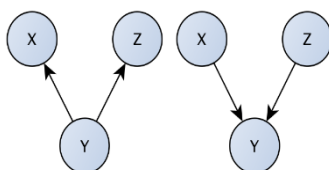
Essa experiência é causada pelos comportamentos definidos institucionalmente e que se exteriorizam orientados por uma motivação específica, seja um interesse, o uso de recursos, um parâmetro institucional condicionante, fatores igualmente influenciados pelas instituições, ou por motivações conjuntas. Uma vez apreendida, se aplicada, a experiência tem o poder de influenciar comportamentos no sentido de afastarem a incidência de instituições que originalmente moldaram aqueles comportamentos. Pode levar a que se mude o interesse, ou a que se desperte um novo, reorientando o comportamento que, a sua vez, pode interferir nas próprias motivações, por exemplo, no sentido de mudar um parâmetro institucional limitador para outros interesses ou outros comportamentos. Pode alterar as motivações e redefinir os comportamentos, fazendo tudo isso como se instituições fossem. .

¹⁰ A fonte é referencial ao trabalho apenas pela figura dela extraída.

Bem claro, a experiência não é um comportamento em si mas um fator que o remodela, diferenciando-o da forma como foi institucionalmente definido. E essa experiência surge em razão das consequências desse comportamento praticado uma vez ou repetidas vezes. Tampouco é uma instituição, tratando-se de conhecimento produzido pela prática, pela observação e por estudos. Pode eventualmente se institucionalizar, deixando então de ser uma experiência, sobretudo quando adquirida pelo indivíduo circunstancialmente em sua rotina ou ao longo de sua vida.

Destaque-se que uma vez constituída não tem força apenas para influenciar o comportamento que lhe causou. Tem força também para influenciar e alterar olhares, visões particulares, mentalidades, condutas, expectativas e sonhos. No que tange sua capacidade de transformação de indivíduos é, portanto, equivalente a uma instituição pois, reflexivamente, terá força para definir comportamentos à medida que também é definida por comportamentos. Logo, instituições e experiência, variáveis de análise que são também podem estabelecer relações causais de influência e de transformação recíprocas e, como outras variáveis também podem. Conforme representação simples:

Figura 2 - Relação causal não-linear recíproca



Fonte: KELLEHER, 2016

Em que pese ser fator de motivação, os parâmetros institucionais também alteram comportamentos e podem [também por isso] ser alterados por eles (COUTO, ABRUCIO, 2003). Sua relação causal também é recíproca.

Entremostra-se plausível que a possibilidade de interferências recíprocas entre variáveis não pode ser descartada na análise da criação da ANAC, sobretudo aplicando-se o Modelo de Elementos do Jogo Político que, como tal proposto, permite visualizar uma infinidade de arranjos multicausais entre seus indutores e fatores, especialmente na análise

do processo de criação da ANAC. Há que se admitir potencialmente uma natureza explicativa tanto para as variáveis dependentes quanto independentes, que podem possuir, em determinados momentos, uma capacidade de determinação de resultados de forma recíproca.

Por isso exposto, enquanto a mudança institucional não se conclui e o trâmite legislativo não se encerra, as mudanças no texto do PL nº 3846/2000 que definirão ao cabo se deve existir ou não uma Agência Reguladora para a aviação civil e como essa deve ser, decorrem da dinâmica de relação entre as variáveis dependentes selecionadas, as instituições, os atores e, desses, a agenda, recursos, relação com os outros atores e parâmetros institucionais. E, devem afetar os atores e as instituições, acima discriminados. A cada mudança no PL, cada um dos tipos de atores sob influência de suas instituições pode reagir de forma diferente ou inesperada, acarretando novos impactos no processo e, conseqüentemente, mais movimentação política, visto que os atores e as instituições são seus indutores, segundo Couto e Abrucio (2003).

4. PESQUISA E RESULTADOS

A partir de pesquisa exploratória da documentação legislativa extraída do trâmite do Projeto de Lei nº 3846/2000, desde o seu encaminhamento à Câmara dos Deputados, por intermédio da Mensagem nº 1795/2000, até a sua conversão na Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que criou a ANAC, considerando-se os primários aqueles dados baseados nos documentos do processo.

Do conjunto dos achados, dados relevantes e a apreciação de seu alinhamento à teoria selecionada, permitiram alcançar os resultados que seguem, e que devem auxiliar a compreensão da complexidade dos eventos que resultaram no fenômeno em análise e oferecer uma proposta de resposta ao problema e às indagações inerentes de pesquisa.

Tendo havido dois momentos distintos do processo, a gestão FHC e a gestão Lula, os resultados estão expostos consoante essa divisão, realizando-se primeiramente uma análise do trâmite do Projeto de Lei nº 3846/2000 em sua primeira fase durante a gestão FHC. Após, em análise dos achados em pesquisa, serão construídas as implicações teóricas, relacionado o arcabouço teórico e os fatos relatados.

Concluído o exercício sobre a gestão FHC, a mesma organização de exposição de pesquisa e de análise serão aplicados à gestão Lula.

Concluída toda a análise, serão a seguir postadas algumas reflexões sobre o arcabouço teórico e sobre a metodologia aplicada.

4.1. Gestão FHC

4.1.1. Da análise do trâmite

Produto de seu momento histórico, a redação do Projeto de Lei nº 3846/2000 explicita em suas primeiras linhas dispositivas a preocupação pragmática da gestão FHC concernente à disseminação e ao triunfo de do seu projeto de país, refletindo as visões prevalecentes, essencializadas pelo propósito de liberalização econômica e de consequentes esforços de desvanecimento do modelo de Estado Provedor.

Nessas disposições iniciais que se referem ao que a ementa à lei do projeto inicial identificava como um dos seus dois principais objetos, qual seja, a “ordenação da aviação civil”, foram repisados elementos centrais das predicções que marcaram a gestão FHC. Verificavam-se bem presentes as previsões de eficiência administrativa, valorização das soluções implementadas pelo mercado, fomento de ambiente competitivo, primazia dos princípios constitucionais econômicos mormente orientados às liberdades individuais de empresa e concorrência, defesa do consumidor, regularidade dos serviços públicos e enxugamento orçamentário do Estado. Esses sentidos e propósitos institucionais também motivaram reformas constitucionais e a chamada Lei de Concessões de Serviços Públicos, de autoria do então Senador Fernando Henrique Cardoso, aprovada no âmbito de sua gestão federal.

Tal conteúdo se encontrava prenunciado na Exposição de Motivos nº 6613/MD/MP, que acompanhou a Mensagem MSC nº 1795/2000, da Presidência da República, de encaminhamento do Projeto de Lei de criação ao Congresso Nacional. Ali constou a justificativa conjunta dos Ministros da Defesa e do Planejamento, Orçamento e Gestão em que, ressaltando-se claramente os aludidos aspectos inerentes às visões hegemônicas do governo, destacavam a premissa de redefinição do papel do Estado, ao qual deve caber garantir a prestação dos serviços em lugar de prestá-los, focando atuação na segurança e proteção dos usuários fruidores desses serviços.

Fazia-se referência também à aderência da estrutura administrativa da Agência proposta ao controle de gastos com pessoal, indicando-se a procedência das dotações orçamentárias para seu custeamento¹¹. Em sentido compreensivo, o documento reafirmava ao

¹¹ Em que pese se reconhecesse que as competências das agências reguladoras, regulação e fiscalização, refletissem atividades típicas ou exclusivas de Estado, o governo FHC sancionou a Lei nº 9.986, 18 de julho de 2000, de autoria do próprio Executivo, estabelecendo que o quadro efetivo de pessoal das agências seria regido pela Consolidação de Leis Trabalhistas-CLT, desqualificando-os como servidores públicos civis da União. Tencionou-se aplicar um dos propósitos de agenda da gestão FHC que Emenda da Reforma Administrativa, Emenda nº 119, de 4 de junho de 1998, consolidou, de possibilitar a reconversão dos quadros das Agências reguladoras em empregados públicos, com regime salarial mais baixo, sem estabilidade e passíveis de serem contratados temporariamente, sob a manta retórica de adequação da gestão de recursos humanos, melhor resumido nos termos de “ao admitir na administração pública a possibilidade de regimes diferenciados do estabelecido na Lei nº 8.112, de 1990, buscou fugir não apenas da rigidez do instrumento, mas da sua incapacidade de traduzir as formas mais adequadas para a gestão de recursos humanos, responsáveis por várias e distintas funções, e vinculados a várias e diferentes organizações públicas. A Lei nº 8.112/90, ao retirar a autonomia do administrador, retirou-lhe, também, o compromisso pela gestão das pessoas que trabalham sob sua supervisão, além de tratar diferentes situações e circunstâncias de uma mesma e, portanto, inadequada” (Voto do Relator, Dep. Jorge Khoury, no Projeto de Lei nº 2.549, de 2000, em rejeição às Emendas contrárias, propostas pela oposição ao ponto, Diário da Câmara dos Deputados, quarta-feira, 26/04/2000, p.18941. Uma vez aprovada, a Lei foi imediatamente questionada pelo Partido dos Trabalhadores-PT, por intermédio da Ação Direta de Inconstitucionalidade-ADI 2310, ante a qual o governo FHC reafirmou posição de redução de gastos públicos, mantendo-se irreduzível enquanto não fosse julgada a Ação. A questão foi pacificada com a edição da

Congresso, especialmente a aliados, o alinhamento do projeto de lei com as diretrizes e com a agenda de redesenho do Estado, não sendo incoerente a criação de uma nova entidade com consequente criação de novos encargos de pessoal, compreendidos como fatores que mais pesavam para as contenções orçamentárias e para o ajuste fiscal. A nada mais aludiam a Exposição de Motivos e a respectiva Mensagem de encaminhamento, vislumbrando-que possivelmente que, calcado na experiência de criação das agências já instaladas, o governo não aguardasse a emergência de forças ou elementos inabituais, aptas a impedir o avanço da marcha processual, além de regulares percalços inerentes à arena legislativa.

Constituída a Comissão Especial em 12/03/2001, foi integrada por seis outras Comissões¹², cuja confluência é naturalmente explicada pela complexidade e relevância transversal da aviação para o país, abrangendo matéria inerente a cada uma das Comissões. Embora sua composição fosse favorável, com maioria governista, favoreciam-se grandes embates pela quantidade de atores, interesses, influências e agendas diversificadas. Designado o Relator, Dep. Leur Lomanto (PFL/BA), político desde a era militar, estava na base do governo, naquele momento posicionado no espectro de influência política do senador e presidente do Senado Federal Antônio Carlos Magalhães (DEM/BA), alinhado à gestão FHC para quem atuou como um dos principais garantes de fortes coalizões no Congresso e foi grande patrocinador da nova cosmogonia de Estado em razão da sua recondução ao cargo ao arrepio da vedação constitucional estabelecida no §4º do at. 57 da Carta Magna. Também era conhecido por ter bom trânsito partidário.

No âmbito da Comissão Especial da Câmara, foram realizadas 24 reuniões, dentre as quais, 15 como audiências públicas em que figuraram convidados de amplo espectro, que personificavam cada um dos tipos de atores estabelecidos para os fins deste trabalho ou que vocalizavam seus interesses. Dentre esses o Ministro da Defesa, Geraldo Quintão, expressando o entendimento da gestão FHC sobre a necessidade de criação da ANAC; o Comandante da Aeronáutica, Tenente-Brigadeiro Carlos Almeida Batista, que mesmo concordando com a criação, apresentou justificativas para defesa do DAC aos

Lei 10.871, de 20 de maio de 2004, por qual se deu a revogação tácita das disposições questionadas, durante a gestão do próprio PT, fazendo perder o objeto da ADI-2310, até então não apreciada pelo Supremo Tribunal Federal-STF (<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=2310&processo=2310> <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1847216>).

¹² 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), com contingente parlamentar de 31 membros.

problemas indicados; o Diretor-Geral do DAC, Venâncio Grossi, cujo silêncio e postura evidenciaram desacordo com o processo e seus significados; donos de empresas aéreas, que apresentaram dados que sutilmente ou explicitamente projetavam a atenção a questões que julgavam mais relevantes que as tratadas ou da forma como tratadas na proposta de criação da ANAC; presidentes de associações relacionadas ao setor aéreo, que além de exporem ideias mais particulares, sempre dignificavam a grandes empresas.

A primeiras reuniões na Comissão Especial foram marcadas pela discussão de escolha de nomes a comporem o rol de visitantes às audiências a serem ali realizadas, tendo ocorrido um *no-show* do Ministro da Defesa, convidado visitante à segunda reunião ¹³.

Em sua manifestação, o Ministro narrou instabilidade desorganização do setor desde quase sua origem; valorização do trabalho desempenhado pela Aeronáutica; os números e desenvolvimento referentes à aviação; acusou risco de domínio de mercado no transporte aéreo regular, apontando a ANAC como solução; falou sobre o amplo escopo do Projeto; questão de *slots*; natureza e possibilidade de concessão de serviços aéreos; risco de desabastecimento de serviços aéreos em regiões menos rentáveis com a eventual instituição da liberdade tarifária. Ao seu turno, na mesma reunião, o Comandante da Aeronáutica assentiu sobre a necessidade de criação da ANAC; valorizou o primeiro civil a frente da INFRAERO; e, afirmou que gerir a INFRAERO resultou em prejuízo à Aeronáutica. O Diretor-Geral do DAC praticamente cumprimentou os parlamentares e saudou a ideia da ANAC.

Em debate, o DGAC acusou que a suplementação tarifária estava suspensa por liminar concedida à s grandes empresas aéreas¹⁴. Comumente se esquivava prestar esclarecimentos sobre atuação do DAC e sobre tarifas, transferindo o dever outros futuros convidados, como o presidente da INFRAERO.

O interesse do Relator Leur Lomanto e a qualidade de suas perguntas visivelmente incomodaram o presidente da Comissão Nelson Marchezan (PSDB/RS), que se importava em controlar o tempo e preservar o Ministro de questionamentos que o deixassem

¹³ Reuniões dos dias 17/04 (instalação dos trabalhos), 02/05, 08/05 e 09/05, do ano de 2001.

¹⁴ A suplementação tarifária é cobrada das empresas aéreas sobre no valor de 1% ou 3% sobre cada passagem aérea emitida (Ministro da Defesa não soube precisar em exposição), para ser repassada a outras empresas menores e regionais, assegurando o funcionamento de linhas de integração regional que não apresentem viabilidade econômica (o dispositivo reduzia o valor praticado à época de 3%

em posição desconfortável. O excesso de controle foi amenizado após o Relator acusar o fato ao presidente da Comissão.

A resignação das figuras militares nas reuniões de criação da ANAC, na Câmara, foi marcante, sendo de destaque a forma lacônica em suas manifestações.

Na segunda reunião, os convidados, Goiaci Alves Guimarães, presidente da Associação Brasileira de Agentes de Viagem - ABAV, Caio Luiz de Carvalho, Presidente do Instituto Brasileiro de Turismo-Embratur e Carlos Alberto de Sá, Conselheiro do Fórum das Agências de Viagens Especializadas em Contas Comerciais - FAVECC, especificaram seus interesses, como manutenção da taxa de remuneração do agente de viagem constante da passagem aérea, estímulo e liberação de mais voos charter, defesa da Política de Céus Abertos, de modo que rompendo toda e qualquer restrição sobre espaço aéreo brasileiro mais turistas viessem ao país.

O clamor às liberalizações, entretanto, esbarravam na cobrança de preços praticada pela INFRAERO acerca de todo e qualquer serviço que prestasse às empresas aéreas. O Presidente da ABAV fez outra defesa de interesse das empresas aéreas, dentre as quais, inclusão de diferenciações favoráveis às empresas aéreas nacionais, dentre todas que pudessem vir prestar serviço no Brasil. Tal proposta foi prontamente rebatida pelos deputados da base, como o dep. Ricardo Fiúza (PFL/PE) e pelo próprio presidente da Comissão, Nelson Marchezan, contra a obstaculização de competição no transporte aéreo.

Na reunião seguinte, José Afonso Assumpção, Presidente do Sindicato Nacional das Empresas de Taxi Aéreo-SNETA, George Ermakoff, Presidente do Sindicato Nacional das Empresas Aéreas-SNEA¹⁵ e Graziella Baggio - Presidenta do Sindicato Nacional dos Aeronautas-SNA, também especificaram seus interesses.

Da parte do SNETA, o primeiro ataque franco à criação da ANAC surge na forma de contestação legal de seu provimento por razão de hierarquia das leis. Argumentou-se que a Lei nº 97, de 2000, que a reorganização as Forças Armadas deferia ao COMAER competências sobre a aviação civil, suscitando questão sobre lei ordinária que dispusesse de maneira diversa¹⁶. Ademias, requereu melhorias urgentes de infraestrutura aeroportuária e

¹⁵ Á época com quinze empresas associadas, quais eram, VARIG, TAM, TANSBRASIL, VASP, GOL, Rio Sul, Nordeste, RICO, Itapemirim, TAVAJ, TRIP, Passaredo, TOTAL, Interbrasil e Pantanal.

¹⁶ A questão foi rebatida na reunião com o Secretário Institucional do Ministério da Defesa, que afirmou a redação alterada da Lei Complementar nº 97 consta disposição que abre possibilidade de transferência das Forças Armadas para estrutura civil, tendo sido incluído, pensando-se EM UMA agência reguladora para a aviação civil.

redução da carga tributária sobre o setor, além da proposição de barramento de empresas que não detenham capital mínimo integralizado acima de 85 mil reais, para prestarem serviços de táxi aéreo, visto ser o valor para aquisição de uma aeronave em condições para o serviço. Deixou uma lista de emendas para o que julgava ser o aperfeiçoamento do Projeto.

Da parte do SNEA, após introito repassando a importância do mercado aéreo para a economia nacional, reclamou liberdade tarifária, não-cobrança de concessões, redução de carga tributária e liberdade de escolha de frequências e linhas apenas para empresas nacionais, sem licitação de linhas. Elencou verbalmente ainda mais pontos de emendas que o SNETA. Do SNA, críticas ao Projeto, elaborado sem participação de segmentos econômicos interessados, especialmente ao art. 4º, que terceirizava serviços especializados operacional e de manutenção.

No jogo do debate, posturas favoráveis ao SNEA, defendendo-se impedimento de abertura de mercado, à voz do dep. Chiquinho Feitosa (PSDB/CE), e também contrárias, com dep. Alberto Goldman (PSDB/SP) defrontando o pedido de fim de remuneração de concessões aéreas e o questionamento de duração das concessões, dentre outras pontos menores em sua fala. O dep. Goldman também atacou um tipo de jornal do SNEA que desmerecia o Congresso e pedia a criação de um Fórum da Aviação Civil, que estabeleceria, pelos próprios regulados, o futuro do setor. Houve também postura contrária ao questionamento do SNA no que tange à desregulamentação de leis trabalhistas para aeronautas, pela voz do dep. Albérico Filho (PMDB/MA), além de choques inaguardados entre SNEA e SNA acerca de jornada de trabalho e pagamento de salários.

Mais curta que as anteriores e de menor quórum, a reunião com participação de Pedro Gilson Azambuja, Presidente da Federação Nacional de Aeroviários e Aeronautas, Norival Costa de Souza, Coordenador-Geral da Federação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aéreos – FNTTA e Selma Balbino, Presidente do Sindicato dos Aeroviários, houve maior intervenção de deputados da oposição, centrando-se na questão da terceirização, principalmente.

A seguinte, com presidentes da VASP, Ozires Silva e da VARIG Wagner Canhedo, houve retomada de interesse da Comissão. Após elogios ao DAC e parabenização pela iniciativa da ANAC, foram oferecidas justificativas à sugestão de duração de 35 anos de concessão às empresas aéreas em virtude de que, menos que isso, haveria dificuldade de obter

financiamento para aeronaves; transferência do ônus de suplementação tarifária a municípios, estados e então ao Tesouro Nacional, para que não se vitimizasse o passageiro e inibisse investimento; ataque à Política de Céus Abertos (que permitiria a entrada de mais empresas internacionais no Brasil); defesa de políticas às empresas nacionais; fim do adicional tarifário sobre tarifas de pouso e decolagem; redução da carga tributária. Posturas inclinadas ao atendimento de interesses das grandes empresas tradicionais por parte do dep. Herculano Anghinetti (PPB/MG), Chico da Princesa (PTB/PR), Pulo Octávio (PFL/DF).

O anúncio de que o presidente da VARIG teria que ir embora após duas perguntas favoráveis às empresas dificultou o andamento do debate com controle de tempo e interrupção de perguntas que puderam ser feitas na gestão do tempo mas que ainda não tinham sido respondidas, como indagações sobre risco de cartelização de empresas nacionais, sobre que outro país do mundo adotava duração de concessão pedida e sobre problemas de contabilidade da VASP, formulados pela dep. Telma de Souza (PT/SP).

Na reunião seguinte, com a presença do Joé Augusto Varanda, Secretário-Executivo do Conselho Nacional de Aviação Civil-CONAC e Secretário da Organização Institucional do Ministério da Defesa, a visão crítica do governo sobre o Projeto foi exposta e argumentada.

Em sua manifestação, afirmou que o foco do Projeto era a substituição do DAC por um novo aparato estatal apto a formular uma nova regulação econômica e lidar com concessionários; que cabia desenvolver a participação social na formulação dessas regulações, dentre outras normas técnicas; defendeu a manutenção do escopo original do Projeto, devendo-se evitar abarcar um excesso de assuntos e de debates, para que não estendessem a tramitação no tempo; afirmou que a concessão onerosa que não significaria a cobrança de um valor alto; e, fez defesa da duração de dez anos de concessão, abordando que o financiamento no Brasil pode ser de oito anos, ao cabo do qual a aeronave pode ser vendida a outro mercado com transferência de pagamento à indústria aeronáutica.

Nas primeiras reuniões, com menor participação, o dep. Leur Lomanto demonstrava grande falta de conhecimento sobre a matéria da aviação, inclusive indagando os convidados se o Projeto de Lei, sobre o qual já tinha bosquejado um relatório, contemplava os clamores que aqueles apresentavam na Comissão. Deputados como Herculano Anghinetti detinham muita mais informação qualificada e conhecimento sobre questões e conceitos,

sobretudo sobre questões de segurança (*safety*) e mercado. Há que se destacar que algumas de suas emendas eram bem dirigidas a interesses das empresas de táxi aéreo.

Na reunião com esclarecimentos do governo, o Relator foi muito ativo, refletindo em suas indagações um sentido mediador entre interesses do governo e das grandes empresas aéreas tradicionais. Encaminhou questões sobre a possibilidade de redução do quadro funcional da ANAC; sobre a redução do Adicional de Tarifa Aeroportuária-ATAERO; e, sobre a redefinição do sistema que gera cobrança de suplementação tarifária. As respostas que obteve mostraram convicção do Secretário de que a proposta do governo era a melhor, sendo tratável, no futuro, a questão de redução do ATAERO. O governo mantinha intactas, portanto, todas as suas posições.

Esta reunião também foi marcada pelo grande sinal de desalinhamento entre o governo e sua base na Comissão Especial. Em sua fala, o Secretário do Ministério da Defesa tinha feito uma afirmação que soou como provocação. Argumentando em favor da manutenção do escopo do Projeto, cuidando desincentivar detalhamentos legais que poderiam engessar as regras e a adaptação do setor para transformações no futuro, afirmou que a regulamentação da ANAC seria preparada “por quem conhece profundamente o setor”¹⁷, querendo expressar entendimento de que muitas regras debatidas na Comissão e incluídas no PL deveriam ser tratadas pela Agência quando criada. Tocando ponto nevrálgico, acusou o movimento das empresas aéreas em manter o *status quo*, buscando inserir no Projeto o que lhes trouxesse benefícios e suprimir o que contrariasse seus interesses. Ainda com a veemência inicial acusou que era mentira que a concessão de linhas seria onerosa (“pode vir a sê-lo”) e que seria por linha aérea, cabendo à ANAC em conjunto com o setor definir a questão das concessões¹⁸. Ao fim se contradisse afirmando possibilidade de manter o DAC, ainda que houvesse proferido o claro objetivo de substituí-lo, deixando entender que o ente era menos importante do que as regras que alterariam o setor, se mantidas e aprovadas.

Em tom agressivo, o dep. Ricardo Fiuza repetiu as falas do Secretário, elevando mais ainda o tom da discussão, frisando a palavra ‘mentira’ utilizada; desafiando a defesa de duração de concessão por máximos dez anos, rebateu a possibilidade de financiamento de aeronaves em oito anos, quando há financiamento internacionais por 35 anos; atacou o

¹⁷ Reunião 00567/01, do dia 19/06/2001.

¹⁸ Mesma reunião.

contingenciamento do governo quanto ao ATAERO recolhido que o Secretário alegou serem reaplicadas para sobrevivência da infraestrutura; atacou a vinculação da ANAC à Defesa, como forma de mantê-la militarizada, questionando o desentendimento sobre manutenção do DAC; chamou o Projeto de autoritário, porque não definiria pelo Congresso regras que se faziam necessárias; leu notas de imprensa que indicavam impaciência do governo com a demora na aprovação da ANAC e ameaças de que o Projeto seria retirado de pauta e aprovado via medida provisória, acusando que alguém da Defesa havia plantado as informações ¹⁹.

Furtivamente, o Secretário se silenciou sobre o governo, afirmando que as informações não tinham partido do Ministério, algo que o dep. Ricardo Fiúza assumiu como resposta oficial do governo de que o projeto não seria retirado. O presidente da mesa apresentou veladamente desculpas ao governo, afirmando que apenas atendia aos pedidos de debate feito pelos deputados. Porém, pontuou com clareza a existência de maioria do governo na Comissão, sendo desnecessários recados por jornais e que as dúvidas sobre o Projeto exigiam debates para aperfeiçoamento do Projeto.

No encontro seguinte, à parte a presença de Carlos Heitor Belleza, Presidente do Sindicato Nacional das Empresas de Aviação Agrícola, e Walter Bartels, Presidente da Associação das Indústrias Aeroespaciais do Brasil, o presidente da TAM, Rolim Afonso Amaro marcou a pauta acusando o Projeto de intervencionista principalmente quanto ao estabelecimento de cobrança e providências sobre o que deveriam ser liberdades de atividade econômica, com danos à competitividade e à oferta de serviços; considerou que a ANAC deveria se reduzir às questões de segurança (no sentido de *safety* e de *security*), investigação de acidentes, acordos bilaterais e homologação de produtos; defendeu incentivos à capacitação e treinamentos no setor; advogou pela liberdade tarifária e pela redução de valores cobrados pelo governo e não reinvestidos na aviação civil; prestou explicações técnicas básicas de aviação; apresentou e explicou contrato de financiamento de aeronaves, informando que, porque tinha crédito reconhecido, conseguiu em prazo de 15 anos, que poderia ser de 23 anos, evidenciando ultrapassar oito anos defendidos pelo governo, através do Secretário da Defesa.

¹⁹ Naquele instante, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, de criação da ANTT, da ANTT e de outras estruturas, já estava aprovada há cerca de duas semanas.

Ainda de destaque, naquela reunião o dep. Herculano Anghinetti se pronunciou em espanto por saber, após volta ao país, que o governo teria dado prazo de conclusão dos trabalhos e aprovação da Lei.

Após análise de 177 emendas ao Substitutivo Preliminar e de recomendações oferecidas por convidados das audiências públicas, o Relator apresentou seu Parecer e a versão do primeiro Substitutivo em 18/09/2001.

A reunião ocorreu após o encontro com o Secretário-Executivo da Organização Internacional de Aviação Civil brasileiro, Brigadeiro Renato Cláudio Costa Pereira que, sem expressar opiniões em função do cargo, esclareceu a realidade de alguns países sobre pontos que eram levantados. À sua data, passavam-se sete dias dos ataques terroristas de 11 de setembro, nos Estados Unidos. Foram encaminhados pedidos da base de governo e da oposição para ampliar o prazo para emendas a fim de se coligir mais informações sobre questões de segurança da aviação (*security*) ante a mudança do cenário aéreo no mundo. Também foram discutidas estratégias regimentais para dilação de prazo para apresentação de emendas e propostas de nomes para novos convites a novas reuniões.

No Segundo Substitutivo, o Dep. Leur Lomanto sinalizava a perda do acanhamento do Executivo quanto à iniciativa do Projeto, revelando existir vontade anterior ao PL, expressa na forma de “apoio contido do Governo Federal”, que “decidiu abraçar a ideia da existência de um órgão regulador sob direção civil, cujas atribuições e estrutura organizacional fossem mais adequadas ao presente cenário político-econômico”²⁰.

O Relator prestou informações sobre o quadro institucional da época, ressaltando que a União diretamente, através do COMAer, e indiretamente, com a INFRAERO, era a administradora dos principais aeroportos brasileiros, havendo residualmente poucos explorados por estados e municípios e, minimamente, por operadores privados.

Em verdade, a visão sobre o quase monopólio aeroportuário da União trazia uma crítica velada aos militares. Se os aeroportos mantidos pela União estavam a cargo do COMAer, também estavam os da INFRAERO, sob permanente comando militar desde a sua criação em 1972, com exceção de uma indicação de um civil para sua presidência em 2003. O alinhamento permanente entre Força Aérea e empresa estatal expunha a extensão do domínio militar sobre quase toda infraestrutura aeroportuária relevante à integração aérea

²⁰ A ideia de criação de uma agência para o setor aéreo remontava à 1999, segundo falas do Ministro da Defesa na Comissão.

doméstica, precária em capacidades física e técnica. E deixava clara mais uma vez a oposição entre o grupo militar, com vínculo original quase centenário, intacto, com o setor, e a gestão FHC, que segundo suas ideologias vividas e planos em curso, estava motivada em transferir bens estatais à administração da iniciativa privada, na certeza particular do progresso econômico, embora em um primeiro momento tivesse maior interesse em transformar mercado aéreo através das novas regras.

Ainda no Parecer a crítica velada foi apenas introdutória, passando-se à exposição subsequente de opinamento mais explícito acerca do desempenho da gestão militar, havendo-se o DAC como desprovido do que se exige para um órgão regulador, sobretudo quanto à independência de atuação. Mesmo após considerações de que ainda seria prematuro avaliar as Agências já criadas e de que a independência dessas estava condicionada a fatores não tão simples como a qualidade de relacionamento com governo e com regulados, de corpo técnico, dos diretores escolhidos e de maturidade dos agentes econômicos, claramente preferia-se tal risco à permanência da gestão militar no setor. Das emendas apresentadas e da análise em seu Parecer, o grupo militar perde espaço nos interesses. Quanto às demais emendas, das relevantes ao presente trabalho, há uma clara diferença de proposições em geral que diferenciam as propostas por parlamentares do partido de FHC e os de oposição, evidenciando as influências institucionais de cada um na discussão do Projeto.

Dos parlamentares do PSDB, destacam-se interesses em conformar a norma a aspectos de governança corporativa e de independência, a exemplo da proposta de menção expressa à ausência de subordinação hierárquica elaborada pelo Dep. Alberto Goldman, que relacionava uma das definições essenciais das agências reguladoras, privilegiadas na reforma do Estado da gestão FHC. Com mesmo norte, a maioria das emendas de deputados do partido do governo visavam ajustar o futuro quadro regulatório em âmbito legal, deferindo à ANAC maior liberdade regulatória.

Já dos deputados de oposição do partido do futuro presidente Lula, claro era o foco em alterar o regime do corpo funcional da ANAC, de CLT para estatutário, e em disposições de subordinação da Agência ao Executivo e ao Congresso, com intuito de barrar a independência plena, a exemplo da emenda do dep. Ricardo Berzoini (PT-SP) para criação do voto de desconfiança, pelo qual o Senado Federal poderia afastar diretores da Agência,

ou da Dep. Telma de Souza (PT/SP), de convocação de diretores para dar explicações ao Congresso. Essas emendas correspondiam às posturas da oposição quanto à resistência às características essenciais das agências setoriais autônomas, integrando parte do conjunto de medidas opostas aos demais sentidos de reforma do Estado, propostas por FHC. Outras emendas da oposição referente aos aperfeiçoamento dos mecanismos de transparência e controle social (atribuições do Ouvidor, sessões públicas para solução de conflitos entre regulados e público consumidor) apontavam contra a ideia clássica de qualidade regulatória e distanciamento das agências de interferências externas.

Além dessa disputa de visões afins às questões ideológicas e programáticas, questões econômicas, técnicas e administrativas referentes à estruturação da Agência foram objeto das emendas propostas pelos demais deputados de outros partidos. As de natureza técnica eram mais facilmente aceitas pelo Relator.

Do quanto mais modificado, o ponto de maior polêmica, a observar as emendas da rodada seguinte, referiu-se à alteração dos procedimentos de relativos a concessão e licitação de serviços aéreos regulares, em clara consonância com as preferências do Relator.

A revisão do texto original resultou em maior liberalização, convergente com os interesses das empresas aéreas. Dignos de nota, a previsão proposta pelo governo de que os contratos com os vencedores de licitação de outorga para exploração de linhas aéreas deveriam ser onerosos foi suprimida no Substitutivo. A licitação de linha aérea ou conjunto de linhas aéreas especificadas foi substituída pela liberdade de escolha do regulado de quais, quantas e em que horários de sua conveniência, respeitada a capacidade operacional. Houve também a supressão da contribuição de suplementação tarifária de 2% ²¹.

Questões fora do escopo da criação e atuação da ANAC e sensivelmente incômodas ao governo foram registradas.

Trazendo riqueza de detalhamento ao retrato que se fazia do setor, por meio de alertas preocupantes e esclarecimentos incisivos colhidos nas audiências públicas, foram tratados temas relativos ao custo tributário; às variações cambiais que influíram prejudicialmente na majoração de preços de combustíveis e de peças de reposição e que pesaram em compromissos assumidos em moeda estrangeira como a compra de aeronaves;

²¹ Não restou suficientemente claro se o dispositivo suprimido viria reduzi ou aumentar a suplementação tarifária. Durante audiência da Comissão Especial, em 15/05/2001, o Ministro da Defesa ofereceu informações contraditórias. Mencionou 3% em sua exposição para em debate afirmar 1%.

e, ao risco no sistema de proteção por sucateamento de radares e demais equipamentos, obsoletos além de antigos, sem capacidade de precisão para a atualidade da indústria.

Havia ainda um claro desequilíbrio entre a receita tributária e os investimentos no setor, com consequência de riscos econômicos e operacionais para a economia do transporte aéreo. O registro no Parecer entremostrava que nem esse quadro nem problemas atinentes à variação de câmbio seriam resolvidas com a criação da ANAC, havendo algumas responsabilidades urgentes do governo que não seriam transferidas à iniciativa privada.

Aprovado o Parecer, seguiu-se à segunda rodada, quando foram apresentadas 152 emendas, com alterações substanciais propostas.

Embora muitas emendas de governistas tenham sido no sentido de retornar à redação original referente aos procedimentos de licitação e concessão de serviços aéreos, o Relator as rejeitou, todas.

E seu segundo Substitutivo apresentou mais alterações sensíveis aos interesses do governo e favoráveis às empresas aéreas, especialmente as já constituídas. Embora relatasse não haver impacto de aumento de despesa ou redução de receita, foram definidas obrigações que de certo modo impunham indiretamente custos não previstos e perdas de receita para o governo. Eram essas:

- (a) investir para assegurar infraestrutura aeroportuária e aeronáutica adequadas e evitar danos aos agentes econômicos decorrentes de congestionamentos de tráfego aéreo, em função da capacidade operacional de aeroportos;
- (b) garantir economicidade tanto de serviços aéreos quanto de operações relativas a ambas infraestruturas;
- (c) restabelecer a previsão de suplementação tarifária, retirada no Primeiro Substituto, porém com a redução de 2%, original, para 0,5%, neste segundo Substitutivo;
- (d) impor regras de limite a valores cobrados de suplementação tarifária e de teto para valores acumulados que importariam na suspensão provisória da cobrança, limitando as contribuições;
- (e) ampliar o escopo de atuação da ANAC, que regularia e fiscalizaria aeroclubes e escolas da aviação; e, vinculação de receita oriunda de contribuição sobre formação de profissional aeronáutico e oriunda dos processos de concessão,

permissão e autorização de aeroportos à ANAC.

Notável que o desde o primeiro Substitutivo, o Dep. Leur Lomanto favorecia o grupo das empresas aéreas de transporte regular. Suas alterações liberalizantes impunham perda de receita virtual ao governo e manutenção de vantagens econômicas para as Empresas, a exemplo da rejeição aos contratos onerosos e da supressão e posterior reintrodução da suplementação tarifária com percentual reduzido, que há muito não pagavam.

Ainda que as imposições referentes a investimentos públicos para redução de gargalos na infraestrutura apresentassem pertinência com a lógica de melhoria da qualidade do serviço público, que era um dos objetivos do governo, era claro que privilegiavam mais o conforto das grandes empresas aéreas do que os interesses do governo. As empresas aéreas quedariam livres de ter que financiar a infraestrutura e o desenvolvimento de seu próprio setor. A ampliação da infraestrutura aeroportuária possibilitaria o aumento de frequências de voos e de mais ganhos financeiros, especialmente se permanecesse a limitação à entrada de novas empresas. Implicaria na redução de custos inerentes ao tempo de atrasos, que comumente resultavam em indenizações judiciais a passageiros.

Em mãos o segundo Substitutivo com aprovação do Parecer, o processo foi interrompido. Por intermédio da Mensagem nº 1.268, de 20 de novembro de 2001, a Presidência da República solicitou a retirada do Projeto de Lei nº 3.846, de 2000. Conforme a Complementação de Voto que antecedeu o Terceiro Substitutivo, as divergências com a substância alterada e o conteúdo final foram motivadores. Bem claro, apesar da sobrevida administrativa ao grupo militar na aviação civil, a retirada de pauta do Projeto atendia, por um lado, os interesses das grandes empresas aéreas visto que mantido o seu *status quo*, mas, por outro lado, sobrestava o avanço do Projeto, cujo texto reformulado pelos parlamentares assegurava uma mudança institucional muito favorável às pretensões dessas mesmas empresas.

A consequente retirada de pauta por decisão do Presidente da Câmara foi contestada mediante Recurso nº 192/01, do dep. Pedro Valadares, do PSB/SE.

Também conforme a Complementação de Voto, os sete meses que o recurso contra a decisão do Presidente levou para ser votado, houve intensa negociação com o Planalto na construção de uma minuta de consenso, para que o trâmite pudesse avançar. Ao final, houve a redução do escopo do texto legal à criação da ANAC propriamente,

competências autárquicas, estrutura organizacional, receitas e processo decisório, rejeitando-se todas emendas não relacionadas, na forma do Terceiro Substitutivo. As demais questões referentes à ordenação da aviação civil, exploração de serviços aéreos e da infraestrutura aeroportuária, que fizeram o proponente da norma exercer o seu poder de veto à mudança institucional, foram transferidas, por acordo, ao plano de discussão do futuro projeto de substituição do Código Brasileiro de Aeronáutica.

Mais do que isso.

Em tom bastante grave, na Complementação de Voto, o dep. Leur Lomanto esclareceu o risco para a economia nacional ante a possibilidade de a indústria não honrar compromisso internacional estabelecido em acordo bilateral com os Estados Unidos em razão da descontinuidade do processo de criação da ANAC. A exigência de emissão do Certificado de Aeronavegabilidade para as aeronaves construídas, algo que estaria a cargo da ANAC, restaria comprometida sem a sua criação, inviabilizando o negócio²². Exortou ainda que, havendo por final o presidente FHC diplomaticamente contornado a situação, o processo em trâmite fosse retomado e concluída a sua aprovação para que, a tempo, não ocorresse o efeito de ruína econômica no descumprimento do contrato.

Retomadas as reuniões da Comissão Especial em 25/06/2002, ocorreu nova votação de membros e principalmente de presidente de mesa, em virtude do falecimento do dep. Nelson Marchezan. O dep. Alberto Goldman, do partido do governo, foi eleito para o assento principal da mesa. O tom de urgência que a mesa demonstrava foi questionada pela oposição, na voz do dep. Ricardo Berzoini e pela base, ocorrendo dúvidas se o novo Parecer tinha sido escrito pelo Relator ou pelo governo. Conquanto, seus questionamentos fossem válidos, suas manifestações refletiam a conduta institucional de seu Partido em confrontar o governo FHC, cujas ideologias não se coadunavam às do PT.

A primeira reunião após a retomada, na qual se pretendia deliberar sobre o Parecer, teve que ser adiada por falta de quórum por razão de período eleitoral. Na reunião seguinte, a última, o dep. Berzoini defrontou o esclarecimento de urgência do Parecer e a justificativa sobre a venda de aeronaves, instigando dúvidas quanto a sua veracidade e sobre a omissão do governo em não comunicar o fato muito antes. Apesar da promessa de que a

²² O acordo se refere ao tratado entre Embraer e a empresa aérea norte-americana Jet Blue, da ordem aproximada de 3 bilhões, em encomenda de aproximadamente cem aeronaves, de acordo com discurso em plenário do sen. Heráclito Forte (PFL-PI), em 31/08/20015, Diário do Senado Federal nº 137, 2005, Quinta-feira, 01/09/2005, p. 29594 .

votação do Parecer não seria premida, havendo reuniões com convidados e discussão, sua votação foi determinada sem possibilidade de emendas, prejudicando-se os Requerimentos e aprovada com apenas o voto contrário do dep. Berzoini, motivado pela forma como se deu o final desse processo. Os demais deputados acataram a decisão, resignados.

Após aprovado o Parecer, houve uma intercorrência com apresentação de recurso do Dep. Jair Bolsonaro, defensor de interesses dos militares na Câmara, para que o Projeto fosse analisado em plenário, sendo, porém, arquivado, sem assinaturas. Ato contínuo, seguiu para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania para ajuste de redação final, com relatoria a cargo do dep. Coriolano Sales, e concluída em 14/10/2002.

Todavia, três dias após conhecido o resultado das eleições presidenciais com a vitória com margem de votos histórica do presidente Lula, o processo foi novamente retirado de pauta, desta vez pelo próprio Relator.

4.1.2. Implicações teóricas referentes à gestão FHC

Sobre a Teoria principal, o seu valor depende de contextos para a dinâmica da interação entre os atores, por mais gradual que seja a mudança sob foco do exame. E se falamos do jogo político, o Congresso é a arena para que se visualizem os perfis de atores da mudança (*Shape Change Agents*) descritos por Thelen e Mahoney (2010), para se observar os modos de mudança e suas características institucionais em transformação.

Lá não se tem apenas um palco, central, o Plenário, com sua urgência de datas marcadas, com choques inevitáveis, muitas vezes impostergáveis, e coalizões imediatas, várias vezes duradouras. Ali, algumas vezes, choques e coalizões efluem sem propósito exato ou interesse mais específico nos momentos em que ocorrem, sendo apenas reflexos do contraste da influência de instituições sobre ideários e não exatamente sobre agenda, sendo bastante o que um indivíduo venha proferir em discurso para que provoque conflitos ou congraçamentos entre ele e outros presentes.

Lá estão também espaços paralelos, simultâneos, às vezes concorrentes com o palco central, em que mais raramente os choques e coalizões deriva de ações incidentais. As Comissões resultam em espaços para representações em que as agendas são mais concorrentes ou coadunáveis e interesses mais passíveis de se sobreporem às agendas, a vista

de propósitos bem mais específicos, mais dirigidos, em alguns momentos, em caráter de última chance, pois nem sempre as discussões sobre as matérias recebem uma sobrevida em plenário.

Isso, em duas casas.

Na soma de seus conjuntos, o Congresso se mostra o espaço maior, quiçá o melhor, espaço ontológico das expressões institucionais, pela diferença dos arcabouços e finalidades individuais ou coletivas, e das mudanças institucionais ou de seu veto, que não se dão ali como resultado de processos locais, mas com resultados externos que impactarão a redefinição de realidades mais ou menos abrangentes da população do país.

Analisando o jogo que se jogou na Comissão Especial, o Modelo Teórico de Couto e Abrucio (2003) se faz muito claro já na primeira reunião com a presença de convidados, do dia 15/05/2001, marcada pela visita do Ministro da Defesa, Geraldo Quintão. O jogo se faz firme nos interesses particulares de cada um.

Quando da daquela reunião, o Ministro e o DG-DAC não queriam ser apanhados em alguma armadilha. Evasivos, incertos quanto aos detalhes (percentual da suplementação tarifária). Lacônicos, desviando focos com apontamentos que seriam polêmicos (empresas aéreas não recolhia a suplementação tarifária). O Relator buscava mais informações sobre o assunto de sua responsabilidade para não ser apanhado em nenhuma armadilha entre as disposições do texto que deveria relatar. Todos jogavam pela preservação de suas posições.

O presidente da Comissão, no interesse de que um aliado expressivo não se comprometesse, usava os recursos disponíveis para evitar danos. Controlava o tempo e as falas e dirigia as perguntas, desde a sua posição no tabuleiro. Os parâmetros institucionais não permitiam que o DG-DAC expressasse abertamente o que eventualmente tivesse vontade. Nenhum deles poderia. Outros deputados em coalizão com o presidente da mesa requereram vez para dirigir perguntas ao Comandante da Aeronáutica que era quem pouco tinha a recear no tabuleiro. Tais indagações ao Comandante também causavam o efeito de ocupar o tempo que poderia ser utilizado para colocações e indagações mais desconfortáveis para o representante do governo, a quem esses parlamentares dirigiam perguntas mais simples.

Situação semelhante se passou quando da presença dos presidentes da VARIG e da VASP, após anúncio do primeiro executivo de que se retiraria logo a seguir. O controle de tempo e indagações dificultaram parcialmente a exposição dos convidados.

Já o choque com o governo através da pessoa do Secretário do Ministério da Defesa, iniciada pelas respostas às dúvidas não enunciadas naquela reunião, seguidas de insinuações sobre falta de domínio da matéria de aviação civil e de influência das grandes empresas aéreas nos trabalhos, expondo o que poderiam ser algumas verdades, alterou a disposição dos parlamentares, na medida em que os motivou a ataca-lo de volta, encontrando-se só e se tratando de figura do segundo escalão do Executivo

Sob enfoque da Teoria, a surgimento da ANAC se afigurava como um *displacement* frente à estrutura militar. Pela razão existencial de assegurar a competitividade entre agentes econômicos, atribuídas às agências pela literatura, a ANAC deveria causar semelhante efeito sobre as grandes empresas aéreas tradicionais, acostumadas com exercício inquestionado de suas influências no sentido de obter vantagens e facilidades na prestação de serviços de transporte aéreo público. A introdução da estrutura regulatória no setor de aviação civil para garantir alocação eficiente dos recursos e com possível pagamento da suplementação tarifária que deveria pagar, mas encontra-se em posição confortável de suspensão judicial.

Sem encerrar a discussão sobre o modo de mudança reconhecido, sob o ângulo dos perfis, o grupo militar se entremostrava como um simbiote parasitário, associado às grandes empresas aéreas tradicionais, como a VARIG, que atuavam como subversivos.

É relevante notar que o DAC sempre esteve ao apoio ou a reboque de outros entes ou a repisar exemplos de terceiros. Com a aprovação do Decreto nº 72.898, de 9 de outubro de 1973, que estabeleceu o modelo de concessão e autorização de transporte aéreo regular, prevaleceu o monopólio das quatro grandes empresas, Viação Aérea Rio Grandense S.A. (VARIG), Viação Aérea São Paulo (VASP), Serviços Aéreos Cruzeiro do Sul S.A. e Transbrasil S.A., estabelecendo-se uma forma de competição controlada²³.

O DAC parecia se fortalecer com o Decreto, que lhe concedia poderes de definir as linhas de execução de serviços aéreos para as empresas, determinando rotas, escalas, frequências, tarifas, dentre outras condições, iniciando a alta regulação do setor. Todavia, as

²³ Decreto nº 72.898, de 9 de outubro de 1973. Art. 15.

grandes empresas continuaram a sobrepor seus interesses àquela Autoridade Aeronáutica e ao governo, como já faziam desde antes. Bem observado nas três Conferências Nacionais de Aviação Civil, em 1961, 1963 e 1968, as grandes empresas aéreas fizeram o governo firmar liberdades para fusão e aquisição com outras empresas aéreas existentes, servindo ao final à redução do número de companhias existentes, em que prevaleceram as de maiores portes técnico-econômicos (LYASH FILHO, FRANÇA, 2002; SALGADO, VASSALO, OLIVEIRA, 2010)²⁴. Em suas posições mais privilegiadas, haja vista terem sido as únicas a receber autorização para explorar linhas aéreas internacionais, a VARIG e a Cruzeiro do Sul eram por decreto intocáveis pelo DAC²⁵.

O aludido Decreto parecia ter sido feito a elas, concedendo-lhes já em seu próprio texto a outorga de exploração de serviços aéreos por quinze anos, dispensando-se a necessidade de requerer permissão para a atividade²⁶. Foi-lhes concedido o direito de fusão, aquisição e associação para redução de custos de manutenção de aeronaves e formação de pessoal, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, o que dificultava a diferenciação dos serviços e desconfigurava parâmetros referenciais de comparação (e de competição mesmo sem concorrência) entre elas.

Não apenas.

A proibição de concessão de passagens gratuitas e cortesias de empresas subvencionadas, direta ou indiretamente pela União não alcançava o DAC, entre outros órgãos do Ministério da Aeronáutica. Essas facilidades comprometiam a relação ente fiscalizador e ente fiscalizado, favorecendo interações espúrias de possíveis trocas de interesses pessoais e institucionais²⁷. De acordo, com Lyasch Filho e França (2002, p. 221):

Decisões administrativas, estabelecimento de linhas, preços de passagens e reequipamento de frotas teriam intervenção governamental. O controle do governo, especialmente após a implantação do regime militar, chegou a ser abusivo, favorecendo umas e desfavorecendo outras empresas, processo que levou à falência da Panair do Brasil, em 1965, pela cassação arbitrária de suas linhas e entrega das mesmas, e de suas aeronaves, à VARIG e à Cruzeiro do Sul, episódio bastante traumático para o sistema, pois a Panair era a maior empresa brasileira de aviação à época do seu fechamento. Outras empresas, como a VASP, sofriam com proibições de importar determinados equipamentos, como o Boeing 737, o que favorecia suas concorrentes.

²⁴ *Ibidem*. Arts. 1º, 2º e 17.

²⁵ *Ibidem*. Art. 16.

²⁶ *Ibidem*. Art. 15.

²⁷ *Ibidem*. Art. 13.

Durante a década de 90, já à influência da política internacional de abertura de mercados, houve três momentos de tentativa de liberalização do setor, que mesmo que realizados gradualmente, não evitou a quebra de empresas tradicionais, como a VASP, no primeiro período, a partir de 1992. No segundo período, identificado anteriormente como aquele em que houve intensa variação cambial, induzindo as empresas aéreas a perdas severas, o Ministério da Fazenda assumiu a frente e encerrou o período de abertura (SALGADO, VASSALO, OLIVEIRA, 2010).

A criação do Conselho da Aviação Civil-CONAC por intermédio da Medida Provisória nº 2.049-22, de 28 de agosto de 2000, dotado com a missão de propor e acompanhar a Política Nacional de Aviação Civil, fez com que o governo dispusessem de maior autoridade sobre as ações e regulações do DAC, solucionado eventuais desajustes ou conflitos de competência, para assentamento do novo cenário regulatório.

A aparente relação de submissão do DAC com o CONAC, Ministério da Aeronáutica, Ministério da Fazenda a quem parecia apenas chancelar as decisões que já vinham tomadas, faz remissão à imagem descrita por Cunha (2017, 13 e 29), de que órgãos reguladores e suas burocracias “operariam, na prática, como ‘correias de transmissão’ entre as decisões de ordem macropolítica prévias, emanadas do Poder Executivo – ou, em alguns sistemas, diretamente do Legislativo – e sua implementação prática”, tratando-se isso de um antiestatismo.

A visão de Cunha converge com o perfil da Teoria de Thelen e Mahoney (2010) atribuído ao DAC, o de simbiote parasitário. Tal como descrito pela Teoria, que se refere a um tipo de ator que ao se importar com os ganhos que sua posição e condição lhe permitem, maximizando interesses pessoais, acabam comprometendo o futuro de sua instituição que ao ser eventualmente reconhecida por insucessos ou inépcia, diante de baixos resultados, e sendo altamente conformado com o quadro institucional com qual se relaciona, vê-se plenamente retratado o DAC. Essa condição autodevoradora tende a contribuir ainda mais com o valor dos atores que representam ou lutam pela mudança e com a visão de que a estrutura regulatória deve ser preferível ao tipo de gestão institucional do DAC, para fins do fomento da aviação civil e do desenvolvimento do setor, com efeito de transbordo para toda a economia nacional.

Voltando ao modo da mudança, além da substituição do DAC efetivamente ocorrido ao final, há uma situação prévia que já indicava a decadência do DAC desde o plano teórico, apontando sua aproximação a uma condição de insustentabilidade institucional. O DAC já tinha tentado um câmbio institucional, resultando em padrão *drift*. Esse modo é circunstanciado pelo fracasso de uma instituição, tendo sido incapaz de se modernizar. Em padrão *drift*, o DAC buscou exercer de espécie de Agência Reguladora, porém sem a qualificação técnica, submetida à sombra de outros órgãos ainda entes menos técnicos.

As grandes empresas aéreas também justificam a identidade de subversiva que alçaram no trâmite. Na qualidade presencial de convidadas, mostrando-se em alguns instantes entusiastas da criação da ANAC, como também se mostrou o Comandante da Aeronáutica em seu momento, as grandes empresas aéreas tradicionais trabalharam para evitar a mudança, revelando sua oposição quanto aos aspectos substanciais da mudança, buscando manter privilégios, condições e vantagens possuídas antes do processo. No uso de seus recursos e estratégias, exploraram o carisma do Presidente da TAM, que atraiu simpatia e concordâncias no seio da Comissão, ao mesmo tempo que reclamava redução absoluta do escopo de atuação da ANAC, que, em seu entendimento, não deveria possuir qualquer competência para a regulação econômica, ocupando-se apenas de questões técnicas de apoio a segurança operacional (*safety*) e segurança contra interferência de atos ilícitos (*security*).

Pelo seu histórico institucional, ainda mais antigo que o do DAC, possuidoras de grande conhecimento sobre o setor, muitas vezes assimétrico, e com poder de mercado elevado, jamais corrigidas por aquela autoridade militarizada, as empresas aéreas, especialmente as mais tradicionais, detinham uma grande influência, inclusive sobre o poder de veto às alterações que se apresentavam, no passar das décadas. Aparentemente obtiveram o apoio do Relator, que alterou substancialmente o projeto no exato sentido de seus interesses, provocando que o elemento insurreto, supostamente com grande poder sobre o processo de mudança, exercesse um poder de veto que, pela Teoria, seria impróprio a Insurgentes, contra sua própria proposta de mudança insurrecional. Dessa forma, poderiam admitir a mudança, dado que suas vantagens e condições permaneceriam inalteradas.

De acordo com Gomide (2010), o contexto político está ligado à distribuição de poder. O sucesso da tentativa de mudar uma instituição depende do poder de veto dos defensores do *status quo*. Para efeito do sobrestamento do trâmite do Projeto, o poder de veto

invulgarmente foi exercido pelo elemento principal, o insurgente, o Presidente da República, ainda que por meio de seus ministros, para contraposição das mais regulares expectativas. Esse fato parece caracterizar um caso bastante raro à luz da Teoria de Mudança Institucional Gradual, à raiz de alteração nas condições do jogo político sobretudo quando a mudança proposta e vetada condensa todo o seu ideário político-administrativo.

O cenário remete à Immergut (1996), que em sua própria análise sobre as regras do jogo, delinea um quadro de possibilidades para exercício do veto aos interesses do Executivo de acordo com as regras constitucionais de um país. No ordenamento estabelecido pela Constituição vigente, o Congresso é a principal instância para o poder de veto aos interesses do Executivo, relacionados às mudanças institucionais contidas nos projetos de lei e de emenda à Constituição que para lá encaminha no pavimento teórico. Por lógica, o Executivo deve buscar angariar apoio de uma maioria de congressistas para assegurar que seus interesses tomem relevo concreto. No entanto, a ampla maioria alcançada em plenário não afasta o risco de reveses. Segundo Immergut (1996, 142):

Em termos mais simples, isso significa dizer que a aprovação de uma lei exige que tenha havido uma sucessão de votos afirmativos em todas as instâncias de decisão (decision points). Se examinarmos a estrutura formal dessas instâncias, assim como as vinculações partidárias daqueles que decidem em cada uma dessas posições, poderemos entender a lógica do processo de tomada de decisão. As decisões políticas requerem um acordo em vários pontos ao longo de uma cadeia de decisões tomadas por representantes em diferentes arenas políticas, algumas instâncias de veto (veto points) foram criadas pela concentração de políticos com interesses específicos em determinada arena política – tal como uma comissão parlamentar.

Logo, além da instabilidade de momentos que ameaçam a coalizão, as Comissões Parlamentares representam instâncias mais particulares de oportunidades de veto, para os quais não é relevante a maioria que o governo possa reunir em seu favor no palco principal de cada uma das duas Casa Legislativas. O esclarecimento é dado pela Teoria de Mahoney e Thelen (2010), pois resultam nos espaços de maior facilidade de converter a mudança institucional de um padrão *displacement* para um padrão *layering* ou *conversion*, padrões associados a perfis de agentes discretos, que podem não oferecer ao governo noção de risco aos seus interesses naquela Comissão em que se encontrem.

Anteriormente dito, as Comissões resultam em espaços para representações de interesses mais específicos, com reflexo na concorrência ou na coincidência de agendas

individuais. É possível afirmar por isso que as Comissões são espaços mais passíveis de se verificarem a superação de ideários pelos interesses do que o Plenário, onde a ação coletiva é mais forte, sobretudo por parâmetros institucionais que definem votos em bloco, sob orientação das lideranças ou das bancadas.

Mudanças institucionais profundas podem ser decididas ali, sem influência do Plenário, qualquer que seja a composição de coalizão do governo na arena maior. Os atores que, em Plenário, devem votar em uníssono, segundo orientação de seus partidos e de suas bancadas, nas Comissões podem particularizar suas expressões e entendimentos, inclusive divergindo de seus partidos. E aí, onde ideário individual pode se sobrepor ao ideário partidário e os indivíduos podem ser mais representativos, os interesses e preferências particulares tendem a ser mais explícitos, expressando-se de forma consciente.

A título de ilustração, manifestações do dep. Chiquinho Feitosa, do partido do governo, externando contrariedade à abertura de mercado aéreo doméstico, em favorecimento diretamente externado às VARIG e VASP, representadas pelos seus respectivos presidentes. Aquela manifestação comportava a violação de um sentido institucional da gestão FHC, a valorização da competitividade para ganho de eficiência, sobretudo econômica.

Assegurado pelas alterações de futuras normas consubstanciadas nos Substitutivos aprovados pela Comissão, o favorecimento às grandes e tradicionais empresas aéreas configurava uma degenerescência da competitividade louvada pela gestão FHC, além de inviabilizar os meios e medidas que resultariam no acirramento da concorrência indutora da alocação eficiente de recursos, da redução de preços de serviços e da circulação de riquezas, das quais seria possível dirigir uma fração financeira para fundos de apoio ao surgimento de mais competidores.

Nas Comissões também ocorre outro fenômeno institucional.

Expressões mais representativas de parlamentares podem ser acompanhadas da presença de seus próprios representados ou de quem se pensa ou se queira representar. Nesses cenários, a presença física desses agentes representados pelos próprios parlamentares reforçam os laços institucionais entre eles, expressando por suas vozes sentidos, apelos ou orientações, propósitos que importam, bem como argumentos úteis e novos e dados e valores

selecionadas a serem lembrados com reforço da referências à presença de quem os disse, a fim de legitimá-los em outros debates ou círculos políticos.

Nas referências do presidente da TAM, menções a fatos e aos ensinamentos antigos políticos criando o *rapport*, a fim de evitar conflitos e para abrir ou expandir os canais de interação com os parlamentares que fossem mais preciosos na missão de lhe proteger e auxiliar. Por essas manifestações seduziu atenções que preparava para que recebessem suas ideias, intercaladas com mais vivências políticas do passado e esclarecimentos técnicos, mantendo o nível de interesse momentâneo. Abriu sua fala fazendo uso de uma frase que atribuiu a Carlos Lacerda em diálogo com o presidente do ARENA, Bilac Pinto, em um ambiente com vários parlamentares de origem naquele partido, como os dep. Ricardo Fiuza, que responde muito bem ao chamado; Nelson Marchezan, presidente da mesa, a quem Fiuza chama de mestre, remetendo ao tempo de ARENA; Leur Lomanto, por seu pai Lomanto Junior, governador da Bahia, entre outros.

Voltando ao Modelo Teórico de Couto e Abrucio, o Presidente da TAM fazia uso de recursos próprios, demonstrando que mesmo automaticamente se neles pensem com materialidades, recursos também possuem sede no campo das instituições, tratando-se das formas que um indivíduo as traz consigo e como sobre elas trabalha, viabilizando uma aproximação por conexão de identidades para facilitar a coalizão ainda que momentânea. A menção ao ARENA, poderia fazê-lo identificar, se já não soubesse, quem poderia apoiá-lo e quem se situaria em seu desfavor naquelas circunstâncias.

As empresas aéreas, na pessoas de seus respectivos presidentes, claramente atuavam como agentes subversivos. Manifestando-se com discrição quando não se sentiam confortáveis para declarar sua oposição a inúmeros aspectos da mudança, como tal fizeram os Presidentes respectivos da VARIG e da VASP, ou de forma contraposta mais explicitamente, tal como fez o Comandante Rolim da TAM, na proposta de descaracterizar inteiramente a Agência, reservando-lhe competências auxiliares às empresas aéreas sem nelas interferir. Ainda defendendo o grupo militar, e reconhecendo a possibilidade de que as mesmas condições de relação e benefício não se reproduziriam com a ANAC, o mais viável para os subversivos seria suscitar novos simbioses no ambiente parlamentar, o que explicaria muitas mudanças de texto do Projeto, sobretudo quanto à redução do poder de atuação da ANAC.

Frise-se que pela Teoria principal, aos subversivos interessam a atuação dos simbioses parasitas, a quem buscam muitas vezes apoiar. Tais simbioses parasitas apresentam comportamento correspondente ao padrão *drift*, portanto aptos a contornar as situações de *compliance* das regras institucionais, e também correspondentes ao padrão *conversion*, de forma que poderiam permitir uma leitura diferenciada das regras existentes.

Nesse plano, mais provável que os subversivos atraíssem, por meio de seus recursos, parlamentares para atuarem como mecanismos simbioses, mais indicadamente mutualistas para que, desviando-se de suas normas institucionais, no autointeresse, para que deturpassem proposta original, incluindo ali em substituição disposições vantajosas aos subversivos. Compreenda-se que os parlamentares seriam mutualistas, necessitando da discricção que marca o perfil para reduzir o poder da ANAC, no processo de mudança.

Sobre o Relator Leur Lomanto, ao longo do processo acumulou conhecimento sensível, pelas informações recebidas durante o tempo de relatoria, oriundas de terceiros interessados ou oriundas de seus estudos sobre as disposições e seus impactos. Isso o fez compreender como o setor estava antes estruturado e a forma como funcionava, incluindo-se provavelmente aí o tipo de relação estabelecido entre as empresas e o DAC. Logo, não seria admirável que ao longo do processo, o Relator estabelecesse uma relação de novo simbiote e exercesse o poder de veto em pontos fundamentais do Projeto em favor das grandes e, após a criação da ANAC, viesse a ocupar um assento entre os primeiros diretores da Agência, o que de fato ocorreu. Talvez nos comportamentos do Relator se encontre o suposto autointeresse que deve orientar simbioses, acaso realmente tenha sido. Razoável admitir a possibilidade de que em sua futura posição de diretor, com maior discricção, poderia assegurar que processos relacionados à reestruturação do setor fossem sobrestados e que, medidas que não coincidisse com sua agenda possivelmente adequada às das grandes empresas aéreas fossem no mínimo obstruídos ou impedidos.

Corroborando todo o referencial teórico referente ao institucionalismo histórico, a lógica institucional que moldou interesses e objetivos das empresas aéreas e do DAC, definindo a relação entre eles ao longo dos anos, se rerepresentou, pelo que tudo indica, na relação entre as mesmas grandes empresas aéreas, ameaçadas pela mudança institucional que se afigurava, e parlamentares da Comissão Especial.

Em conformidade com a descrição de Cavalcante (2017), as instituições, antigas, em transição e emergentes, criam uma estrutura de incentivos que moldam decisões a serem tomadas. A impossibilidade de manutenção institucional do DAC não deve ter afetado a lógica do arranjo institucional mantido com as empresas aéreas. O vazio que se antevia impunha a incentivar que novos atores se arrojassem a substituir o grupo militar, porém não com mesmos atributos e designações, visto que a ANAC ocuparia a posição de Autoridade da Aviação Civil brasileira. Ainda não existindo, não poderia ser capturada.

Os incentivos mencionados por Cavalcante (2017) não são os mesmos para todos os atores presentes, variando de acordo com os interesses e objetivos de cada um. Conforme Couto e Abrucio (2003), parâmetros institucionais afetam inclusive os recursos. Fazendo convergir os entendimentos mencionados, os parâmetros institucionais e os recursos da Comissão Especial não eram os mesmos do DAC.

O DAC necessitava mais de auxílio do que poderia auxiliar as grandes empresas aérea no jogo. Já os parlamentares poderiam assegurar às Empresas futuro conforto e influência no setor, sem interferência de um órgão que deveria fiscalizá-los em um ambiente institucional modificado. Ao seu lado, em sendo as grandes empresas aéreas agentes econômicos dentre os mais influentes da economia nacional, poderiam satisfazer diversos tipos de interesses particulares dos parlamentares .

De todo modo, as causas para que parlamentares governistas tivessem envidado esforços desleais ao governo FHC, substituído pelas grandes empresas na posição de favor de suas colaborações, parece suficientemente respondida pela teoria referencial.

Analisando os institucionalistas históricos, Hall e Taylor (2003) depreendem que em um cenário com excesso de instituições, as relações de poder institucionais favorecerão aqueles atores com maiores frações de poder. Conforme as sobreposições de agendas ou de interesses pessoais dos parlamentares, as grandes empresas expressavam uma fração muito expressiva de capacidade de atender interesses particulares, sobretudo políticos e econômicos, rivalizando com a exercida com governo federal, com amplo poder mais dirigido a satisfação do grupo partidário, com satisfação também atendida pelo cumprimento de ideários próximos. Remontando aos três objetivos da agenda são a conformação institucional e a concretização de políticas (*policies*), verificam-se que duas em nada espelham a afinidade entre as mudanças textuais autorizadas pelo Relator e as grandes

empresas, ao passo que a ampliação de poder político e/ou econômico mais se alinha à convergência. Em que pese não seja possível conhecer quais benefícios foram obtidos pelos parlamentares, sendo também de certa imprecisão apontar quais parlamentares se tornaram os novo simbiontes, embora algumas ações e manifestações possam sugerir, parece razoável que essa relação tenha se estabelecido entre os esses dois grupos de atores.

A concordância institucional e o apoio regular de parlamentares prestados para benefício do avanço de visões político-ideológicas ao longo da gestão FHC não superariam os ganhos que os parlamentares poderiam obter apoiando as empresas aéreas em único Projeto. Na dinâmica do jogo político considerando os fatores de motivação, dificilmente não tenha ocorrido algum entendimento em algum momento.

No que se refere à gestão e ao presidente FHC, uma condição temporal parecia muito favorecer os planos do governo.

Conforme Couto e Abrucio (2003, p. 269), durante a gestão FHC, a agenda de política econômica e as reformas constitucionais a ela relacionadas delimitavam as “possibilidades às demais agendas e, conseqüentemente, condicionam com maior força as coalizões possíveis – sobretudo aquelas envolvendo as organizações partidárias”. Acostumado a lidar com o Congresso, e já aprovadas várias mudanças por criação de Agências, é muito possível que FHC não previsse a resistência, e menos ainda que se plasmasse do modo como se plasmou, em colisão com as instituições que se julgavam dominantes.

Dito anteriormente, a concatenação do Modelo à Teoria oferecerá uma resposta que essa singularmente não alcança frente ao fenômeno que marca a interrupção da criação da ANAC e que se verifica em dois momentos nos quais o ator com perfil insurgente paradoxalmente exerce o poder de veto e impede a mudança que ele próprio iniciou. As explicações possíveis da Teoria se baseiam em enquadramentos estáticos dos perfis de agentes da mudança que ilustram.

Em virtude da conjugação dos elementos do jogo, incluindo-se aí fator experiência acumulada, que podem alterar o tanto o comportamento dos atores, quanto as condições de coalização e o resultado do jogo político, o Modelo admite as condições de mudança da identidade dos atores, transitando de um perfil a outro, ao longo do jogo.

Para explicar de que modo o Modelo atualiza a Teoria, primeiramente, que reste

claro que os perfis da Teoria devem ser preenchidos pelos atores, que são determinados, influenciados ou influenciáveis pelas instituições, sendo que ambos são os indutores da movimentação política segundo o Modelo.

Rememorando a seção 2.2, que Hall e Taylor (2003) divisam duas correntes de institucionalismo histórico, uma cultural, em que o comportamento é orientado por protocolos e modelos institucionalmente estabelecidos, e outra calculadora, em que o comportamento é orientado por um cálculo estratégico, que elege opções que maximizem as suas vantagens, assume-se como premissa, que parece válida pelo menos no plano da presente análise, que, sob perspectiva cultural, para cumprir seus interesses e objetivos, instituições modelam em regra ideários, e, que atores convertem ideários em norte para interesses e objetivos (agenda). Integrando a perspectiva calculadora, ainda sob influência institucional, os atores podem ignorar seus ideários, voltando inteiramente, ainda que por um breve momento, aos seus interesses particulares.

Compreende-se que o período do jogo político, que corresponde ao processo de mudança institucional, é marcado por uma sucessão de momentos, caracterizados por vitórias, empates e derrotas, parciais ou momentâneas, e por variação dos parâmetros institucionais, dos recursos e da posição dos atores e de suas coalizões, que são fatores para motivação para os atores em seus comportamentos. Na dinâmica do jogo, cada momento marcado por essas alterações influenciará o efeito das variáveis explicativas, as instituições e os atores.

Quanto às instituições, as alterações poderão arrefecer ou intensificar o grau de sua influência sobre os atores, no sentido de satisfação de seus interesses, que tendem a ser invariáveis.

Quanto aos atores, as alterações são mais sensíveis porque decorrem ou afetam os fatores de sua motivação e que conforme o momento e o estado da motivação correspondente, a determinação de decisão ou de comportamento desses atores dependerá de uma disputa interna, pessoal, entre seus interesses e seu ideário, quando não mais convergirem, modificando a agenda do ator. Essa divergência pode ocorrer, quando, por alguma razão do momento, a motivação aguce interesses mais particulares do ator, o levando a trair seu ideário ou o ideário de seu grupo, ou, prevalecendo o ideário do ator, os objetivos tenham que ser mudados, ainda que momentaneamente.

Nessa realidade, associando os perfis da Teoria aos elementos do Modelo, encontram-se as condições para que os atores, diante de seu momento, das alterações de suas condições e de suas motivações, se desencaixem de um perfil previsto na Teoria e se encaixem em outro, segundo seus interesses, ideário e, conseqüentemente, comportamento. É possível afirmar que, conforme a duração do jogo e realidade do tabuleiro, isso pode se passar repetidamente enquanto não for concluído.

Em verdade, como o atingimento dos fins está jungido aos meios que se dispõem, um ator, no cumprimento de seu objetivo, e conforme seus recursos e poder, pode assumir comportamento aparentemente contrário a seu intento, protelando sua conclusão enquanto não possuir condições para concretizá-lo, ou finalizando o processo, que pode ser posteriormente reaberto, caso perceba impossibilidade de sucesso ou antecipe um grande prejuízo aos seus interesses. Tais comportamentos podem implicar na mudança de perfil, como tal descrito pela Teoria, e correspondem a estratégias, aproveitamento de oportunidades, desistência dos objetivos ou abandono do interesse ou do ideário. Logo, o ideário e os interesses não se confundem, embora estejam possivelmente sob mesma influência institucional. Em verdade guardam uma relação dinâmica de interferências mútuas, podendo resultar em câmbios substanciais em cada ator e em suas posições, a depender da forma esses como lidem com as conseqüências naturais dos outros três elementos do jogo político.

No caso concreto, o equilíbrio aguardado entre os fatores de ideário e de interesses do seio do governo vieram a se alterar na medida que a aprovação do Projeto foi protelada; disposições sensíveis, porquanto acordes com o imaginário que marcou FHC e sua gestão, eram substituídas ou suprimidas; provocações eram recebidas no acompanhamento das reuniões da Comissão Especial, associando-se aliados com adversários no jogo.

As modificações do texto original do Projeto fizeram divorciados interesses e ideário quanto à que se queria criar ante a que se encaminhava gradualmente para o modelo rechaçável de Agência que se via em formação. Alterações que não eram apenas contrárias à vontade do governo. Eram aviltantes aos sentidos institucionais profundos de sua visão de Estado e gestão pública, virtualmente onerosos dado que, vetavam pontualmente receitas de suplementação tarifária, ATAERO, e transferia à ANAC fração da arrecadação que ainda seria instituída. Do ângulo institucional, privilegiavam agentes econômicos que deveriam dar

retorno à sociedade e à economia, mas pela alteração do Projeto seguiriam beneficiados com ações do Estado, demonstrando ter sido inútil toda a reforma do Estado ao menos no exemplo do setor aéreo, um dos propulsores econômicos para qualquer país.

Ao mesmo tempo, o grupo subversivo original, as grandes empresas aéreas, que nos seus esforços de evitar a mudança propostas, lograram, com apoio parlamentar, modificar Projeto de Lei nº 3846/2000, convertendo a mudança em aceitável. Sendo esse o novo padrão de mudança, era razoável defendê-la, assumindo a posição de novo insurgente quando, até então, pontuavam sua resistência.

Em que pese as grandes empresas não tenham defendido explícita e veementemente o novo padrão de mudança, é razoável admitir que a posição de insurgente ainda não estava consolidada. O novo padrão não estava aprovado e teria que enfrentar nova rodada no Senado, onde poderiam incentivar novas alterações que tornasse a mudança ainda mais do que o *status quo*, visto que maior prazo para as concessões, redução do quadro funcional da ANAC e de carga tributária ainda poderiam ser incorporados à futura Lei. Se mantido o novo padrão, muito provável que no Senado, a posição de insurgente das Empresas se consolidasse e seus novos traços se explicitassem.

Cumprir uma atualização das informações do Quadro 4, apresentado no Capítulo 3, de Metodologia, ante as conclusões sobre os achados da pesquisa. A visualização esquemática oferecida pelo Quadro 4 era delineada pelas informações consistentes com o início do trâmite do projeto de Lei nº 3846/2000 (início do Jogo Político) e orientado pelas hipóteses. O Quadro 5, abaixo contrasta aquelas com as informações disponíveis no fim da gestão FHC, quando da segunda retirada do PL de pauta. O Quadro evidencia as mudanças de perfis dos agentes no tempo, conforme comportamentos enquadrados nas características dos perfis, conforme a Teoria principal:

Quadro 5 – Quadro comparativo entre perfil teóricos e posição dos atores políticos, no início do Jogo e no fim da gestão FHC

ATORES	INÍCIO DO TRÂMITE DO PL 3846/2000	SEGUNDA RETIRADA DE PAUTA	COMPORTAMENTOS E JUSTIFICATIVAS
Governo FHC	Insurgente	Subversivo	De apoiador do <i>displacement</i> , passou a contrário à mudança quando essa, alterada no processo, poderia causar um

			<i>layering/conversion/drift</i> , ao final. Exerceu veto
Grupo Militar	Subversivo	Simbionte parasitário	Hipótese de principal agente subversivo não comprovada. Sem recursos, não conseguiu influenciar no Jogo significativamente. A forma como nutria interesses próprios acelerou a sua substituição
Grandes Empresas Aéreas	Subversivo	Subversivo (em possível transição para insurgente)	Discretos, buscaram relação com novos simbioses com alto poder de veto à mudança, conformando-a, por meio das alterações, à manutenção ou a melhoria de seu <i>status quo</i> . Defendeu simbioses parasitários anteriores
Parlamentares governistas	Insurgente, ou Simbionte ou Oportunista	Insurgente / Subversiva	Manifestações e ações de insurgentes mais regulares entre parlamentares do PSDB, (com exceção do dep. Chiquinho Feitosa, CE, contra a abertura do mercado aéreo). Manifestações subversivas regulares conforme o convidado. Evidências subversivas na forma de emendas contrárias aos interesses do governo e favoráveis aos da Empresas. Evidências mais sólidas no acolhimento e propostas do Relator
Parlamentares Oposicionistas	Subversivos, ou Simbioses, ou Oportunistas	Oportunistas	Manifestações e evidências apontavam resistir a pontos da mudança, contrários às crenças partidárias, destacando-os entre trabalhadores dos setores privado e público. Baixa interação com convidados em geral. Exploravam falhas do Insurgente e questionavam regras da mudança, ressaltando interesses de sua plataforma política e de oposição regular ao governo, inclusive quando da retirada do PL de pauta

Relembrando que o espaço para a definição da mudança é fundamental tanto para a Teoria de Mudança Institucional Gradual quanto para o Modelo Teórico dos Elementos do Jogo Político, remete-se outra vez a Immergut, (1996, 148) esclarecendo-se que por ‘plenário’, leia-se Executivo, e por ‘propostas legislativas’, leia-se Projetos de Lei:

As comissões parlamentares, cujos membros devem compartilhar certas preferências comuns, têm a faculdade de propor mudanças e aprová-las, porque têm o poder de vetar propostas alternativas provenientes do plenário. Mecanismos institucionais desse tipo garantem a estabilidade das decisões políticas e dos arranjos institucionais, porque permitem a um núcleo de representantes políticos vetar propostas legislativas.

De forma, possivelmente rara, o insurgente, principal fiador da mudança, foi quem exerceu o poder de veto contra a própria. Convergente com as preferências do Relator, dadas suas escolhas nas alterações do texto, possível simbionte de tendência mutualista, novo desenho da ANAC afrontava o triplo objetivo da agenda governo em sua criação, a saber:

As agendas podem contemplar três diferentes objetivos, não excludentes entre si: a) concretização de políticas (policies); b) conformação institucional; e c) obtenção de recursos (poder político e econômico). (...) Tanto a concretização de políticas como a obtenção de recursos afetam a disponibilidade geral de recursos e a posição relativa dos demais atores envolvidos. Determinadas políticas mudam de tal forma a distribuição dos mais variados recursos na sociedade que sua implementação afeta diretamente o jogo político e, conseqüentemente, as posições relativas dos jogadores para as rodadas seguintes; no caso da obtenção de poder, essa relação é ainda mais direta e evidente. A conformação institucional, além de ser um objetivo em si mesmo, pode ter em vista mudanças nos recursos disponíveis para os atores, pois, em virtude de sua condição numa dada conjuntura ou de suas características mais perenes, os atores não lidam da mesma forma com diferentes regras ou com alterações destas durante o andamento do jogo. (COUTO, ABRUCIO, 2003, p. 270)

É dizer, o choque refletiu-se nas três agendas não excludentes referentes à mudança, a de concretização de políticas, que atenderia uma política macro de reforma do Estado, a não se concretizar em um dos setores econômicos mais estratégicos do país; a de conformação institucional às estruturas regulatórias e a seus sentidos moldados por instituições de mercado que, para profunda decepção do Insurgente, empresas aéreas não eram boas referências; e, a de obtenção de recursos, visto que subvertidos todas os excertos originais que dispunham sobre geração de receita para custeios diversos.

Houve um poder de veto expresso pontualmente na forma de alterações do texto original, que se camuflava na análise do Relator às emendas. O estudo do Relator conferia aos vetos pontuais sentido lógico explicativo para a manutenção de dos interesses, vantagens, privilégios e exceções a deveres, renovando um conforto até então assegurado pelas estruturas de governo que viviam uma fase terminal frente mudança institucional em marcha. Explicada por Immergut (1996), houve o exercício de *veto points* na cadeia de decisões em torno do Projeto. Os subversivos conseguiram manipular, pelo que tudo indica, através de novos simbioses, mais poderosos, mais esclarecidos e mais discretos que os anteriores, porquanto se encontravam encobertos por mecanismos institucionais democráticos e organizados. Justificando uma transição de padrão de mudança *displacement* para *conversion/drift*, muitos parlamentares governistas, integraram coalizões com os adversários.

Naquele momento, se já não se soubesse antes, o governo estava bem situado acerca de quem seria seu oponente no jogo, as empresas aéreas, não os militares ou a oposição. Os militares já estavam descartados. Caso um dos seus membros viesse a ocupar

assento entre futuros diretores da Agência, a eventual consolidação da ANAC, aliada às exigências legais baseadas em aspectos de governança corporativa, exerceriam maior influência institucional sobre o futuro diretor, do que o contrário. Em geral, a oposição tinha pontos de divergência, não se comportando como grande adversária do Projeto.

Havia, portanto, um rearranjo nos elementos do jogo, influenciando decisões sobre os resultados, ocasionando uma desconexão entre agenda e interesses do Insurgente em prosseguir jogando e de ao final visualizar o pior resultado dos possíveis. Mudado o tipo de mudança, de *displacement*, como tudo levava a crer, para *drift/conversion/layering*, a se definir até a conclusão imprevista do trâmite, mudou-se o perfil do Insurgente para subversivo, com alto poder de veto, ao cabo exercido. O malogro do quanto possivelmente tido como certo fez com que se mudasse também o perfil do agente, implicando que também pode ser dinâmica a sua personificação.

O ajuste teórico para reconhecer o dinamismo está na análise dos elementos do jogo. Conclui-se que o Modelo de Couto e Abrucio (2003) converge com o Institucionalismo histórico, segundo a compreensão destacada por Gomide (2011) de que os institucionalistas históricos aventam a multicausalidade e consequências não esperadas das ações individuais ou coletivas para a ocorrência de transformações institucionais, corroborando o caráter contingente do resultado dos processos políticos e a importância de momentos de crise para o cenário de mudança.

O ajuste teórico e seu resultado de dinâmica de mudança também dos perfis, reflete que a força das instituições sobre as certezas e convicções dos indivíduos e grupos pode ser diretamente proporcional à do desânimo causados pelas falhas de confirmação de tais certezas, como também costuma ser diretamente proporcional à do ímpeto de defendê-las. E isso pode ferir porque mostra quão falhas também são as instituições que legitimam tais certezas.

4.2. Gestão Lula

Conquanto tivesse se oposto às reformas do Estado conduzidas durante a gestão FHC, a gestão Lula não apenas se fez uso de ideias da reforma do Estado de Bresser, a quem o PT tanto antes criticara, como também fez aprovar uma reforma previdenciária para o

serviço público que FHC não conseguiu. Abrucio (2011, 123) entende mais indicado analisar a gestão Lula como “marcada por contradições e pela adoção fragmentada e difusa da gestão por resultados, em vez de classificá-lo predominantemente como uma rejeição integral das ideias bresserianas”.

No que tange à Agências, um excerto do Relatório sobre a Reforma Regulatória, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) indicou ter havido uma compreensão gradual da nova gestão, baseada na realidade dos fatos, alcançando a uma visão favorável à estrutura regulatória, embora se notasse a ausência do assunto na agenda da coalizão governamental do PT:

Fortalecer as políticas no sentido da qualidade regulatória e fortalecer as agências reguladoras não faziam parte dos objetivos políticos da nova coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores, já que isso seria percebido como uma validação para os processos de privatização. Todas as implicações para um crescimento a longo prazo e em termos de financiamento de infraestrutura essencial também não foram devidamente ponderadas de início. Progressivamente, entretanto, uma visão pragmática veio à tona, com autoridades públicas admitindo o fato de que não tinham escolha que não fosse aceitar o contexto institucional existente. A decisão foi tomada no sentido de manter as agências reguladoras sob liderança da Casa Civil da Presidência da República. (OCDE, 2008, p. 211)

4.2.1. Da análise do trâmite

Ainda que não faça parte do trâmite, houve uma situação que movimentou politicamente as variáveis da mudança analisada.

Em 11/04/2004, o DAC adotou medida polêmica de proibir a recém-criada empresa GOL a realizar promoções de passagens aéreas ao preço de cinquenta reais²⁸. Em meio a uma grande repercussão negativa, o Major-Brigadeiro-do-Ar Washington Carlos de Campos Machado, Diretor-Geral do DAC responsável pela proibição da promoção de passagens de cinquenta reais da GOL foi substituído pelo Major-Brigadeiro-do-Ar Jorge Godinho Barreto Nery no início de junho do mesmo ano.

A atitude deu fôlego no Senado à reativação da marcha de criação da ANAC. Um audiência pública, integrando-se as Segunda Reunião da Subcomissão Temporária de Turismo e a Décima Oitava Reunião da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado em

²⁸ A à época nominada GOL Transportes Aéreos Ltda iniciou operações em 15 de janeiro de 2001.

27/04/2004, com os presidentes das três grandes empresas Aéreas Constantino de Oliveira Júnior, Presidente da Gol Linhas Aéreas, Carlos Luiz Martins, Presidente da VARIG, Marco Antônio Bologna, Presidente da TAM, e Wagner Canhedo, Presidente da VASP, além do novo DG-DAC Jorge Godinho Barreto Nery, para tratar da proibição das promoções de passagens da GOL.

Não se tratando do ambiente amigável da Comissão Especial, em outro momento, com outros atores, os parâmetros institucionais e os recursos não eram favoráveis ou suficientes, cumprindo assumir posições mais claras de subversivos, deixando entrever muito mais claramente que havia uma coalização formada entre os agentes econômicos e o grupo militar. A defesa inicial dos discursos era em defesa à medida do DAC, acompanhada de elogios à atuação impecável do órgão, frisando-se seu empenho há décadas. A seguir, realizaram defesas de si próprios e procederam a ataques à GOL, propondo a discussão de médio e longo prazo para se alterar o setor e sua a estrutura que implicaria em postergar a criação de uma nova agência.

Bem mais contundente do que quando esteve rapidamente na Comissão Especial presidente da VARIG foi bastante enfático ao revelar sua posição de agente subversivo ao em extrapolando elogios, questionou diretamente a mudança a criação da ANAC e a substituição do DAC, sugerindo que antes a estrutura militarizada deveria ser reforçada. Frisou entendimento de que órgãos reguladores têm obrigação de cuidar das empresas aéreas para que não tenham concorrência predatórias, citando o DAC e atacando a GOL, logo a seguir²⁹. Repisou o pedido da TAM de que a estrutura tarifária fosse planejada, não atacando diretamente a liberdade tarifária. À semelhança do discurso anterior na Comissão Especial, pediu redução de impostos.

Em resposta as três grandes Empresas e o DAC foram fustigados com dados sobre aumento da movimentação de passageiros desde o início das promoções da GOL, acusações inclusive sobre a má situação financeira de cada uma (sen. Leonel Pavan, PDSDB/SC) e revelação de que o projeto de criação da ANAC seria retomado após diálogo pautado pelo assunto e travado dias antes entre comitiva da Subcomissão de Turismo e o presidente Lula

²⁹ A à época nominada GOL Transportes Aéreos Ltda iniciou operações em 15 de janeiro de 2001 e introduziu o modelo *low cost* no Brasil, que viabiliza tarifas aéreas mais baratas, de serviços simplificados (sem custos adicionais de alimentação e entretenimento a bordo), com aviões mais modernos mais econômicos no consumo de combustível e sem cobrança de comissão adicional de agentes de viagens. As aeronaves mais novas dentre as grandes empresas eram apenas da TAM.

no Palácio do Planalto (sen. Paulo Octávio, presidente da mesa e um dos mais efusivos em apoio aos ataques aos convidados).

A reunião ficou marcada também pelo choque entre o sen. Hélio Costa (PMDB-MG), apoiado por demais parlamentares, e o DG-DAC. Ironias e sinceridade excessiva do DG-DAC quanto a ser autoridade mas não político, não devendo nada a ninguém foram tomadas como ofensas (sen. Leonel Pavan) e rebatidas inclusive com ameaças à sua manutenção no cargo (sen. Heráclito Fortes, PMDB/PI), impondo revisão das palavras proferidas por parte do DG-DAC, ainda que ouvindo sobre o autoritarismo da ditadura militar (sen. Hélio Costa). Questionamentos quanto à atuação morosa do DAC no que tange à política de slots, liberação de cadastro de novos aeroportos.

A reunião de mesma pauta realizada na Câmara ocorreu dias antes da retomada do PL 3486/2000 e foi esvaziada, com participação de diretores em que peses os presidentes das empresas tenham sido convidados. A TAM não encaminhou ninguém. Embora os ataques tivessem sido mais consistentes com a participação do ex. dep. José Felinto, presidente da Confederação Nacional de Usuários de Transportes Coletivos Rodoviários, Ferroviário, Hidroviário e Aéreo-CONUT que defendeu a medida de liberação tarifária, e, sem inicialmente identificar o DAC, a VARIG e a TAM, criticou medidas do “governo” de permitir às “duas maiores empresas”, detinham juntas 70% da oferta de assentos no mercado, o regime de código compartilhado (*code-share*), o que facultou redução de frequências implicando na majoração das tarifas por redução de oferta, visto que reduzia a competitividade entre essas duas empresas.

O Projeto de Lei nº 3.846/2000 foi retomado em 24/08/2004, do estágio em que antes se encontrava, três meses após a aprovação da Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004, que resolveu o impasse judicial, jamais resolvido no STF, acerca do enquadramento do corpo funcional das Agências Reguladoras, de empregado público, regido pela CLT, para servidor público federal, regido pela Lei nº 8112, de 1990.

Uma vez aprovada a sua redação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, foi remetido à apreciação do Senado em 14/09/2004, ali foi renomeado Projeto de Lei da Câmara nº 62, de 2004 e encaminhado à trâmite na Comissão de Serviços de Infraestrutura, com relatoria a cargo do Sen. Delcídio Amaral.

Apresentadas 32 emendas, o Parecer, mais enxuto e pragmático, revelou preocupação com a celeridade do trâmite, pela rejeição de todas as emendas. Tais emendas eram basicamente ajustes do PLC 62/04 à Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, que já poderia ter sido feita pela Câmara, e à Lei nº 10.871, de 2004.

No âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, sob a relatoria do Sen. Tasso Jereissati, do PSDB, o Projeto recebeu a apreciação que lhe conferia a Exposição de Motivos nº 6613/MD/MP, que acompanhou a Mensagem MSC nº 1795/2000, quando do envio do texto original à Câmara. A convergência de sentidos entre os textos daquela Exposição de Motivos e do Parecer do sen. Tasso Jereissati poderiam sugerir a quem não tivesse cotejado as duas versões muito distintas do Projeto de Lei de Criação da ANAC, que possuíam redações muito semelhantes, complementares. A valorização dos propósitos da estrutura regulatória para modernização do Estado, desviado da função de formulação de políticas públicas, porquanto seja essa uma tarefa política, natureza à qual as Agência devem estar imunes, sempre protegida pela qualidade técnica de seu corpo funcional qualificado compunham a prédica de exaltação das Agências Reguladoras, constante do Parecer.

As sete emendas apresentadas foram rejeitadas para que o Projeto não tivesse que voltar à Câmara, revelando-se acordo com o líder do novo governo, sen. Aloísio Mercadante, para futuramente examinar o conteúdo as emendas, atendendo-as conforme o caso, ou dirimir administrativamente os problemas que nelas estivessem previstos. O Requerimento nº 23, de 2005, do mesmo Senador, de tramitação de urgência, revelava também preocupação com os ânimos dos profissionais do DAC e riscos de perda econômica e de posição ranqueada no OACI em razão da demora de criação da ANAC.

As emendas do Sen. Sergio Cabral tratavam da mudança da sede da ANAC para o Rio de Janeiro. As do Sen. José Maranhão, em especial postulavam revogar a liberdade tarifária de serviços aéreos e a natureza onerosa de da exploração dos aeroportos nacionais, além de manter os militares a serviço na ANAC.

Contrário ao Parecer, o sen. Marcelo Crivella apresenta voto em separado, pela rejeição ao PLC nº 62, de 2005.

Na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, o parecer do sen. Heráclito Fortes orienta-se a à valorização do grupo militar, ressaltando manutenção de competências como defesa do espaço aéreo e investigação de acidentes.

Na Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, o mesmo rito pela rejeição das emendas se repetiu, com relatoria do sen. Delcídio Amaral.

Levado à plenário, em debate pleno de amenidades, algumas mais reveladoras, por votação simbólica 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.

Do Veto nº 28/2005, à Lei, transmitido pela Mensagem nº 632/2005, do presidente Lula, dignos de nota, os vetos aos art. 30; art. 48, caput e §2º; art. 23; art. 38 e Tabela do Anexo I; e, §1º do art. 39.

4.2.2. Implicações teóricas referentes à gestão Lula

Remetendo a Cervo (2002), às suas críticas à gestão FHC, visualiza-se o mesmo denominador comum por ele encontrado e que é deduzido por uma grande parte dos mais variados críticos acadêmicos a respeito daquela gestão: a forma com que implementava suas decisões, medidas, planos e ações.

Aqui tem-se provado que as instituições que forneciam os parâmetros de leitura que o núcleo de governo utilizava compreender a realidade, propor soluções e orientar suas ações eram tão sólidas para a gestão FHC que, em sua fidelidade irredutível a essas, permitiu que o mal que se acreditava por elas combater se instalasse em seu meio aliado. A plena convicção que a melhor conduta era exteriorizada por empresas com força para fazer girar o motor econômico doméstico e do Brasil no exterior, fez aquela gestão vetar uma providência muito pertinente ao escopo de suas firmes convicções.

Nessa mesma trilha se reconhece outro vício introduzido pela implementação irredutível do que se acreditava mais apropriado.

A observar as causas que levaram a insurgente gestão FHC a se transmutar em um elemento subversivo contra sua própria agenda, em função do desvio do interesse, , cumpre analisar essa irredutibilidade.

No caso do enquadramento funcional que a gestão FHC pretendia fazer prevalecer para as Agências Reguladoras, a pensar consoante os termos históricos-institucionalistas, pelo viés do cálculo das vantagens particulares, vislumbra-se que muito provavelmente ocorreriam arranjos espúrios entre os empregados públicos e os regulados do

setor. Com menores salários e sem estabilidade, o corpo funcional que FHC advogava para as Agências Reguladoras seria facilmente capturado pelas grandes empresas, que antes tinham logrado influenciar parlamentares da base governista contra os interesses do governo. Práticas próprias de simbioses parasitas poderiam se institucionalizar na nova Agência como ocorrera antes com o DAC, por ela substituído. Ao corpo funcional bastaria realizar um cálculo de vantagens para si, para optar por se beneficiar da mesma forma.

Sem sequer avançar sobre questão da qualificação técnica para o serviço, a gestão FHC arrostaria grande risco, em razão do tipo de enquadramento funcional técnico e administrativo na categoria de empregado público que defendia, pois práticas e condutas que se buscavam eliminar estariam com a permanência institucional assegurada no contexto da mudança implementada, tanto na produção regulatória quanto na fiscalização.

A influência das instituições antigas no setor, não eliminadas por razão de convicções sólidas do Insurgente, poderia oferecer as condições para fazer restituir ao patrimonialismo e da corrupção os meios de sua continuidade. O fim da estabilidade e a inadequação da faixa de remuneração para funções de exercício de atividades típicas de Estado em que há formulação de regras para grandes agentes econômicos cumprirem e fiscalização quanto ao cumprimento ampliariam o risco de captura, cujas consequências significariam, conforme os capturadores, subversão dos propósitos de melhoria de qualidade de serviço público e de eficiência, burlas e dissimulação da transparência e obstrução de instrumentos de *accountability*. Isso faria da suposta modernização do Estado um grave desperdício de custos, tempo e esforços.

Portanto, tratava-se de uma grave incoerência da gestão FHC. Ao alavancar a mudança, segundo os sentidos que prestigiavam e objetivos que estabeleciam, buscando a gestão flexibilizada de recursos humanos e um rigoroso controle fiscal, a gestão FHC fragilizava a burocracia das Agências. Ademais dos riscos de revitalização do patrimonialismo e da corrupção, as Agências poderiam também ser afetadas pela permanente fuga dos seus melhores qualificados para o próprio mercado de seus respectivos setores ou para outras esferas de atuação, inclusive do Estado, dada a postura irredutível do governo quanto ao enquadramento funcional. Naturalmente, uma evasão funcional constante tende a dificultar a profissionalização da burocracia, mesmo gerencial.

Acerca desse aspecto cabe estabelecer uma visão apropriada de que as

instituições, conforme a força indutiva de pensamento, de certezas e de comportamento em seus adeptos ou apoiadores, e as mudanças, conforme gestadas, podem trazer em si o germe de desconstrução de seus melhores efeitos como tal almejados. A fidelidade irreduzível às visões, ideologias e scripts, moldadas por instituições específicas vigentes, pode gerar, por efeito de conformação, ações ou providências que se revertam contra quem ou o que lhe é caninamente fiel.

Tal constatação deve espalhar luzes sobre a relação dinâmica das mudanças institucionais e seus efeitos. Essa percepção crítica expõe mais claramente a influência interna dos mecanismos e atores que almejam a mudança, à parte dos que lhe resistem ou dos que interferem em seu processo, e quanto o seu sucesso pode lhe custar ao seu próprio interesse ou projeto.

Ao mesmo tempo, a fidelidade mais flexível pode forjar os meios para que sonhos e ideologias possam ser implementadas, inclusive da forma como se poderia imaginar, nos limites das instituições as conformaram.

A vitória eleitoral do PT se deveu à mudança de uma postura de defesa irreduzível e enfática de suas ideias políticas e também à rejeição ao modelo de gestão de FHC, ao qual a gestão Lula aderiu, deferindo reconhecimento às propostas de Bresser a quem tanto antes criticou. Considera-se que quaisquer que tenham sido as causas da mudança de comportamentos, sob perspectiva histórico-institucionalista, não correspondem à razão de uma lógica de cálculo. Por exercício de uma escolha racional, suas preferências particulares que não se coadunavam com as da gestão FHC, teriam conduzido o governo a enjeitar práticas absorvidas, vistos que seriam pensadas como causas de perda de apoio de seus eleitores e simpatizantes, visto que validaria as privatizações que depuseram contra o candidato da continuidade do governo FHC, José Serra. Porém, após a ascensão ao Planalto, houve uma flexibilização, valendo admitir que sem ela não tivesse sido eleito. Sua causa parece estar muito baseada na experiência adquirida, que modificou comportamentos que seriam aguardados por sua formação institucional.

O *displacement*, na forma em que interessava à gestão FHC, se contrapunha aos valores e significados defendidos pelo Partido, que também desempenhava um *script* de oposição contestadora que vinha há algum tempo se arrefecendo, por motivação da

experiência adquirida, que reconhecia determinadas vantagens nas medidas de FHC, aproveitadas quando o PT chegou ao governo (ABRUCIO, 2011).

As mudanças comportamentais calcadas na experiência adquirida resultaram em uma resiliência política que, portanto, não se baseia na lógica do cálculo. No caso do PT, a experiência resulta da resignação pelos anos de respectivas derrotas eleitorais em disputas anteriores. Para todos os efeitos, se se admite uma mudança institucional decorrente da experiência mais particular daquele Partido, talvez corresponda a um *layering*, visto que a essência de sua ideologia permaneceu, acompanhada de outras influências institucionais mais liberais. Ou um *conversion*, pois há uma reformatação de leitura da realidade, ainda que não tenha convertido de todo as lentes de leitura antigas.

A manutenção de sentidos institucionais de origem é observável nos vetos à Lei de Criação da ANAC aprovada. As justificativas de veto ao art. 30 remete a uma questão de instituição partidária, que embasa a crença e sentido de atuar em favor do trabalhador e do que se julgava patrimônio público. À parte sobre a natureza das concessões para exploração de aeroportos, de fundo, fazia-se a defesa da INFRAERO, cuidando-se não a prejudicar por via legal. As justificativas de vetos aos arts. 23 e 38, apontavam evitar total independência da ANAC. E, as justificativas às disposições vetadas dos arts. 38 e 39, e da Tabela anexa remetiam às previsões de contratação de empregado público para o quadro funcional das Agências, inclusive à base de exame de currículo, foram superadas pela Lei nº 10.871, de 2004, que incluiu a corpo funcional das Agências no regime dos servidores públicos federais, `égide da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Esses ajustes não foram realizados no Senado Federal em vista do acordo de tramitação urgente, tendo havido esforço do sen. Ney Suassuna por meio de emenda para que tivessem sido.

Nesse plano, o PT talvez não tenha mudado completamente, mas houve alguma mudança nos traços institucionais originais. No caso da aprovação da ANAC, o PT mais proximamente agiu como um agente oportunista, segundo a Teoria da Mudança Institucional Gradual. Na gestão FHC, embora não tivesse afeto à estrutura regulatória, cedeu votos favoráveis, mas mantendo restrições a aspectos mais contundentes às suas visões e expectativas institucionais.

A experiência derivada das derrotas eleitorais e de reconhecimentos às transformações da gestão FHC fez com que alguns sentidos institucionais particulares fossem

remodulados, possivelmente com base no reconhecimento de falhas em suas certezas, algo que não ocorreu com FHC. A postura de governo fez clara que a gestão admitia não seguir à instituições de sua formação, quiçá inadaptadas, anacrônicas, ou que valha. Dos sentidos e práticas institucionais de governança corporativa, Lula , tanto as aplicou como as desenvolveu, a exemplo do controle de resultados no campo das políticas públicas (ABRUCIO, 2011).

Dessa forma, oportunamente o Partido retomou o Projeto, adaptando às condições mais acordes com sua ideologia, tendo antes modificado o enquadramento funcional pela Lei nº 10.871, de 2004, conforme fazem saber os vetos.

Embora no texto final da Lei de Criação da ANAC não constem muitas das obrigações subtraídas na Comissão Especial durante a gestão FHC, não se pode falar em vitória plena das empresas aéreas. Ao fim, as tiveram que enfrentar a inevitável reestruturação do setor, de plano sentida com consolidação da liberação tarifária e abertura do mercado à novos entrantes. O mercado não estaria mais reservado a um grupo de empresas seletas, trazendo ao meio novas instituições, código de práticas e de racionalização de procedimentos, as quais as empresas tradicionais não tiveram capacidade de se adaptar, levando à bancarrota três grandes empresas, a Transbrasil, VASP e a VARIG.

Retomando as informações dispostas nos Quadro 4 e 5, apresenta-se nova visualização da dinâmica no processo de mudança institucional da ANAC. Sucedida a gestão FHC pela gestão Lula, o alinhamento decorrente de provável acordo entre Executivo e o Senado, evitando-se novas alterações para célere aprovação do PL nº 3846/2000 e não havendo reforma dos artigos vetados pelo Palácio do Planalto, apresenta-se nova configuração dos agentes e seus perfis a sua situação ao final do jogo:

Quadro 6 – Quadro de atores, perfis e posições no momento de resultado final no Jogo

ATORES	POSIÇÃO FINAL NO JOGO	RESULTADO FINAL NO JOGO	RAZÕES PARA VITÓRIA OU DERROTA
Governo Lula	Oportunista	Ganhador	Depositor a ambíguo quanto à mudança, fez prevalecer a releitura das regras, adaptando-as às suas crenças, através do veto presidencial a questões trabalhistas e de total independência da ANAC. Baixa possibilidade de que seu seu padrão <i>conversion</i> pudesse ser vetado pelos outros

Governo FHC	Insurgente	Ganhador Parcial/ Perdedor Parcial	Houve a instalação da agência regulatória autônoma no setor aéreo. A mudança não foi um <i>displacement</i> na forma original planejada mas um <i>conversion</i> , com alterações substanciais do texto original, a princípio acordadas com o Insurgente, que novamente retirou o PL de pauta; o texto ainda foi vetado pelo Oportunista em pontos institucionais caros ao Insurgente, caracterizando o padrão <i>conversion</i> .
Grupo Militar	Simbionte parasitário	Perdedor	A maior expressão da mudança institucional concluída foi a substituição do DAC pela ANAC. Conquanto tenham sofrido revés no setor aéreo, ainda conseguiriam exercer um <i>veto point</i> , visto que o DAC jamais foi expressamente extinto na Lei que criou a ANAC.
Grandes Empresas Aéreas	Subversivo	Ganhador Parcial/ Perdedor Parcial	O padrão de mudança <i>layering/conversion/drift</i> ao seu favor foi vetado. Embora a mudança não tenha sido a originalmente proposta, com alterações que a ajustaram a um padrão <i>conversion</i> , ainda assim foi suficiente para obrigar as grandes e tradicionais empresas aéreas a se adaptarem, extinguindo-se aquelas que não conseguiram. A liberação de entrada a novas empresas e a liberdade tarifárias prevaleceram. Cessaram os antigos simbionte que garantiam seu <i>status quo</i> e os novos simbiontes não lograram mantê-lo ou melhorá-lo.
Parlamentares da Câmara na gestão FHC	Insurgente e Simbionte	Perdedor	O jogo ao qual dedicaram trabalho e do qual aguardaram alguma vantagem foi interrompido por veto do insurgente convertido em subversivo. Os vetos exercidos ao <i>displacement</i> originalmente proposto e as adaptações da mudança a um padrão <i>layering/conversion/drift</i> convergente com os interesses das grandes empresas aéreas foram desconstituídos. No entanto, o Relator Leur Lomanto logrou um assento na diretoria da ANAC, ainda que por breve período.
Parlamentares do Senado na gestão Lula	Insurgentes	Ganhador	Após choque com as empresas aéreas e com o DAC na Subcomissão de Turismo do Senado, a mudança significou a perda total do grupo militar. O interesse na liberdade tarifária prevaleceu. Qualquer que fosse o padrão da mudança, todos estavam de acordo que a Agência deveria ser criada

Nesse novo contexto em transformação, as Agências não lograram êxito de se constituírem como pilar da nova gestão administrativa, como expõe Abrucio (2011), é fato que a sua instituição, bem como as mudanças de natureza de Estado e transformações administrativas que as definiriam foram com efeitos necessárias para universalização de serviços públicos, a exemplo da popularização do transporte aéreo regular, explorada como trunfo eleitoral ao final da gestão Lula em pugna pela continuidade do PT no governo federal.

No que tange à aviação civil, no plano da mudança na natureza do Estado e o novo modelo administrativo, o PT trouxe o fortalecimento dos mecanismos de participação na construção dos atos regulatórios, desde a aprovação da Lei de Criação da ANAC; claros ganhos de transparência e eficiência na gestão dos processos relacionados aos regulados e ao setor; melhorias de processo de certificação, habilitação e autorização, bem como intensificação do *enforcement*, baseado especialmente no respeito aos princípios constitucionais administrativos de impessoalidade, publicidade e eficiência e ao princípio administrativo geral de supremacia do interesse público sobre o particular, que sofriram agravos sob égide militar da aviação civil.

4.2.3. Contribuições à metodologia e ao arcabouço teórico adotado

Após reconhecimento da insuficiência da Teoria da Mudança Institucional Gradual em explicar como o agente insurgente, o Presidente FHC, exerceu um poder de veto que a aludida Teoria não reconhece ser próprio daquele perfil de agente, fazendo contra a mudança institucional do setor aéreo que ele mesmo propôs, em um quadro bastante inusitado, foi necessário buscar uma explicação para o caso, não apenas sob perspectiva teórica senão também metodológica.

O mecanismo causal sob exclusivo ângulo da Teoria principal tampouco viabilizaria a compreensão da para o fenômeno. No caso de criação da ANAC, o mecanismo causal, de natureza determinística, está claramente presente, inclusive no que tange à demora para conclusão do processo ³⁰. Não obstante, o seu conhecimento requereu a construção de

³⁰ Determinístico no sentido de que as causas analisadas necessárias e/ou suficientes para provocar os resultados observados. “Uma condição é necessária se a ausência dela impedir um resultado, independentemente dos valores de outras variáveis, enquanto que se uma condição suficiente estiver presente, o resultado sempre ocorrerá”. (BEACH,

uma lógica teórica para sua explicação. A Teoria de Mahoney e Thelen (2010) é válida, mas a sua aplicação ao processo de criação da ANAC demandou adaptações.

Com efeito, a hipótese principal, de que o agente insurgente seria o grupo militar não prevaleceu, apesar da justificativa fundamentada. A hipótese de que houvesse outros agentes interferentes no processo de mudança de igual ou maior relevância se comparado ao grupo militar, verificou-se. Porém nem as empresas aéreas como agentes subversivos, exercendo veto parcial à mudança, nem os parlamentares da Comissão Especial, que se assume que atuavam como agentes simbiotes mutualísticos com interesses de satisfação de interesses particulares nessa relação, foram os que determinaram a manutenção temporária do status quo.

A resposta a isso foi, mediante pesquisa, a invocação e reconhecimento de que o modelo de Couto e Abrúcio (2003) referendariam um esclarecimento plausível se conjugado com a Teoria de Thelen e Mahoney (2010). Logo, o rastreamento de processo a ser aplicado deveria naturalmente ser o de construção de teoria para o caso da ANAC.

Neste ponto, vislumbra-se que o presente estudo de caso pode agregar indicações referenciais para o rastreamento de processos de construção de teoria. Beach e Rasmus (2016, p.16) afirmam que “Embora mencionado na literatura como uma possibilidade, esse indutivo, a variante de rastreamento de processos para construção de teoria é surpreendentemente negligenciada”, e que “a literatura [de seu momento] não cita casos que mostrem como [essa vertente] é aplicada na prática”.

Embora até recentemente a literatura não indicassem de aplicação da vertente rastreamento de processos de construção de teoria, segundo aqueles Autores, é possível que desde então casos, mesmo que pouco conhecidos, tenham sido registrados.

Em todo caso, para se conseguir explicar o fenômeno em que a Teoria principal não pode explicar o fenômeno do veto improvável no processo de criação da ANAC, foi necessário construir uma resposta teórica, atualizando-se aquela Teoria com base na associação com o Modelo invocado, utilizando-se a vertente negligenciada de construção de teoria em rastreamento de processos, o que per si já torna o presente trabalho relevante para o estudo desse método de *Process-Tracing*.

Destarte, o presente trabalho tem a contribuir referencialmente para aprofundamento do método.

Sublinhe-se que a literatura requer atualização, pois ao contrário do que apontam Beach e Rasmus (2016), algum eventual outro caso não depende, como o caso da ANAC não dependeu, de necessária circunscrição de espaço ou de tempo, visto que conforme aplicação indutiva do caso da ANAC, a identidade de casos pode derivar de situações em que uma teoria não seja cubra sob seu manto teórico de compreensão da causalidade de um fenômeno. , a exemplo do corrido com a Teoria de Mahoney e Thelen (2010) e o fato contraditório com seus termos fundamentais, de veto exercido à mudança por quem a iniciou. Logo, a necessidade de uma nova teoria refletiu-se pela dificuldade da Teoria da Mudança Institucional Gradual em antever e admitir a dinâmica de mudança de perfis de agentes da mudança institucional. Eventuais outros casos pertinentes a essa vertente metodológica também podem decorrer de limitações da teoria aplicada, verificando-se irrelevantes as delimitações de tempo e de espaço para identificar a população de casos pertinentes a essa vertente metodológica.

Já no que tange às instituições, pensando na flexibilização do ideário do PT, sem o qual dificilmente conduziria à aprovação um projeto de criação de uma Agência Reguladora, por tudo que essa estrutura regulatória representava a ideologias políticas contrárias às daquele Partido, ousa-se divergir ligeiramente das formulações de Hall e Taylor (2003).

Além das categorias que estabelecem para a vertente cultural do institucionalismo histórico, julga-se adequado sugerir que se divise, de um lado, um plano teórico, cognitivo-interpretativo, e prévio, referente ao que as instituições introduzem em/para indivíduos e grupos, as mentalidades, sonhos, objetivos, valores; e, de outro lado, um plano em que os quadros de pensamentos e de visões já se encontram substancializados, assimilados, postos em prática, na forma das opções empreendidas, tendendo a oferecer a continuidade do curso acorde com mentalidades e condutas institucionalmente moldadas, mas que conforme empreendidas no tempo, sujeitam a cada um a diferentes posições e resultados, reforçando ou, consoante o caso, também desestimulando a reprodução das mesmas visões, escolhas e condutas em suas seguintes movimentações.

Pode-se admitir que a subcategoria ora proposta remete à experiência acumulada, que interfere em comportamentos como mesma força de uma instituição,

corroborando o entendimento de Couto e Abrucio (2003) que a caracteriza como um dos elementos do jogo político, ainda que eventualmente interferente.

A divisão ora proposta visa esclarecer subcategorias de análise da vertente cultural para mudanças institucionais e de trajetórias específicas, a fim de que essas melhor expliquem concordâncias e discordâncias, contribuições, suportes, desistências, polarizações, estimulando-se a leitura mais aprofundada das causas de comportamento originais (plano teórico, cognitivo-interpretativo e prévio) e das causas de comportamento derivadas da experiência, cujos resultados podem redefinir ideologias e visões de mundo do plano teórico e prévio, intensificando-as ou arrefecendo-as em futuras condutas e manifestações.

Repise-se que a experiência tem natureza causal de reciprocidade é causada como consequência de comportamentos balizados institucionalmente e quando constituída implica em mudanças desses mesmos comportamentos interferindo também nas instituições e em sua influência. E essa experiência, porquanto espontânea, ainda que passível de ser controlada, não se expressa nas mesmas condições de uma perspectiva calculada. Por isso quer se dizer que instituições, grupos e pessoas mudam seus comportamentos, muitas vezes para formas mais conformes, não porque lucrem com isso, mas porque a experiência, como uma instituição, moldou seus olhares e ações de uma outra forma.

A existência dessa segunda subcategoria relativa à experiência e sua diferença para com o comportamento de perspectiva calculada encontra provas na exposição de Cavalcante (2011, 1793):

Nesse sentido, o neoinstitucionalismo histórico se direciona para o dinamismo, haja vista sua preocupação com a investigação do surgimento e do declínio de instituições, buscando suas origens, impactos e estabilidade ou instabilidade de instituições específicas, bem como configurações institucionais mais amplas. Para tanto, é importante atentar que as instituições se alteram de acordo com o contexto, mas também são restringidas por trajetórias passadas, o que demanda a necessidade de investigações com largas extensões temporais (Skocpol e Pierson, 2002; Thelen, 1999). O ajustamento no tempo (*timing*) e a dependência da trajetória (*path dependence*), isto é, as escolhas do presente condicionadas pela herança institucional do passado fazem a diferença na interpretação das transformações das instituições.

Bem clara, a compreensão de Cavalcante remete ao institucionalismo histórico e sua construção não deixa dúvida de que em nada se refere à vertente da perspectiva calculada

do institucionalismo histórico. Na base do institucionalismo histórico é francamente perceptível que existam comportamentos motivados pelas visões culturais herdadas institucionalmente, que condicionam os indivíduos a exercerem condutas bastante naturais, bem como há o reconhecimento de que, alternativamente, esses mesmos indivíduos projetem uma consciência mais aguçada acerca do exato efeito de suas ações, buscando vantagens maximizadas, em avaliação e atitude utilitaristas. E, como se comprova, há também, desdobrada vertente cultural, uso de avaliações que mais próximas da vertente cultural do que da perspectiva calculada, ainda que presente uma consciência mais desperta e o exercício de apreciação seja mais adequado fazer em seguida. Argumenta-se que a avaliação neste caso não tem serventia utilitária, valendo-se da necessidade (mais do que do interesse) de o indivíduo ajustar-se em conformação aos valores e sentidos experimentados (institucionais) que adquire para si.

Ao passo que o que aqui se descreve como plano teórico e prévio (causas de comportamento originais) corresponde ao que Schmidt (SCHMIDT, 2006, 1, apud CAVALCANTE, 2011, p. 1790-1791) identifica como condições iniciais históricas, as escolhas propositais, assim definidas pela mesma Autora, podem amoldar ao que aqui se aponta como o plano da experiência, em que sujeitos ou grupos já exteriorizaram comportamentos e que esses, por seus efeitos percebidos, reforçam ou enfraquecem a aderência individual ou coletiva às visões, ideologias e mentalidades que originalmente as motivaram ³¹. E que por isso, serão mais ou menos reproduzidos no futuro. Na verdade, não há clareza sobre o que a Schmidt (SCHMIDT, 2006, 1, apud CAVALCANTE, 2011, p. 1790-1791) chama de escolhas propositais se refere ou não à lógica de cálculo da perspectiva calculada.

De toda forma, caso se admita que a experiência se traduz em uma instituição temporal, visto que tem força e influência de instituições, a subcategoria a ela relacionada que se crê por esse trabalho reconhecida pode ter a função de reforçar a compreensão quanto à prevalência do institucionalismo histórico sobre os demais tipos, para fins de exame das mudanças institucionais e suas influências nos comportamentos individuais. Nesse sentido, pode requerer atenção quanto às escolhas individuais momentâneas (frisando-se mais uma

³¹ A visão de Vivien Schmidt está transcrita em citação trazida a conhecimento por Cavalcante (2011), na seção 2.2., sobre Institucionalismo Histórico, no Capítulo 2, sobre referencial teórico deste trabalho.

vez que não se refere à lógica de cálculo) em reforçar, manter, ajustando-se à forma mais confortável ou defenestrar sentidos, visões, sonhos estimulados pelas significações que de instituições que moldam a vida e a mentalidade daquela pessoa, servindo a indicar ou confirmar ocorrências de *layering*, *conversion* ou *drift* de instituições específicas e, quiçá, servindo para rastreá-las.

A flexibilização do PT durante sua campanha eleitoral e durante sua gestão podem ter explicação radicada na experiência. Outros casos podem seguir essa mesma racionalidade nas causas de comportamentos que venham integrá-los.

Note-se que a referidas ‘escolhas propositais’ se encerram no âmbito do próprio institucionalismo histórico, não se confundindo com (institucionalismo da) escolha racional nem com os incentivos inerentes, pois esses condicionam escolhas momentâneas, que podem também serem repetidas, mas que mudam conforme mudam os incentivos, tendo natureza utilitarista. As escolhas propositais são mais espontâneas, autênticas e tendem a permanecer mais tempo sob reprodução.

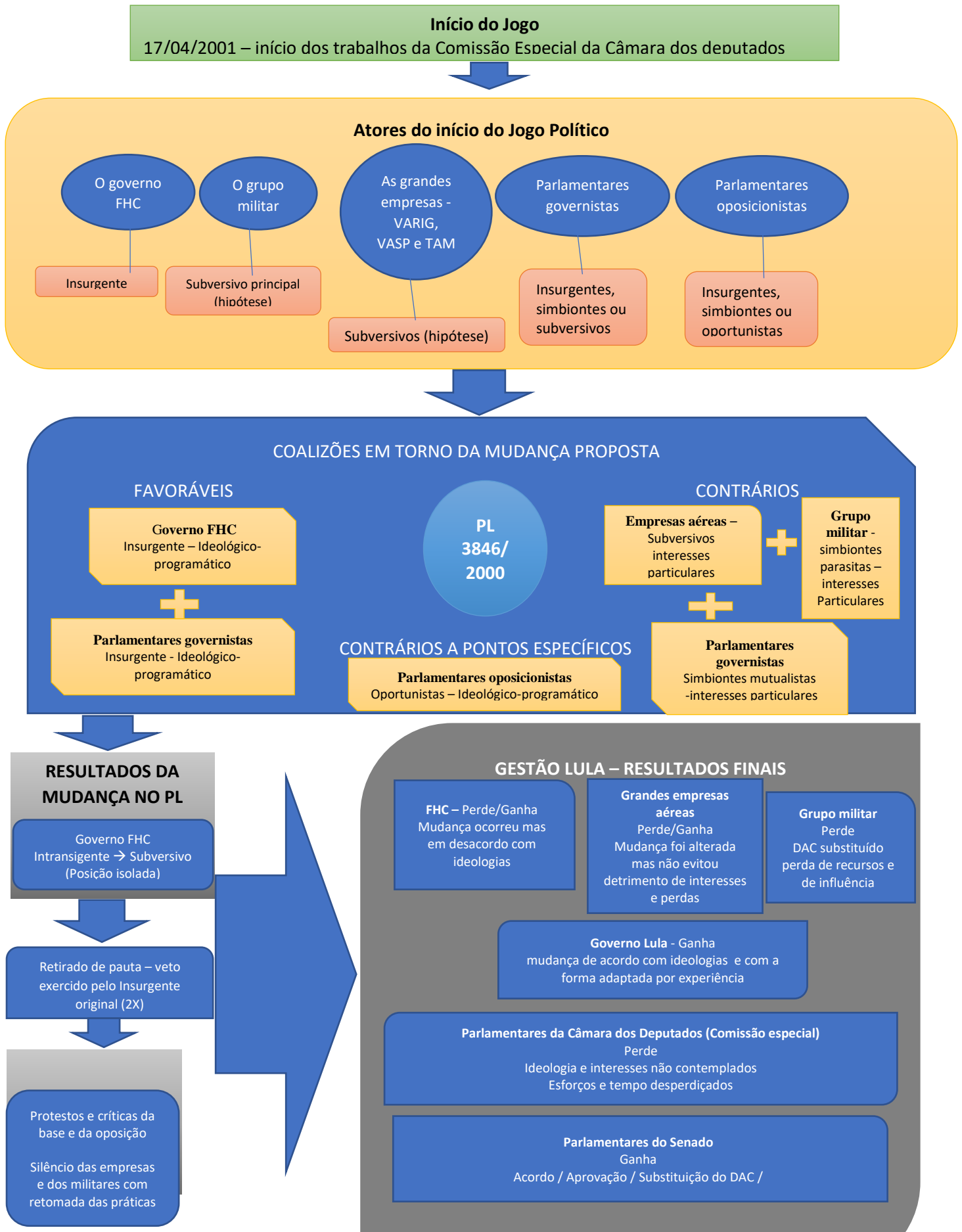
Dando um outro giro, alguns aspectos da mudança institucional baseada na criação da ANAC ainda requerem conclusão. A existência de uma agenda própria é indicativo da independência, de modo que outras agências devem possuir idêntica liberdade de proporem seus planejamentos temporais e matérias prioritárias a serem analisadas, deliberadas e reguladas.

Todavia, a par de que a coordenação é mais relevante para o desenvolvimento do que a independência, há que se cuidar para que as agendas respeitem uma quantidade mínima de projetos prioritários. Não cabe uma abundância de projetos que façam a definição de primazia de análises e construção do arcabouço regulatório perder o sentido e propósito. Isso tende a comprometer a qualidade normativa, servindo ao máximo para enriquecer o currículo de diretores com um grande número de ações por eles patrocinadas no tempo em que ocuparam o cargo, importando em suposta experiência técnica e administrativa para seduzir empresas a contratá-los. As agendas devem comportar equilibradamente projetos prioritários de interesse da sociedade, mercado e governo, sob o risco de se estar regulando apenas para um dos entes beneficiados com os efeitos de desenvolvimento da regulação, ou, de se regular de forma apartada da realidade, priorizando-se em concreto assuntos irrelevantes ou de menor clamor público, econômico e político.

Essas questões remetem a aspectos residuais de mudança institucional ainda por se concretizar, e por assegurar a qualificação de melhores práticas, superação do patrimonialismo, cuja forte institucionalidade no país faz com que se recicle em novas modalidades, sempre hábeis em subtrair qualidade do serviço público e desmerecer socialmente esforços da gestão pública em favor do desenvolvimento.

Todos esses aspectos são também potenciais objetos de análise e conclusões conduzidas sob perspectivas teóricas do institucionalismo histórico e da Teoria da Mudança Institucional Gradual.

Quadro 7 – Quadro Sinótico



5. CONCLUSÃO

Às indagações sobre as causas para que a criação da ANAC não ter se concretizado em um governo, de FHC, cujo ideário e instituições proeminentes lhe seriam mais propícias, mas vindo a ocorrer em outro governo, de Lula, a qual se opunha institucionalmente à sua lógica pelos significados de contexto em que surgiram as Agências Reguladoras no Brasil, julgam-se respondidas após considerável esforço de pesquisa e análise.

Em que pese o desenho de pesquisa e de análise de Gomide (2010), aplicado à estudo de caso da criação da ANTT e da ANTAQ, ter se afigurado inicialmente adequado ao caso de criação da ANAC, particularidades do cerne do problema caracterizado pela demora e quase fracasso desse intento impuseram a redefinição arcabouço teórico e mudança em aspectos da metodologia.

Mais claramente, as dificuldades residiam na incapacidade da Teoria de Mudança Institucional Gradual de Mahoney e Thelen (2010) esclarecer fato relacionado aos seus próprios esquema teórico de perfis de agentes políticos da mudança institucional. Em uma circunstância rara, o agente de perfil insurgente, o Presidente da República, que propôs a mudança institucional do setor aéreo brasileiro com o encaminhamento ao Congresso de Projeto de Lei para criação de uma agência setorial autônoma também exerceu o poder de veto contra essa mudança, como se um poderoso agente subversivo fosse, quando a Teoria não prevê que alteração de perfil de agentes entre os atores políticos nem reconhece que o insurgente possua poder de veto.

Atualizada a Teoria com a sua associação do Modelo Teórico dos Elementos do Jogo Político de Couto e Abrucio (2003), reconheceu-se a possibilidade de mudança de atores entre os perfis de agentes da mudança institucional.

Com efeito, uma tipologia de atores foi delineada para identificar identificados aqueles que dinamicamente jogariam no jogo político de mudança institucional de criação da ANAC no trâmite da PL 3846/2000. De acordo com os dados de pesquisa e com as hipóteses, eram eles no momento de início do trâmite: o governo FHC, o insurgente, interessado na mudança institucional com a criação de uma agência setorial autônoma e introdução de competitividade e eficiência no setor; o grupo militar, hipoteticamente o grande subversivo,

contrário à mudança por razão de sobrevivência de um de seus últimos espaços públicos de decisão e influência, o DAC; as grandes empresas aéreas, hipoteticamente subversivas, porquanto as alterações institucionais pudessem terminar com seu *status quo*; parlamentares que, governistas ou oposicionistas, compunham o grupo com maiores chances de representação variada de perfis, insurgente, subversivo ou oportunista, considerando a individualidade e os interesses dos deputados da Comissão Especial.

Por força do comportamento político das empresas aéreas, agentes subversivos contrários à mudança, houve uma alteração de cenários, de um em que a mudança proposta tinha natureza de *displacement*, deferida pelo insurgente Executivo Federal com positivo histórico de ter conseguido aprovar no Congresso mudanças institucionais mais complexas e mais difíceis como leis para a reforma do Estado, para outro, em que se visualizava a iminência de uma mudança institucional em padrão *layering/conversion/drift*. Alterado o cenário, os elementos do jogo tratados pelo Modelo invocado esclareceram as condições de alteração do perfil, do agente insurgente para subversivo, com redefinição do antigo subversivo para patrocinador do novo tipo de mudança.

O mecanismo de causalidade ajustado ao Modelo Teórico invocado foi verificado através do rastreamento de processos de construção de teoria, de forma provavelmente pioneira, identificando-se uma reciprocidade de alteração de uma sobre a outra, entre as variáveis dependente, a mudança institucional, e independentes, os atores políticos e as instituições.

A hipótese principal não se mostrou consistente com a realidade, não se verificando que o grupo militar tenha sido agente principal de oposição à mudança. A hipótese alternativa se mostrou consistente, mas não ofereceu explicações suficientes para às perguntas, visto que outros atores, as empresas aéreas e parlamentares, interferiram no processo de mudança, provocando o fim do interesse do insurgente na continuidade da mudança, porquanto alterada em favor dos interesses das grandes empresas aéreas.

A gestão Lula concluiu o processo de criação da ANAC, indicando a ocorrências de ajustes institucionais em seu ideário, possivelmente baseado na experiência adquirida, que interfere nos comportamentos como se uma instituição fosse. A ANAC foi criada por quem se opunha às estruturas regulatórias e às reformas administrativa e do Estado. Todavia não foi sem que houvesse alterações no seus escopo, aproximando a sua Lei aos sentidos e visões

institucionais de Lula e de seu Partido. Foram vetadas questões relacionadas à alteração de regime de vínculo do corpo funcional com a Agência e à independência da ANAC.

No conjunto de todas as modificações da proposta original, a mudança resultou em um padrão *conversion*, rechaçado pela gestão FHC, caninamente fiel às suas instituições, e acorde, nos pontos de maior interesse institucional, com a gestão Lula, cujas antigas instituições regentes foram moduladas pelo fator experiência, admitindo aprovar uma estrutura regulatória que tempos antes teria rejeitado.

À conclusão de sua análise, o presente trabalho apresenta contribuições significativas à literatura baseada na atualização da Teoria de Mudança Institucional Gradual de Mahoney e Thelen (2010) pelo Modelo Teórico dos Elementos do Jogo Político de Couto e Abrucio (2003), que permite a modificação de perfis pelos atores políticos descritos naquela Teoria; a apresentação de caso enquadrado na vertente de rastreamento de processo de construção de teoria, indicando uma situação clara para sua aplicação e a forma de fazê-la; e, a sugestão de se considerar a experiência adquirida, apta a moldar olhares, leituras da realidade e comportamento como se uma instituição fosse, como uma vertente do institucionalismo histórico, visto que essa não se enquadra na vertente cultural nem na vertente da lógica de cálculo.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando. **Três Agendas, seus Resultados e um Desafio**: balanço recente da administração pública federal brasileira. *Desigualdade & Diversidade*, segundo semestre de 2011, pp. 119-142. Disponível em

<https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/fernando_abrucio_-_3agendas.pdf>. Acesso em 15 ago. 2019.

ALBUQUERQUE, R. C. **Reconstrução e Reforma do Estado**. IN: VELOSO, J. P. R.; ALBUQUERQUE, R. C (coord.). **Governabilidade e Reformas**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1995. p. 129-198.

Aspectos de Competitividade do Setor Aéreo. **Informe Infra-Estrutura**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, nº 42, mar/2001. (disponível em <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/15182/3/Informe%20Infra-Estrutura%20n.%2042%20mar.%202001.PDF>>. Acesso 04 jul. 2019.

BEACH, Derek; PERDESEN, Rasmus Brun. **Process-Tracing Methods**: foundations and guidelines. University of Michigan Press. 4th ed. 2016.

BOOTH, W. C.; COLOMB, G. G.; WILLIAMS, J. M. **The Craft of Research**. 2003. The University of Chicago Press.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995. Disponível em

<<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em 7 nov. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. Ministério da Administração federal e Reforma do Estado. Brasília, 1997.

_____. BRESSER- PEREIRA, L. C. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**, *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, ano 47, v.120, n.1, p. 7-29, jan./ abr. 1996. (disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaaagerencial.pdf> > Acesso em 18 jul. 2019.

_____. **A Reforma do estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1.

CAVALCANTE, P. **Descentralização de Políticas Públicas sob a Ótica Neoinstitucional**: Uma revisão de literatura. *Revista de Administração Pública*, v. 45, nº 6, 2011, FGV, pp. 17081-1804.

_____.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. **Do Insulamento Burocrático à Governança Democrática**: transformações institucionais e a burocracia no Brasil. *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil*, IPEA, 2016, pp. 59-83. Disponível em <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8561/1/Do%20Insulamento.pdf>>. Acesso em 08 out. de 2019.

CASTRO, C.; D'ARAÚJO, M. C. (Org.) **Militares e Política na Nova República**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 2001.

CELLARD, A. **A análise documental**. In: POUPART, J. et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis, Vozes, 2008.

CERVO, A. L. **Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso**. Revista Brasileira de Política Internacional nº45 (1), 2002, pp 5-35. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n1/a01v45n1>>. Acesso em 25 set. 2019.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988.

COUTO, C. G.; ABRUCIO, F. **O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições**. Tempo soc. vol.15 no.2, p. 269-301, São Paulo Nov. 2003.

Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200011>. Acesso em 18 out. de 2019.

CUNHA, B. Q. **(Re)Contextualizando a Governança Regulatória: Uma visão sistêmica de problemas de “segunda geração”**. boletim de análise político-institucional | n. 19 | dezembro 2018, p.31-41.

_____. **Os Regulocratas: Características Corporativas e Implicações Sistêmicas do Funcionamento da Burocracia das Agências Reguladoras no Brasil**. In: PAULA, J. M. P. et al (orgs.). Burocracia Federal de Infraestrutura Econômica: reflexões sobre capacidades estatais. Brasília: Enap e Ipea, 2017. p. 9 e 10. Disponível em <<http://www.casacivil.gov.br/governanca/regulacao/documentos/biblioteca-nacional/2017/os-regulocratas.pdf>>. Acesso em 13 out. 2019.

_____; GOMIDE, Alexandre de Ávila; KARAM, Ricardo Antonio. **Governança e Capacidade Regulatória: notas de pesquisa**. Brasília: IPEA. Boletim de Análise Político-Institucional, nº 10, jul-dec, p. 47-53, 2016. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7680/1/BAPI_n10_governan%c3%a7a.pdf>. Acesso em 25 set. 2019.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins; ARAÚJO; Carmem E. Leitão. **Process Tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade**. Brasília: Enap, 2018.

_____. **Potencial do uso de Process Tracing na análise dos fenômenos políticos**. 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Montevideo, 26 a 28 de julho de 2017. ofere

DI PRIETO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Regulatório: temas polêmicos**. 2ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FARIAS, P. C. L. & RIBEIRO, S. M. R. **Regulação e Novos Modelos de Gestão no Brasil**. Brasília, Revista do Serviço Público, 53(3): 79-94, Jul./Set. 2002.

FERNANDES, Ciro Campos Christo; SILVA, Mauro Santos; Cunha, Bruno Queiroz; ALVES, Pedro Assumpção. **Arranjos Institucionais e a Burocracia de Infraestrutura: notas para uma história sobre a construção das capacidades estatais no Brasil**. In: PAULA, Jean Marlo Pepino et al (orgs.). Burocracia Federal de Infraestrutura Econômica: reflexões sobre capacidades estatais. Brasília: IPEA e ENAP, 2017. p. 60-114. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=31635>. Acesso em 13 out. 2019.

FERRAZ, F. C. A. **Influência militar na atual política brasileira: erosão ou retirada?** Revista de Sociologia e Política, 13:179-82, nov. 1999.

GALVÃO, Gabriel de Mello. **Fundamentos e Limites da Atribuição de Poder Normativo às Autarquias Autônomas Federais: agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GELIS FILHO, A. **Análise Comparativa do desenho normativo de instituições reguladoras do presente e do passado.** Revista de Administração Pública, 40(4): 589- 613, Jul./Ago., 2006.

GOMIDE, A.A. **A Política das Reformas Institucionais no Brasil:** A reestruturação do setor de transportes. Tese de doutorado. 2011. FGV. Disponível em <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8214/72070100770.pdf>>. Acesso em 15 out. 2019.

_____ **Tipos e Dinâmicas de Mudança Institucional:** As Agências Reguladoras de Transportes no Brasil. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 57, no 3, 2014, pp. 855 a 885. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v57n3/0011-5258-dados-57-03-0855.pdf>> Acesso em 18 dez. 2018.

HALL, P. A.; TAYLOR, R.C. R. **As Três Versões do Neoinstitucionalismo.** n.58, (2003) p.193-223. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010264452003000100010&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em 05 out. 2019.

HUNTER, W. 1997. **Eroding Military Influence in Brazil: Politicians Against Soldiers.** Chapel Hill: University of North Carolina Press.

IMMERGUT, E. M. **As Regras do Jogo:** A lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, n. 30, p. 139-165, 1996. Disponível em <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4096921/mod_resource/content/1/Immergut_sistemas%20de%20saude.pdf>. Acesso em 23 set. 2019.

INFORME INFRA-ESTRUTURA. BNDES. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/15182/3/Informe%20Infra-Estrutura%20n.%2042%20mar.%202001.PDF>>. Acesso 4 abr. 2019.

KELLEHER, Adam. **A Technical Primer on Causality.** Disponível em <<https://medium.com/@akelleh/a-technical-primer-on-causality-181db2575e41>> Acesso em 5 nov. 2019.

LYASH FILHO, J.; FRANÇA, V. **Análise da política nacional de transporte aéreo.** Geografia - Volume 11 - Número 2 - Jul/Dez. 2002, p. 221. Disponível em <<https://pdfs.semanticscholar.org/2aaa/ce11b8cd59ab4090bfa993364919320e7733.pdf>>, 21 set. 2019.

LODGE, M. Regulatory Capacity. In: LODGE, M.; WEGRICH, K. **The Problem-solving Capacity of the Modern State:** Governance Challenges and Administrative Capacities. 2014, Oxford Scholarship Online, pp. 1-28.

LOURENÇO, Adriana Nickel. **Reforma Regulatória Brasileira:** A governança e a supervisão da regulação, Tese de Doutorado, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016. Disponível em <http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pped/dissertacoes_e_teses/doutorado/2016/adriana_nickel_louren%C3%A7o_289a8.pdf>. Acesso em 20 set. 2019.

MAHONEY, J. & THELEN, K. **A Theory of Gradual Institutional Change.** In: MAHONEY, J. & THELEN, K (Eds): **Explaining Institutional Change - Ambiguity, Agency and Power.** New York: Cambridge University Press, pp. 1-37, 2010

MARTINS FILHO, J; ZIRKER, D. **The Brazilian Military and the New World Order** Journal of Political and Military Sociology, nº 24, Summer.: 31-55, 1996.

MEIRELLES, F. & OLIVA, R. **Delegação e controle político das agências reguladoras no Brasil.** Revista de Administração Pública, 40(4): 545-565, Jul./Ago., 2006.

MIRANDA, L. C. M. **Reconstrução e Reforma do Estado**. Revista do Direito Público, Londrina, v.12, n.2, p.308-325.

NUNES, E.; NOGUEIRA, A.M.; COSTA, C.C.; ANDRADE, H.V; & RIBEIRO, L.M. **Agências Reguladoras e Reforma do Estado no Brasil**: inovação e continuidade no sistema político-institucional. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

OECD. **OECD Reviews of Regulatory Reform: Brazil 2008: Strengthening Governance for Growth**, OECD Publishing: Paris, 2008.

OLIVEIRA, E. R. De Geisel a Collor. **Forças Armadas, transição e democracia**. Campinas, Papyrus, 1994.

PECI, A. **Novo marco regulatório para o Brasil da pós-privatização**: o papel das agências reguladoras em questão. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, Jul./Ago. 1999.

PLANO DIRETOR DE REFORMA DO APARELHO DO ESTADO. Câmara da Reforma do Estado. Presidência da República. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf> >. Acesso em 18 set. 2019.

POSNER, R. A. **Theories of economic regulation**. The Bell Journal of Economics and Management Science, Washington, DC, v. 5, n. 1, p. 335-358, 1974. Disponível em <<https://www.nber.org/papers/w0041.pdf>>. Acesso em 28/08/2019.

SALGADO, L. H.; VASSALO, M. D.; OLIVEIRA, A. V. M. (2010) **Regulation, Policy-Making, Competitiveness and Price Formation**: Consideration for Air Transport in Brazil. Review of Transportation Literature, vol. 4, n. 1, pp. 7-48. Disponível em <<https://www.nber.org/papers/w0041.pdf>>. Acesso em 28/08/2019.

SILVA, Fábio Mariano Espíndola; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Process-Tracing e a Produção de Inferência Causal. Teoria e Sociedade, nº 22.2, jul-dez 2014, p. 104-125.

SCHMITT, D.; GOLLNICK, V. Historical Development of Air Transport. Springer-Verlag Viena. Austria. 2016.

THELEN, Kathleen. **Institutional Change in Advanced Political Economies**. British Journal of Industrial Relations, v. 47, n. 3, p. 471-498, 2009.

TIROLE, Jean. Corporate Governance. Chapter 1. **The theory of corporate finance**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2006.