

COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA - CI
SUBCOMISSÃO TEMPORÁRIA SOBRE AVIAÇÃO CIVIL - CISTAC
RELATÓRIO FINAL

Apresentação

A Subcomissão Temporária de Aviação Civil – CISTAC – foi criada no âmbito da Comissão de Serviços de Infraestrutura – CI – do Senado Federal, no dia 9 de fevereiro de 2012, em razão da aprovação do Requerimento nº 68, de 2011, pelo Plenário da Comissão.

Ao longo do ano de 2012, a CISTAC realizou 19 audiências públicas, em que foram ouvidos representantes de todos os segmentos da aviação civil, cujo resumo encontra-se em anexo a este relatório.

O que se verificou no decorrer desse amplo processo de diálogo foi que, ao mesmo tempo em que alcança patamares inéditos de acesso pela população brasileira em geral, a aviação apresenta uma série de problemas, de natureza variada, que precisam ser equacionados como condição para o seu desenvolvimento futuro. O objetivo do presente relatório é contribuir para o aperfeiçoamento da legislação e das políticas públicas relativas a este setor fundamental para o desenvolvimento econômico e a integração nacional.

Introdução

A aviação civil tem passado por transformações profundas nos últimos anos, que colocam novos desafios para a atuação dos órgãos encarregados de planejar, regular e fiscalizar o setor.

No aspecto institucional, passou-se de um modelo em que toda a gestão era centralizada no Departamento de Aviação Civil (DAC) do Comando da Aeronáutica para um modelo em que apenas o controle do tráfego aéreo e a investigação de acidentes aeronáuticos permanecem sob responsabilidade militar.

Atualmente, a Presidência da República é assessorada pelo Conselho de Aviação Civil (CONAC), de natureza interministerial; a formulação de políticas é feita pela Secretaria de Aviação Civil (SAC) da Presidência da República, órgão civil, com *status* de ministério; e a regulação e a fiscalização dos serviços aéreos e da infraestrutura aeroportuária e aeronáutica são realizadas pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), autarquia especial, dotada de autonomia financeira e independência administrativa. A Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO), empresa pública subordinada à SAC, administra 66 aeroportos federais. Quatro aeroportos (São Gonçalo do Amarante, Guarulhos, Viracopos e Brasília) foram concedidos à iniciativa privada e outros dois (Galeão e Confins) já tiveram sua concessão autorizada pelo Conselho Nacional de Desestatização.

No campo regulatório, passou-se de um sistema de controle da oferta de serviços aéreos regulares, que protegia empresas estabelecidas contra a entrada de novas competidoras, para um sistema de livre iniciativa, consagrado na Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que criou a ANAC. No novo sistema, as empresas aéreas podem explorar quaisquer linhas aéreas, observada exclusivamente a capacidade aeroportuária e as normas de prestação de serviço adequado aos passageiros.

Esse conjunto de alterações resultou em uma redução significativa dos preços das passagens aéreas¹, que, somada à distribuição de renda observada nos últimos anos, tem permitido o acesso de milhões de pessoas ao transporte aéreo, modo até recentemente visto como um luxo disponível apenas aos estratos mais abastados da sociedade.

O crescimento da demanda – de aproximadamente 12% ao ano no período compreendido entre 2003 e 2011 – provocou congestionamento nos principais aeroportos do País, que não estão dimensionados para o novo cenário.

Medidas regulatórias restritivas de novas linhas podem evitar o colapso dos aeroportos existentes, mas somente o investimento na expansão da infraestrutura aeroportuária pode fazer frente ao crescimento da demanda por serviços aéreos.

¹ A tarifa aérea média, que era de R\$ 471,78 em 2002, passou a ser de R\$ 261,56 em 2011. No mesmo período, a taxa de ocupação de aeronaves passou de 56,8% para 71,6%.

Além de ampliar investimentos, faz-se necessário aumentar a eficiência dos aeroportos, inclusive mediante a coordenação de todos os órgãos públicos e entidades privadas que neles atuam, o que está sendo feito no âmbito da Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias (CONAERO)². Essa Comissão está produzindo indicadores de desempenho, desburocratizando, integrando sistemas e prevenindo situações de demanda excepcional, a fim de viabilizar um melhor funcionamento da infraestrutura existente.

A concessão dos Aeroportos de Guarulhos, Brasília, Viracopos e São Gonçalo do Amarante foi um passo fundamental no processo de modernização e expansão da infraestrutura aeroportuária, não apenas porque atraiu capitais privados, desonerando assim o orçamento público, mas também porque viabilizará a capitalização do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC)³, cujos recursos estão vinculados ao desenvolvimento e fomento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil.

O FNAC deverá financiar aeroportos e aeródromos no interior do País, contribuindo para o crescimento da aviação regional e da aviação geral. Segundo anunciado pelo governo, R\$ 7,3 bilhões serão investidos em 720 aeródromos nos próximos anos, sendo que 270 entre estes deverão receber obras já em 2013.

² Criada pelo Decreto nº 7.554, de 15 de agosto de 2011.

³ Criado pela Medida Provisória nº 527, de 18 de março de 2011 (convertida na Lei nº 12.462, de 05 de agosto de 2011).

Além dos aeródromos públicos, também os aeródromos privados podem cumprir um papel relevante, especialmente no âmbito da aviação geral. Nesse sentido, o governo editou o Decreto nº 7.871, de 21 de dezembro de 2012, que dispõe sobre as condições de delegação da exploração de aeródromos civis públicos por meio de autorização. Esse decreto viabiliza o investimento privado em aeródromos voltados para operações de serviços aéreos privados, de serviços aéreos especializados e de táxi-aéreo, o que contribuirá para desafogar os aeroportos mais demandados.

Tendo constatado essa evolução positiva no setor, a Subcomissão identificou alguns temas que merecem atenção especial do Congresso Nacional e dos órgãos responsáveis pelo planejamento, regulação, gestão e fiscalização da aviação civil.

1. Marco regulatório geral: o Código Brasileiro de Aeronáutica

A legislação básica do setor aéreo é o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), aprovado pela Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986. Editado anteriormente à Constituição, o CBA precisa ser atualizado para refletir as transformações profundas por que passou a aviação nos últimos 26 anos.

O Código é omissivo com relação a muitos dos principais temas regulatórios atuais, o que levou à edição de normas por órgãos do Poder Executivo à margem de qualquer orientação do Congresso Nacional.

Isso ocorre porque os atuais desafios da aviação são distintos dos que existiam quando o código foi editado. Naquela ocasião, a aviação era vista como componente de uma estratégia de defesa militar, a ser preservado mediante reservas de mercado e rígida regulação. Os serviços aéreos que resultaram desse sistema eram, no entanto, luxuosos e elitizados. Viajar de avião era um luxo a que pouquíssimos tinham acesso, pois os preços eram altíssimos.

Nas últimas décadas, no Brasil e no mundo, a aviação passou por uma verdadeira revolução conceitual e institucional, que levou ao barateamento das passagens e à democratização dos serviços aéreos. A diretriz fundamental que passou a ser adotada é a do estímulo à concorrência entre empresas aéreas, que operam em regime de livre mercado.

Nesse novo contexto, os problemas que surgem são próprios de um serviço usufruído massivamente pela população, como a defesa dos direitos dos passageiros, a redução de barreiras à concorrência e o congestionamento de infraestruturas aeronáuticas e aeroportuárias.

Inúmeras proposições tramitam no Congresso Nacional com o objetivo de alterar aspectos pontuais do Código, mas é preciso realizar uma revisão global, abrangendo tanto os serviços aéreos quanto a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, nas dimensões econômica e técnica. Além disso, é preciso compatibilizá-lo não apenas com a Constituição, mas também com toda uma série de leis posteriores, que adotaram princípios e terminologias muitas vezes diversas, criando problemas de interpretação.

Recomendação: constituição, no âmbito do Senado Federal, de uma comissão de especialistas para proceder a uma revisão completa do CBA e preparar um anteprojeto de lei a ser apreciado por comissão temporária de senadores, designada pela Presidência da Casa, nos termos do art. 374 do Regimento Interno.

2. Planejamento e coordenação do Sistema de Aviação Civil

O documento balizador das políticas públicas de aviação é a Política Nacional de Aviação Civil (PNAC), veiculada pelo Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009. Sua edição representou um marco para a aviação nacional, que passou a contar com uma política oficial aprovada pela Presidência da República. Passados mais de três anos de sua edição, é preciso proceder à revisão da PNAC, tanto para atualizá-la quanto para rever, ampliar e detalhar suas diretrizes.

No que diz respeito à infraestrutura aeroportuária, constata-se a ausência de um plano geral de outorgas e de um plano aeroviário nacional. Não há uma definição oficial, por exemplo, sobre quais aeroportos serão objeto de concessão à iniciativa privada, quais serão transferidos para Estados ou Municípios, quais aeródromos municipais ou estaduais serão assumidos pela Infraero ou sobre os critérios para autorização de aeródromos privados. É preciso, também, planejar os investimentos do FNAC, que receberá as contrapartidas das concessões de aeroportos e a arrecadação do Adicional de Tarifa Aeroportuária (ATAERO), contribuição voltada para o financiamento da infraestrutura aeroportuária e aeronáutica.

Um sistema de planejamento não se faz apenas com planos. Tão ou mais importante é o monitoramento dos resultados e a avaliação sobre a eficácia das medidas em curso. É fundamental nesse sentido a definição pela SAC de indicadores de desempenho relativos a todos os segmentos da aviação, a serem produzidos pelos diversos órgãos e entidades componentes do Sistema de Aviação Civil, assim como a produção e divulgação periódica de relatórios, obrigação constante da Lei de criação da ANAC (art. 8º, XL), mas que não tem sido cumprida adequadamente.

Mais do que um planejamento setorial, a aviação precisa, no entanto, ser integrada no planejamento logístico e de mobilidade geral do País. Os primeiros passos nesse sentido foram dados com a inclusão de representação da SAC no Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte – CONIT – órgão de assessoramento vinculado à Presidência da República, com atribuição de propor políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte de pessoas e bens⁴.

Cabe a esse conselho propor medidas que propiciem a integração dos modos de transporte aéreo, aquaviário e terrestre e a harmonização das respectivas políticas setoriais; e elaborar relatório anual da situação e das perspectivas de integração das atividades desenvolvidas pelos diversos setores.

É fundamental, ainda, que sejam realizados estudos aprofundados sobre o papel da aviação na matriz de transportes de carga e passageiros do

⁴ Decreto nº 7.789, de 15 de agosto de 2012, que alterou o Decreto nº 6.550, de 27 de agosto de 2008.

País, o que deve ser feito pela Empresa de Planejamento Logístico – EPL – criada pela Lei nº 12.743, de 19 de dezembro de 2012.

O novo modelo de planejamento logístico do País, em que o CONIT e a EPL têm papel de integração entre os modos de transporte, e a criação da SAC na Presidência da República, desvinculada do Ministério da Defesa e atuando como verdadeiro ministério da aviação civil, motivam uma revisão do papel desempenhado pelo Conselho de Aviação Civil – CONAC. Concebido em 2000 como um órgão interministerial de assessoramento do Presidente da República para a formulação da política de aviação civil, o CONAC nunca cumpriu adequadamente esse papel. Pelo contrário, em situações de grave comoção social, como a ocorrência de acidentes, o Conselho aprovou medidas pontuais que nenhuma correspondência guardavam com a sua missão institucional. A SAC pode desempenhar com muito mais propriedade a formulação de políticas e o assessoramento da Presidência da República nessas questões.

Recomendações: revisão da PNAC; elaboração do plano geral de outorgas e do plano aeroviário nacional; elaboração do plano plurianual de investimentos do FNAC; integração do transporte aéreo à política nacional de transportes; efetiva incorporação do transporte aéreo na atuação da EPL; revisão do papel do CONAC, avaliando-se, inclusive, a conveniência de sua extinção.

3. Estrutura da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)

A criação da ANAC, em substituição ao antigo Departamento de Aviação Civil (DAC), representou um importante avanço institucional. A aviação passou a ser tratada como política de estado, a serviço da integração nacional, do crescimento econômico, do turismo e dos passageiros em geral, e não apenas como um componente da política de defesa nacional. A transferência de funções regulatórias para uma entidade civil permitiu a adoção de procedimentos mais transparentes, como consultas e audiências públicas, em que qualquer interessado tem oportunidade de apresentar questionamentos ou sugestões. Além disso, a aprovação dos diretores pelo Senado Federal, mediante sabatina pública na Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), viabiliza um diálogo direto com a classe política, que cobra da agência respostas para os anseios da sociedade.

A transição do DAC para a ANAC não se deu, no entanto, sem transtornos. A exigência de que todos os militares da Aeronáutica em exercício na agência retornassem à Força Aérea no prazo de sessenta meses, contida no art. 46, § 1º, da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que criou a ANAC, tornou urgente a aprovação de um plano de cargos e salários e a realização de concursos públicos para a contratação de profissionais civis.

Apesar dos concursos realizados, ainda persiste uma grave carência de recursos humanos na agência, o que está prejudicando gravemente seu funcionamento. Dos 1.750 servidores efetivos previstos em lei, apenas 1.069 foram empossados; destes, 170 já deixaram a agência. Entre militares, concursados e comissionados, o quadro, que era de 2.462 profissionais em 2008, reduziu-se a 1.700 em 2011.

Outra fonte de preocupação é o grande número de servidores da ANAC cedidos para a SAC. Embora tal medida seja compreensível no momento inicial de formação da Secretaria, essa situação não deve se perpetuar. Do contrário, o bom funcionamento da Agência ficará comprometido. É preciso que a SAC tenha um corpo próprio de servidores concursados e especificamente preparados para as funções de planejamento, coordenação e gestão.

Ao mesmo tempo em que faltam servidores para as áreas de regulação e fiscalização, a agência é obrigada a tratar de temas que estariam mais bem alocados na administração direta. É o que se passa com as atribuições vinculadas à negociação de acordos internacionais de serviços aéreos e ao fomento de aeroclubes. Tais responsabilidades devem ser transferidas à SAC, que é o órgão responsável pela formulação e execução de políticas, reservando-se à ANAC apenas as funções de regulação e fiscalização, que são as que justificam a sua existência.

Um reflexo dessa situação foi o fechamento dos Serviços Regionais de Aviação Civil (SERACs), que funcionavam como escritórios descentralizados da agência. Com isso, empresas e profissionais regulados de todo o País ficam obrigados a se deslocar até os escritórios centrais da ANAC, para tratar de assuntos burocráticos do cotidiano. Apesar dos esforços de modernização e informatização empreendidos, que visam a viabilizar a comunicação pela internet entre a agência e os segmentos fiscalizados, há situações que exigem a interlocução presencial com servidores, em razão do que se faz necessário recriar os escritórios regionais.

Essa situação precisa ser resolvida com urgência, sob pena de comprometimento gradual até mesmo da segurança operacional da aviação civil, por deficiências de fiscalização.

Igualmente preocupante é a falta de critério na indicação de alguns dirigentes da ANAC por parte do Poder Executivo. As agências reguladoras foram criadas para assegurar que setores específicos da economia fossem regulados segundo preceitos técnicos, de modo a equilibrar os interesses de consumidores, empresários e poder público. Pretendia-se retirá-las do jogo político-partidário, para evitar que sua atuação fosse influenciada por interesses políticos ou econômicos particulares. Nesse sentido, a lei de criação da ANAC exige que os diretores apresentem “elevado conceito no campo de especialidade dos cargos para os quais serão nomeados”, o que nem sempre ocorreu.

No que diz respeito ao financiamento de suas atividades de fiscalização, verifica-se que existe um descasamento entre as atividades efetivamente realizadas pela ANAC e os fatos geradores e valores cobrados a título de Taxa de Fiscalização da Aviação Civil (TFAC).

Recomendações: Revisão do plano de cargos e salários da ANAC; realização de concurso público para preenchimento de todos os cargos autorizados por lei; alteração da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, para incluir a fiscalização aeronáutica entre as hipóteses de necessidade temporária de excepcional interesse público, de modo a viabilizar a contratação temporária imediata de profissionais até o preenchimento definitivo do quadro por concurso público; celebração de convênio entre

ANAC e Comando da Aeronáutica, para cessão temporária de profissionais; instituição de programa de capacitação continuada dos servidores da ANAC; transferência para a SAC das funções de fomento e de negociação internacional atualmente atribuídas à ANAC; instalação de escritórios da ANAC em todas as regiões e de postos de atendimento aos usuários nos principais aeroportos do País; maior rigor por parte da Presidência da República e do Senado Federal na indicação e aprovação dos diretores; revisão dos fatos geradores e valores da TFAC.

4. Infraestruturas aeronáutica e aeroportuária

A expansão dos serviços aéreos verificada nos últimos anos, decorrente do barateamento das passagens e do aumento do poder aquisitivo das camadas de menor renda da população, trouxe como novo desafio o problema do congestionamento dos principais aeroportos do País.

Visando equacionar esse problema, o governo iniciou um programa de concessões de aeroportos para a iniciativa privada e regulamentou a autorização para a construção e operação de aeródromos privados para atender a aviação geral.

Ainda não existe, no entanto, uma legislação única sobre tarifas aeroportuárias, aplicável tanto aos aeroportos concedidos quanto aos sob gestão da Infraero.

Os aeroportos concedidos à iniciativa privada são regidos pelos Decretos nº 7.205, de 10 de junho de 2010, que “dispõe sobre o modelo de

concessão para exploração do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante” e nº 7.624, de 22 de novembro de 2011, que “dispõe sobre as condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária, por meio de concessão.” Registre-se que esse último decreto, aplicável também às futuras concessões, estabelece diretrizes muito genéricas, sendo as normas mais específicas fixadas exclusivamente nos contratos.

Os aeroportos não concedidos são regidos pela Resolução da Anac nº 180, de 25 de janeiro de 2011, que “dispõe sobre o modelo de regulação das tarifas aeroportuárias de embarque, pouso e permanência e dos preços unificado e de permanência”. Essa resolução prevê revisões tarifárias quinquenais (art. 14) com o objetivo de manter a remuneração do administrador aeroportuário dentro de um intervalo que, simultaneamente, garanta a atratividade do investimento e seja compatível com a modicidade tarifária e a qualidade dos serviços por ele prestados.

Essa dualidade de tratamento entre aeroportos sob gestão da Infraero e de concessionárias deve ser revista, com vistas ao estabelecimento de isonomia entre ambos os tipos de prestadores. Além disso, é preciso que as diretrizes básicas do marco regulatório das concessões aeroportuárias sejam veiculadas por lei, de modo a aumentar a segurança jurídica de todos os atores.

A mudança das regras anunciadas para a concessão dos aeroportos de Confins e Galeão, a serem licitados proximamente, revela que ainda não há um marco regulatório estável nessa área. Nesse sentido, causam preocupação a adoção do critério de maior valor de outorga para seleção do

concessionário, em contradição com os modelos praticados em outros setores de infraestrutura, assim como a participação da Infraero com 49% do capital da sociedade de propósito específico a ser constituída para administrar cada aeroporto. Essas regras tendem a encarecer o valor das tarifas e demais custos pagos pelos usuários, na medida em que oneram o prestador do serviço e introduzem um fator de instabilidade na governança corporativa.

Outra providência essencial é a revisão da capacidade dos aeroportos congestionados, a fim de evitar o subaproveitamento que uma infraestrutura tão escassa e valiosa para a sociedade. Muitas vezes a capacidade aeronáutica de um aeroporto, traduzida no número de *slots* disponíveis, pode ser ampliada mediante adoção de medidas de ordem técnica, a serem promovidas ou aprovadas pelo DECEA.

A infraestrutura aeroportuária também pode ter sua capacidade ampliada pela construção de aeródromos e aeroportos privados, em regime de autorização, a exemplo do que já ocorre no âmbito da política portuária. Esses novos equipamentos, financiados pela iniciativa privada, poderiam atender parte da demanda que atualmente congestiona os principais terminais.

As tarifas aeronáuticas, disciplinadas no art. 8º da Lei nº 6.009, de 1973, têm por finalidade remunerar as instalações e serviços destinados a apoiar e tornar segura a navegação aérea. São fixadas pelo Comando da Aeronáutica, por meio de Portaria do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), após aprovação do Ministro de Estado da Defesa e manifestação da Anac.

O modelo aplicável às tarifas aeronáuticas encontra-se disciplinado na Portaria DECEA nº 44/DGCEA, de 29 de março de 2012, que “aprova a reedição da Instrução Geral relativa à sistemática para a cobrança dos preços referentes às Tarifas de Navegação Aérea e dá outras providências”.

Com exceção da Infraero, que presta o serviço de torre (TWR) em alguns dos aeroportos sob a sua gestão, o serviço de controle do tráfego aéreo é prestado exclusivamente pelo Decea. Ao contrário do que ocorre com as tarifas aeroportuárias, as tarifas aeronáuticas não são reguladas por um órgão distinto daquele que presta o serviço e o cobra dos usuários. Essa situação é prejudicial aos usuários, que não contam com um órgão neutro para protegê-los contra possíveis abusos do prestador.

A ausência de regulação e fiscalização independentes também é preocupante na área técnica, pois torna o Decea imune a qualquer auditoria externa, o que é um fator de risco para a segurança operacional.

A rigor, a própria prestação do serviço de controle de tráfego aéreo civil por um órgão militar da administração direta deveria ser revista, a fim de completar o processo de devolução da gestão da aviação civil para órgãos e entidades civis. A Infraero, que já atua nessa área em caráter suplementar, poderia gradualmente receber a gestão de todo o controle de tráfego aéreo, sem prejuízo da necessária integração com o serviço de defesa aérea, que deve permanecer sob responsabilidade militar.

Recomendações: Incorporação ao CBA de normas básicas para o marco regulatório das concessões aeroportuárias; adoção de uma política tarifária única para os aeroportos sob gestão da Infraero e concedidos à iniciativa privada; revisão da exigência de participação da Infraero no capital das sociedades de propósito específico concessionárias de aeroportos; revisão número de *slots* autorizados nos aeroportos congestionados e levantamento das providências necessárias para ampliá-los; autorização e incentivo à construção de aeródromos privados voltados ao atendimento da aviação geral; regulação e fiscalização técnica e econômica da infraestrutura aeronáutica por órgão distinto do prestador; avaliação da conveniência de se transferir o controle do tráfego aéreo para a Infraero e sua regulação para a ANAC.

5. Articulação entre aeroportos e cidades

Os principais aeroportos nacionais apresentam problemas decorrentes de sua má articulação com a malha urbana.

No que diz respeito ao uso do solo, as restrições a construções no entorno dos aeroportos, aprovadas por planos de proteção e de zoneamento de ruído, não são adequadamente instituídas nem têm o seu cumprimento devidamente fiscalizado⁵. Edificações têm sido construídas nas rampas de aproximação, pouso e decolagem de aeronaves e há lixões imediações de aeródromos que atraem aves, representando um grave risco à navegação aérea. Nem a ANAC, nem o DECEA, nem os municípios, entretanto, estão

⁵ Um exemplo da gravidade desse problema é o aeroporto de Mossoró (RN), cuja utilização está prejudicada por edifícios no seu entorno.

fiscalizando adequadamente essa ocupação irregular do uso solo no entorno dos aeródromos.

Outra interface insatisfatoriamente equacionada entre a política urbana e os aeroportos é a do acesso terrestre dos passageiros. Via de regra, inexistem serviços de transporte confiáveis e seguros conectando os aeroportos às redes estaduais e municipais de transporte coletivo. Até mesmo os serviços de táxi funcionam mal na maioria dos casos, pois são monopolizados por cooperativas que impõem restrição à oferta, prolongando desnecessariamente a permanência dos passageiros desembarcados nos aeroportos.

Recomendações: Incorporação dos planos de uso do solo aeronáuticos aos planos diretores de desenvolvimento urbano; fiscalização pelo DECEA das edificações irregulares nas rampas de aproximação de aeronaves, com aplicação das sanções pertinentes; articulação com o Ministério do Meio Ambiente para que programas de manejo de resíduos sólidos sejam oferecidos aos municípios em que lixões criam risco aeronáutico, e com o Ministério das Cidades para que programas de mobilidade urbana priorizem o atendimento à demanda dos aeroportos; eliminação das restrições à oferta de serviços de táxi nos aeroportos.

6. Interiorização do acesso à aviação

Dos 720 aeródromos civis públicos existentes no País, 633 são estaduais ou municipais, cumprindo, portanto, papel fundamental na rede

aeroportuária. A União administra 87 aeródromos, sendo 62 pela Infraero, 21 pelo Comaer e 4 mediante concessão.

A má conservação dos aeródromos em municípios de pequeno e médio porte é um dos obstáculos à interiorização da aviação no Brasil. Além da deterioração do aeródromo em si, também são comuns o descontrole no uso do solo no seu entorno, com a construção de edificações ou a formação de lixões nas proximidades das rampas de aproximação de aeronaves, e a circulação de pessoas ou animais pelas próprias pistas de pouso.

Outra carência diz respeito aos auxílios à navegação aérea, sem os quais fica inviável, por exemplo, o uso noturno do aeródromo, o que praticamente inviabiliza a aviação regional.

Soma-se a esse quadro uma regulação muitas vezes excessiva por parte da ANAC, que exige providências e equipamentos incompatíveis com a realidade dos aeródromos de pequeno porte – a exemplo de caminhões de bombeiros –, o que tem levado à interdição dessas instalações por descumprimento das normas. Como resultado, regiões inteiras são condenadas ao isolamento, colocando em risco a continuidade de atividades econômicas fundamentais ao seu desenvolvimento.

A integração de cidades próximas às fronteiras com países vizinhos pode trazer grandes benefícios econômicos, sociais e culturais para a população lá residente, além de contribuir para a amizade entre os povos da América do Sul. A aviação pode cumprir um importante papel nesse sentido, o que foi buscado pelo Acordo de Fortaleza, assinado por Brasil, Argentina,

Bolívia, Chile, Paraguai, Uruguai e Peru e promulgado em nosso País pelo Decreto nº 3.045, de 5 de maio de 1999, com o objetivo promover e desenvolver novos mercados, mediante a abertura de novos serviços aéreos subregionais. É preciso implementar esse acordo, o que demandará a adaptação de alguns dos aeroportos regionais para habilitá-los a receber voos internacionais.

O investimento na infraestrutura aeroportuária é a principal medida a ser tomada nesse momento para a interiorização da aviação civil, pois permitirá que empresas atendam mercados já existentes, mas ainda inacessíveis. É preciso, no entanto, complementarmente estabelecer um programa de serviços aéreos essenciais, que assegure acessibilidade a localidades que ainda não contem com mercados pujantes, mas que sejam estratégicas para a integração nacional. Muitas dessas cidades deixaram de ser atendidas pela aviação regular em razão da opção das empresas aéreas por aeronaves maiores, devido à economia de escala. Isso levou a que rotas de menor densidade deixassem de ser atendidas, pois não propiciavam a ocupação suficiente da aeronave.

Um fator que restringe o investimento na abertura de novas linhas é a limitação a 20% da participação de capitais externos em empresas aéreas brasileiras. A ampliação ou eliminação dessa restrição poderia atrair investidores e capitalizar as empresas regionais, habilitando-as a explorar novos mercados.

Recomendações: Assessoria técnica e financeira da SAC aos municípios que administram aeródromos; transferência para a Infraero ou

para órgão estadual dos aeródromos situados em municípios que não apresentam condições gerenciais de administrá-los; adequação das normas da ANAC à realidade de cada localidade e ao porte de cada aeródromo, evitando-se a imposição de medidas desnecessariamente onerosas; alocação de recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC) para a recuperação e ampliação de aeródromos e aeroportos deteriorados; implementação do Acordo de Fortaleza; ampliação do limite de participação do capital externo nas empresas aéreas brasileiras.

7. Investigação e prevenção de acidentes

Ao contrário dos demais acidentes, os aeronáuticos contam com um sistema internacional de investigação e prevenção. Seu objetivo não é identificar e punir culpados, mas indicar fatores contribuintes e sugerir medidas capazes de prevenir futuros acidentes. Esse sistema alcançou um nível de excelência que serve de paradigma para outros tipos de acidente, que são investigados apenas na esfera criminal.

Previsto na Convenção de Chicago, que organiza a aviação civil internacionalmente, esse sistema foi estruturado no Brasil por meio do Decreto nº 87.249, de 7 de junho de 1982, que dispõe sobre o Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (SIPAER), cujo órgão central é o Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA) do Comando da Aeronáutica.

O sucesso da investigação aeronáutica depende fundamentalmente da colaboração dos diversos envolvidos, que muitas vezes

são os únicos detentores de informações sobre os fatores que podem ter contribuído para um acidente. Para que essa colaboração ocorra, no entanto, é preciso que a legislação garanta de que os dados e depoimentos recolhidos no âmbito da investigação aeronáutica não sejam empregados no processo criminal ou civil.

A legislação brasileira, no entanto, não contempla essa diretriz, e já houve casos em que informações colhidas no âmbito da investigação aeronáutica foram transferidas para o processo penal. Esta é uma importante lacuna legal, que pode trazer graves prejuízos para a prevenção de futuros acidentes, além de consequências negativas para o Brasil no plano internacional.

Igualmente importante é a transparência da investigação aeronáutica, sob a qual recaem enormes expectativas da população logo após a ocorrência de um acidente aeronáutico. É preciso que o órgão responsável por ela apresente publicamente relatórios periódicos sobre o andamento das investigações, assim como o relatório final, a fim de que se afaste qualquer suspeita de acobertamento dos fatos.

Outra limitação a ser observada diz respeito à estruturação do CENIPA como órgão militar, sem autonomia institucional, fato agravado pela circunstância de estar o controle do tráfego aéreo, elemento fundamental para a segurança operacional da aviação civil, também sob responsabilidade militar.

Recomendações: Garantia em lei da imunidade das informações coletadas no âmbito da investigação aeronáutica e da publicidade dos relatórios parciais e final; criação de uma agência civil especializada na investigação de acidentes em todos os modais de transporte, dotada de autonomia institucional com relação à administração direta e às respectivas agências reguladoras.

8. Abastecimento de combustíveis

O querosene de aviação (QAV) é o principal combustível aeronáutico em todo o mundo, pois é utilizado em aeronaves com motores a turbina. A gasolina de aviação (AVGas) é utilizada apenas em aeronaves de pequeno porte, que empregam motores com ignição por centelha. O QAV responde por aproximadamente 5% do total de combustíveis consumidos no Brasil.

Embora a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que dispõe sobre a política energética nacional, assegure a qualquer empresa o direito de produzir ou importar esse combustível, na prática a Petrobras é monopolista nesse segmento, pois detém, por meio da Transpetro, sua subsidiária, a propriedade de toda a infraestrutura de recebimento e distribuição. A competição ocorre apenas na distribuição, em que três empresas disputam o mercado.

Apesar de a Petrobras importar apenas 25% do querosene de aviação, ela utiliza o custo de importação a partir dos Estados Unidos, inclusive considerando impostos, tarifas e custos logísticos internos, como a

base de cálculo para a fixação do preço de toda a sua produção. Este valor, por sua vez, corresponde a 72% do preço final ao consumidor. O valor é reajustado mensalmente segundo a variação do mercado internacional. Esse é um dos principais fatores que explicam o peso excessivo que os combustíveis têm na composição de custos das empresas aéreas brasileiras, em comparação com a média internacional.

Com exceção dos aeroportos de Guarulhos e Galeão, que são abastecidos por meio de dutos, todo o transporte do querosene até os aeroportos é feito por caminhões, o que não apenas onera os preços, mas também é um fator de risco nas estradas. Nos aeroportos, também são raros os sistemas de abastecimento das aeronaves por meio de dutos, prevalecendo o uso de caminhões. Entre 0,8% e 1% do custo do QAV refere-se ao arrendamento pago pelas distribuidoras à Infraero pelo uso de tanques e dutos nos aeroportos.

Um fator de encarecimento do produto é a incidência da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE-Combustíveis), temporariamente suspensa. Seus recursos deveriam ser empregados na infraestrutura de transportes, mas o setor aéreo nunca foi beneficiado. O principal tributo incidente é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), cujas alíquotas variam de 12% a 27% conforme o estado.

A produção de biocombustíveis aeronáuticos pode ser um setor com vantagens comparativas para o Brasil no cenário internacional. Já há pesquisa e desenvolvimento de tecnologia nessa área, mas é preciso que o

governo institua um programa de fomento, dado o caráter estratégico dessa atividade e sua relevância para o meio ambiente.

Recomendações: exclusão definitiva da incidência da CIDE-Combustíveis sobre o querosene de aviação; aprovação pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) de resolução disciplinando as alíquotas de ICMS incidentes sobre o querosene de aviação, ou edição de lei complementar que o inclua entre os casos de incidência monofásica do ICMS; regulação pela ANP dos preços cobrados pela Petrobras pelo querosene de aviação, a fim de que estes reflitam a real estrutura de custos de produção; regulação pela ANAC do valor cobrado das distribuidoras pelos operadores aeroportuários; substituição do transporte rodoviário pelo dutoviário no abastecimento dos principais aeroportos e das aeronaves neles situadas; fomento à pesquisa e ao desenvolvimento de tecnologia de biocombustíveis aeronáuticos.

9. Formação de recursos humanos

O mercado de aviação enfrenta atualmente um grave déficit de profissionais, que dificulta a expansão do setor e leva à sobrecarga das tripulações.

Um dos fatores que tem contribuído para essa situação é a desativação de aeroclubes, por falta de apoio e de incentivos, uma vez que eles são uma das portas de entrada dos interessados em ingressar na carreira aeronáutica.

O próprio mercado não é capaz de formar novos profissionais, pois essa formação é cara, inicialmente financiada com recursos próprios, e os profissionais formados por uma empresa podem ser posteriormente contratados por outras.

É preciso, portanto, que se crie uma política de formação de recursos humanos para a aviação, com financiamento público, pois se trata de um fator indispensável ao desenvolvimento do setor. Além disso, é fundamental que se apóie a aviação geral, que é a grande escola em que se formam pilotos e mecânicos para a aviação comercial.

Parte integrante dessa política é o apoio aos cursos de Ciências Aeronáuticas e aos cursos técnicos, que já desempenham importante papel no setor, e devem passar a incorporar a formação de profissionais para o controle de tráfego aéreo.

A SAC já está preparando um programa de formação e capacitação de recursos humanos para a aviação, mas é preciso acelerar a implementação desse programa diante da gravidade do quadro atual.

A escassez de mão de obra é agravada pela legislação trabalhista, que é muito rígida com relação aos turnos de trabalho e não admite a contratação de estrangeiros, e pela excessiva burocratização na homologação pela ANAC de profissionais como, por exemplo, mecânicos de manutenção de aeronaves.

Recomendações: Instituição de programa de fomento aos aeroclubes e aos cursos de ciências aeronáuticas, engenharia aeronáutica e cursos técnicos correlatos; transferência dessa responsabilidade da ANAC para a SAC; criação de um programa oficial de formação de mão de obra para a aviação civil, com recursos do FNAC, do FAT e do Pronatec, inclusive com oferecimento de bolsas; determinação às empresas aéreas que estabeleçam programas de gerenciamento de risco de fadiga de tripulantes, a ser disciplinado e fiscalizado pela ANAC; revisão pela ANAC da tripulação mínima exigida nos voos comerciais; revisão da Lei nº 7.183, de 5 de abril de 1984, que regula o exercício da profissão de aeronauta; permissão para a contratação de pilotos estrangeiros; agilização pela ANAC dos processos de homologação de profissionais.

10. Indústria aeronáutica

A indústria aeronáutica é um dos segmentos que mais contribui para as exportações brasileiras. O desenvolvimento de um setor de alta tecnologia, como esse, a partir de uma política pública dirigida pela Força Aérea Brasileira é um orgulho para os brasileiros e um exemplo de política industrial a ser perseguido em outras áreas.

A Embraer conta atualmente com 17 mil funcionários, sendo que 91% encontram-se no Brasil. Possui unidades operacionais na América do Norte, América do Sul, Europa e Ásia. As unidades nacionais localizam-se no Estado de São Paulo, em São José dos Campos, Eugênio de Melo, Gavião Peixoto e Botucatu. Dentre as externas, destacam-se as unidades de Fort Lauderdale e Nashville, nos Estados Unidos; de Villepinte e de Bourget, na

França; de Pequim, na China; a *joint venture* Harbin, em associação com a Avic I; de Cingapura; e de Ogma, em Portugal.

Além da Embraer, outras empresas nacionais produzem helicópteros e aeronaves experimentais, gerando empregos e contribuindo para o desenvolvimento tecnológico nacional.

Apesar da excelência do Brasil na fabricação de aeronaves, a maior parte das peças empregadas na indústria aeronáutica é importada de outros países. É necessário adotar incentivos para que essa produção seja internalizada, reforçando assim a cadeia produtiva nacional e aumentando o índice de nacionalização das aeronaves brasileiras.

A instituição pela Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, do Regime Especial para a Indústria Aeronáutica Brasileira – RETAERO – evidenciou a disposição do governo em atuar nesse sentido, mas sua implantação carece de maior dinamismo.

Uma contradição que precisa ser equacionada é o fato de que poucas empresas aéreas brasileiras empregam aeronaves brasileiras. É preciso instituir linhas de financiamento e rever a legislação tributária, a fim de eliminar distorções prejudiciais à indústria brasileira.

Recomendações: abertura de linhas de financiamento para a aquisição por empresas brasileiras de aeronaves de porte médio, produzidas pela Embraer, implementação e ampliação do Retaero; redução da carga tributária incidente sobre a cadeia produtiva.

11. Aviação geral

A aviação comercial, apesar do extraordinário crescimento dos últimos anos, não é capaz de dar conta de todo um universo de atividades aéreas indispensáveis para a integração nacional, o desenvolvimento econômico e a pesquisa tecnológica, que são desempenhadas pela aviação geral.

Embora detenha a segunda maior frota de aviação geral do mundo, com aproximadamente 14 mil aeronaves, o Brasil não tem uma política pública voltada para esse segmento, que abrange serviços e atividades de naturezas diversas.

O transporte aéreo regular atua em 122 aeroportos, atendendo 62% dos municípios, o que corresponde a 79% da população. Decorre daí que 38% dos municípios e 21% da população estão excluídos do uso desse meio de transporte, fato agravado pela circunstância de que, na maior parte dos casos, a aviação é praticamente o único meio de integração desses brasileiros ao restante do País.

Em regiões de baixa densidade de ocupação, não é viável economicamente a manutenção de linhas aéreas regulares. Muitas dessas regiões também não são atendidas por outros meios de transporte, o que as torna completamente dependentes da aviação geral. Esse quadro é particularmente relevante na região Amazônica, onde a única alternativa ao transporte aéreo é a navegação, que muitas vezes exige dias de deslocamento.

Ainda que seja implementado um programa de apoio à aviação regional, como tem anunciado o governo, sempre haverá uma porção grande do território nacional dependente da aviação geral, que é a única capaz de proporcionar acesso capilar às localidades mais isoladas.

A aviação executiva é fundamental para o desenvolvimento econômico, na medida em que viabiliza o deslocamento de autoridades, profissionais e executivos responsáveis pela tomada de decisões públicas e empresariais de caráter estratégico e que precisam se movimentar com grande frequência entre grandes distâncias.

É grande também o potencial turístico da aviação executiva, que permite o acesso a destinos muitas vezes inacessíveis por meios convencionais. Embora seja um turismo de elite, ele pode cumprir um papel econômico muito importante, pois atende pessoas de alto poder aquisitivo, que movimentam a economia dos locais visitados. Exigências burocráticas excessivas por parte de autoridades não aeronáuticas têm prejudicado, no entanto, o emprego desse meio de transporte por parte de estrangeiros.

O táxi aéreo, serviço de transporte de passageiros por demanda, é a única forma de deslocamento para pessoas que não tenham condição de ter sua própria aeronave e precisem se deslocar para áreas não servidas pela aviação comercial. Trata-se de serviço essencial também ao deslocamento de servidores de órgãos com atuação na Amazônia, como a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), os Correios e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Também é por meio desse serviço que opera a maior parte do deslocamento

por helicópteros, sem o qual não seria possível, por exemplo, a exploração *off-shore* de petróleo em plataformas marítimas.

A aviação experimental, representada pelas aeronaves não homologadas, é a porta de entrada dos interessados em atuar como pilotos, muitos dos quais seguirão carreira na aviação comercial. Além disso, favorece a inovação tecnológica, que em muitos casos será posteriormente incorporada à indústria aeronáutica. Viabiliza também o deslocamento de proprietários rurais no interior do País, notadamente para áreas isoladas. A cadeia produtiva da aviação experimental abrange montadores amadores, indústrias produtoras das aeronaves, importadores e exportadores, além de fornecedores de materiais. Entretanto, a legislação exige que as aeronaves sejam vendidas sob a forma de “kits”, que devem ser montados pelos usuários finais ou por terceiros contratados por eles, o que prejudica sua comercialização e aumenta o risco operacional.

A aviação agrícola é um componente indispensável ao agronegócio, que dela depende para a aplicação de defensivos agrícolas.

Serviços aéreos especializados, que são aqueles que não promovem transporte de carga ou passageiros, como os de aerolevante, aerodemonstração, aeropublicidade, aeroreportagem, aeroinspeção, aerocinematografia, aerofotografia e combate a incêndios, são fundamentais para diversos segmentos da economia brasileira.

A exemplo da aviação comercial, também a aviação geral demanda apoio de profissionais e equipamentos no solo, para abastecimento

de combustíveis, embarque e desembarque de passageiros e carga, manutenção, e outras atividades.

Embora haja questões específicas relacionadas a cada segmento da aviação geral, alguns temas são comuns ao conjunto desse universo.

11.1. Interlocução com o setor

Praticamente toda a reestruturação das políticas públicas para a aviação civil ocorrida nos últimos anos teve como foco exclusivo a aviação comercial. Um exemplo desse quadro é a PNAC, cujas únicas diretrizes para a aviação geral são “estimular o desenvolvimento da aviação geral” e “garantir a fiscalização dos serviços aéreos explorados pela aviação regular, não regular, geral, experimental, aerodesportiva e agrícola”.

Da mesma forma, constata-se que a recém-criada SAC não dispõe de uma secretaria responsável pela aviação geral. O contato dos integrantes desse segmento com o governo se dá exclusivamente por meio dos órgãos encarregados de regulá-lo e fiscalizá-lo, como é o caso da ANAC e do DECEA, não havendo um interlocutor claro para a discussão de políticas de fomento.

Recomendações: Criação na SAC de uma secretaria específica para a aviação geral e de um comitê permanente de interlocução com todos os segmentos da aviação civil; incorporação à PNAC de diretrizes para a aviação geral.

11.2. Acesso a aeroportos

A Infraero tem buscado recuperar hangares alocados à aviação geral em diversos aeroportos, mediante licitação das respectivas áreas. O mesmo tem ocorrido com relação às oficinas de manutenção, que não tem sido capazes de pagar os altíssimos valores cobrados. Destaque-se, ainda, que os contratos de concessão de hangares tem prazo muito reduzido, o que limita o horizonte de planejamento das empresas.

A licitação dos hangares destinados à aviação geral, em contraposição aos destinados à aviação comercial, que não são licitados, decorre do entendimento segundo o qual esta seria um serviço público, em oposição àquela. Em realidade, ambas atuam em regime de livre iniciativa. Tanto é assim que o Projeto de Lei nº 6.961, de 2010, de autoria do Poder Executivo, altera o instrumento de outorga da aviação comercial de concessão para autorização, que é o empregado na aviação geral.

Aumentos repentinos das tarifas aeroportuárias cobradas pela Infraero (como a tarifa de pouso e a tarifa de permanência de aeronave no pátio) estão colocando em risco a sobrevivência de muitas empresas, sem que a ANAC tome qualquer providência a respeito.

Nos aeroportos coordenados, a alocação de *slots* também discrimina a aviação geral, obrigando-a a fazer uso de aeródromos distantes.

Recomendações: Tratamento isonômico da aviação geral com relação à aviação comercial no acesso aos aeroportos; alteração do

instrumento de outorga de serviços aéreos regulares, de concessão para autorização; revisão das tarifas aeroportuárias praticadas pela Infraero (caso seja necessária uma majoração, que ela seja gradual); regulação pela ANAC das tarifas da Infraero, para impedir sua majoração abusiva; ampliação do prazo de vigência dos contratos de concessão de hangares.

11.3. Regulação e fiscalização técnica

No que diz respeito à regulação, verifica-se que em muitos casos a agência, na busca de maior segurança operacional, impõe padrões que praticamente inviabilizam determinados segmentos. No âmbito da aviação experimental, por exemplo, recente alteração normativa, que reduziu de 750 kg para 600 kg o peso máximo das aeronaves não homologadas, está prejudicando diretamente parcela da indústria aeronáutica nacional.

Outro obstáculo ao desenvolvimento da aviação experimental é a definição constante do CBA de “aeronave experimental” como aquela “fabricada ou montada por construtor amador”, inviabilizando a produção e comercialização de aeronaves ultraleves por empresas especializadas.

O setor de táxi aéreo é prejudicado pela ausência de fiscalização sobre os prestadores de serviço clandestinos, tais como os proprietários de aeronaves não credenciadas para essa atividade. Essas pessoas, que não se submetem às rígidas exigências cobradas dos táxis aéreos, oferecem seus serviços informalmente a terceiros, praticando uma concorrência desleal com relação às empresas credenciadas.

Recomendações: Revisão da regulação técnica, visando equilibrar a busca de segurança operacional com o fomento à indústria e ao mercado nacionais; alteração do CBA, para permitir a comercialização de aeronaves ultraleves acabadas; intensificação da fiscalização sobre a prestação clandestina de serviços de táxi aéreo.

ANEXO – Resumo das Audiências Públicas

7/3/12 – Políticas Públicas voltadas para o desenvolvimento da aviação civil

Realizada no dia 7 de março de 2012, pela Subcomissão Temporária sobre Aviação Civil, de autoria do Senador Vincentinho Alves, a reunião contou com a presença dos Srs. Juliano Alcântara Noman, Secretário de Aeroportos da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC/PR); Rogério Teixeira Coimbra, Secretário de Política Regulatória da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC/PR) e do Prof. Respício Antônio do Espírito Santo, Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

O Senador Vincentinho Alves, presidente da reunião, informou que o debate faz parte de uma série de audiências públicas para discutir políticas voltadas à consolidação e ao desenvolvimento da aviação civil.

O **Sr. Rogério Teixeira Coimbra** iniciou sua participação falando sobre o arranjo institucional da Aviação Civil no país. A Secretaria da Aviação Civil (SAC), com *status* de ministério, possui as funções de formulação de políticas públicas e de planejamento, bem como de coordenação governamental dos diversos agentes envolvidos no setor. São vinculadas à SAC a Infraero, que é uma operadora aeroportuária, e a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), que é uma agência independente focada na regulação técnica e econômica e em fiscalização da prestação de serviços aéreos. Além disso, destacou que a aviação militar e controle de tráfego aéreo

estão ligados ao Ministério da Defesa, por meio do Departamento de Controle do Espaço Aéreo.

Em avaliação histórica do cenário brasileiro, destacou que o crescimento e melhor distribuição da renda e a queda de preços nas passagens, observada nos últimos anos⁶, tiveram como consequência o crescimento do setor⁷. Ademais, mencionou a tendência de desconcentração do setor⁸ pois, apesar do duopólio de Gol e Tam, empresas menores têm crescido num ritmo mais acelerado do que o das duas maiores. Também citou que os 130 aeroportos com serviço de transporte aéreo regular atendem a 62% dos Municípios e a 79% da população. Ressaltou que a dinâmica de substituição é uma característica do setor, com alteração de quantos e quais aeroportos prestam serviço regular, bem como alteração das rotas ofertadas.

Diante desse quadro, concluiu que os grandes desafios para a SAC são o aumento do nível de atendimento e a interiorização dos serviços e que o foco da Secretaria é a aviação regional. Para viabilizar investimentos, duas ações foram tomadas: a criação do Fundo Nacional da Aviação Civil (FNAC) e a concessão de três dos principais aeroportos do Brasil⁹.

O FNAC é formado por diversas fontes de recursos e tem como finalidade viabilizar e fomentar o desenvolvimento em diversos aeroportos. A concessão de aeroportos, por sua vez, visa a: a) gerar recursos para o FNAC – este é o destino das outorgas a serem pagas pelos vencedores dos leilões; b)

⁶ Tarifa média em 2004: R\$ 547,00; tarifa média em 2011: R\$ 256,00.

⁷ O *load factor* das aeronaves vêm numa tendência de crescimento, fechando em mais de 70% em 2011.

⁸ O índice de concentração de mercado está em 0,33. Para comparação, o índice dos Estados Unidos é de 0,1.

⁹ Aeroportos de Brasília, Guarulhos e de Campinas.

liberar recursos da SAC, pois com o parceiro privado, a necessidade da Infraero aportar capital próprio é menor, tendendo-se a trabalhar com maior alavancagem financeira; e c) investir na ampliação da capacidade de atendimento do aeroporto e proporcionar níveis de operação e de qualidade com padrões internacionais utilizando recursos dos concessionários, ou seja, dos parceiros privados.¹⁰

Aprofundando o tema das concessões, explicou acerca do modelo de negócios utilizado nos leilões dos aeroportos de Brasília, de Guarulhos e de Campinas. Em cada uma das concessões, duas são as sócias: a Infraero, minoritária e com 49% do capital social, e a majoritária, uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) constituída pelas empresas privadas consorciadas e com 51% do capital social. Assim, a Infraero não terá papel de gerência no dia-a-dia do aeroporto, mas apenas o de proteção do minoritário. Já à SPE caberá a tarefa de gestão e a responsabilidade do pagamento da outorga fixa e das contribuições variáveis. Quanto ao preço das tarifas, as regras de reajuste foram previstas em contrato, sem relação com o aumento de custos da concessionária.

O Sr. Juliano Alcântara Noman estruturou a exposição em torno de dois tópicos: gestão portuária e investimentos.

De início, conceituou gestão aeroportuária como o processamento de pessoas de forma célere, adequada e com o conforto necessário, atentando para funções essenciais de segurança operacional e contra ilícitos. Para atingir uma boa gestão aeroportuária, é necessário coordenar as ações de diversos

¹⁰ O contrato de concessão fixa cronograma de obras, bem como indicadores de *performance* operacionais, trabalhando com gatilhos de demanda e de qualidade de serviço.

órgãos, uma vez que um aeroporto é um sistema. Dessa forma, criou-se a Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias (Conare), que reúne, no mesmo fórum, todos os atores com papéis relevantes dentro de aeroportos, objetivando estabelecer diretrizes para as autoridades aeroportuárias, bem como definir grandes padrões de operação, com normas uniformes, transparentes e que garantam previsibilidade ao fluxo de trabalho nos aeroportos.

Na estrutura do Conare existem comitês técnicos, os quais estudam a fundo questões específicas. Assim, por exemplo, há o Comitê de Indicadores de Desempenho, voltado a estabelecer uma metodologia para mensurar o desempenho nos diversos processos de serviços, definindo quais serão os indicadores, como eles serão medidos e, posteriormente, acompanhando a implementação da metodologia formulada. A importância da métrica está relacionada à possibilidade de, futuramente, definir controles para os processos. O Comitê de Integração de Sistemas estuda soluções para que as atividades dos vários órgãos complementem-se de forma harmoniosa e coerente, tendo como consequência ganhos de eficiência. Já o Comitê de Operações Especiais faz o planejamento conjunto de ações voltadas a períodos de alta demanda, além de estabelecer métricas da capacidade dos aeroportos. O Comitê de Desburocratização em Gestão de Pessoas estuda as normas de cada um dos órgãos a fim de revê-las para melhor adequação à realidade atual. Tais normas de gestão de pessoas referem-se tanto às de tratamento de clientes do aeroporto quanto às relativas ao corpo de trabalhadores de cada órgão.

O palestrante ilustrou o trabalho do Conare mostrando os dados da operação especial para o final de ano de 2011. Apesar do aumento do número de passageiros na rede Infraero e do número de partidas, atrasos e cancelamentos tiveram significativa redução, em comparação com dados de 2010. O resultado positivo foi explicado como fruto do planejamento coordenado dos diversos órgãos, com ações focadas em pessoal, investimentos e informação ao passageiro. Também relatou ações preparatórias com agentes privados, principalmente companhias aéreas, envolvendo questões de aeronave reserva, reforço na escala de serviço e prática de *overbooking*.

Ademais, apresentou o projeto “Eficiência nos Aeroportos”. Visando à utilização mais racional da estrutura aeroportuária já instalada, ações de impacto de curto prazo foram pensadas para melhorar o desempenho dos agentes nos macro processos identificados (por ex. *check-in*, embarque e desembarque). A experiência de implantação no aeroporto internacional de Guarulhos mostrou que os procedimentos operacionais padrão ganharam previsibilidade da ação e, com isso, mais agilidade nos processos e mais eficiência.

Adentrando tema dos investimentos, citou que a SAC é responsável por administrar o Fundo Nacional da Aviação Civil (FNAC). Com fontes diversas de recursos, o FNAC pretende ter escopo amplo, financiando diferentes tipos de ações que tenham como finalidade ampliar a capacidade de atendimento dos aeroportos. Assim, não somente investimentos em obras de infraestruturas podem ser financiados com o dinheiro em questão, mas também compra de equipamentos e treinamento de pessoal, por exemplo. Além disso, o Fundo

privilegia ações de curto e médio prazo que constem em planejamentos plurianuais, garantindo, dessa forma, o compromisso das diferentes autoridades políticas – municipais, estaduais e federais – na continuidade e finalização de projetos.

Dentro do FNAC, destacou o Programa Federal de Auxílio aos Aeroportos (Profaar), antes administrado pelo Ministério da Defesa e, agora, de responsabilidade da SAC. O Profaar é um fundo específico para reforma, ampliação e construção da infraestrutura aeroportuária de interesse estadual. Assim, cada Estado informa seus projetos de maior relevância e, dentro da limitação orçamentária, são priorizados os investimentos do fundo.

O Prof. Respício Antônio do Espírito Santo iniciou sua apresentação lembrando que, por aviação civil, entende-se um conjunto de subsetores de negócios, tais como: transporte aéreo regular e não regular; aviação comercial, geral executiva, aerodesportiva, agrícola e experimental; aerolevanteamento; escolas de formação de aviadores, de comissários, de mecânicos e de trabalhadores em geral; faculdades de ciências aeronáuticas; fabricantes de aeronaves, de peças, de equipamentos e de sistemas para aviação; a infraestrutura aeroportuária; e infraestrutura aeronáutica.

Assim, considerando a pluralidade de subsetores na aviação civil, o palestrante criticou a atuação do Governo – em especial a da SAC –, por dar excessivo destaque à aviação comercial e à infraestrutura portuária, prestando pouca atenção aos demais subsetores, para os quais não há estabelecimento de políticas públicas de regulamentação e de desenvolvimento. Como confirmação de seu ponto de vista, mencionou que a estrutura organizacional da SAC não contempla o restante da aviação civil.

Comentando sobre políticas públicas possíveis para o desenvolvimento da Aviação Civil, trouxe o exemplo dos Estados Unidos, que possuem um programa oficial de serviços aéreos essenciais subsidiados pelo Governo Federal. Atendendo a uma preocupação do governo norte americano de integrar as diversas partes do país, o programa utiliza recursos do Orçamento da União para subsidiar a operação de empresas que atendam a critérios estabelecidos na política de aviação e vençam um processo licitatório.

Após as exposições, os senadores presentes fizeram uma série de considerações e perguntas aos convidados. Assim, coube ao **Sr. Rogério Teixeira Coimbra** esclarecer os seguintes pontos:

- a) Quanto à intermodalidade: historicamente o Brasil não explorou a intermodalidade de transportes, o que levou à atual situação de deficiência. Recentemente, a SAC tem participado, no âmbito do Ministério dos Transportes, de fóruns específicos sobre o assunto. Um exemplo é a discussão sobre o trem de alta velocidade e de que forma ele pode interagir com políticas públicas para aeroportos, rodovias, acessos viários e estacionamento.
- b) Quanto à aviação em geral: a SAC ainda está definindo o *modus operandi* de incentivo à aviação geral. Primeiramente serão estabelecidas as prioridades do Governo, e a forma de como serão atendidas. Após essa etapa, serão determinados os incentivos adequados para atingir os objetivos pretendidos.

- c) Quanto à aviação regional: é um dos centros da atenção da SAC. Para o palestrante, o foco principal para o plano de incentivo à aviação regional deve ser a adequação de infraestrutura. Ressaltou a necessidade de cautela na eleição das demais formas de incentivo, uma vez que é possível criar ineficiências, e citou um estudo, ainda em desenvolvimento, que buscará identificar quais são os Municípios polarizadores e quais são os que atendem o próprio Município e cidades adjacentes, com a finalidade de auxiliar na priorização de investimentos.
- d) Quanto ao FNAC: a SAC está elaborando o decreto que regulamenta a aplicação dos recursos do Fundo.
- e) Quanto às concessões: o palestrante esclareceu o motivo do modelo de concessão dos aeroportos de Brasília, de Guarulhos e de Viracopos não ter sido o de menor tarifa, mas sim a de maior valor oferecido pelo direito de explorar o aeroporto por determinado tempo. Se a escolha fosse pela menor tarifa, o deságio no preço das passagens beneficiaria tão somente os usuários daqueles aeroportos e incentivaria o aumento da demanda em lugares já sobrecarregados. Pelo critério do maior valor pago, o dinheiro arrecadado ao FNAC poderá ser aplicado em diferentes partes da rede aeroviária, proporcionando, inclusive, a interiorização do desenvolvimento do País. Também mencionou que o valor de outorga deve ser pago ao longo dos anos, em parcelas anuais corrigidas pelo IPCA. Por fim, mencionou a obrigação contratual do concessionário em

proporcionar, dentro do limite do sítio do aeródromo, toda infraestrutura necessária ao seu funcionamento.

- f) Quanto à concorrência como forma de melhorar a prestação de serviço e a questão de céus abertos: há o entendimento da necessidade de o Governo brasileiro proporcionar um ambiente regulatório que aumente a concorrência. Assim, a política nacional de aviação civil e algumas resoluções do Conar trazem diretrizes para negociação de acordos sobre serviços aéreos que o Brasil faz, no sentido de ampliar sua capacidade de troca de tais serviços. Tais acordos podem ser mais ou menos liberais em vários pontos: liberdades do ar, regime tarifário, número de frequência, capacidade, capacidade ou não de *codeshare*. Quanto mais liberal esse acordo desenhado entre os países, mais próximo do conceito de “céus abertos”. Apesar da possibilidade dos acordos serem liberais, o Brasil proíbe a cabotagem, isto é, não há permissão para que empresas estrangeiras – com CNPJ, empregos criados e pagamento de tributos registrados no exterior – operarem voos domésticos no Brasil (art. 216, do Código Brasileiro de Aeronáutica). Ressaltou que a cabotagem não se confunde com ausência de limitação de capital estrangeiro, pois neste caso, o proprietário de uma empresa aérea é pessoa jurídica do direito privado brasileiro, os empregos e os pagamentos de tributos ocorrem no Brasil. Segundo o palestrante, o Brasil ainda não é maduro o suficiente, em termos de Aviação Civil, para discutir a cabotagem. No entanto, deveria discutir a atual limitação dada pelo Código Brasileiro de Aeronáutica ao capital estrangeiro – 20% ações ordinárias do capital com direito a voto.

g) Quanto aos aeródromos: citou o trabalho de regularização das outorgas de todos os 720 aeródromos públicos no país e a importância de que todos tenham o instrumento jurídico adequado, o que, por um lado, garante meios de o Governo cobrar responsabilizações do operador do aeroporto, e, por outro, garante segurança jurídica a esse último para realizar investimentos em um ativo formalmente atribuído a ele.

O Sr. Juliano Alcântara Noman, por sua vez, respondeu:

- a) Quanto à estrutura da SAC: alegou que, por ser um órgão novo da Presidência, ainda possui problemas de organização institucional, mas já há proposta para reorganizar seu desenho.
- b) Quanto ao uso dos recursos do FNAC: além do repasse de recursos a obras, o Fundo aplicará recursos na capacitação dos setores e elos da cadeia da Aviação Civil.
- c) Quanto ao plano da malha aeroviária: para sua ampliação, primeiramente são identificadas cidades que possam ser polarizadoras, para o direcionamento de recursos a localidades que maximizem o uso de infraestrutura. Também se identificam e mapeiam sítios para abrigar aeródromos com possibilidade de futura expansão. Por fim, há diálogo com os Estados a fim de entender suas expectativas e o seu ponto de vista de gestão – há a ideia de transferência de tecnologia e de soluções entre os Estados, numa tentativa de catalogar soluções comuns a eles.

d) Quanto à Copa do Mundo: foi criado um comitê do qual participam todos os grandes agentes públicos envolvidos na organização do evento, facilitando a adequada articulação entre pessoas e com autoridades estrangeiras. O comitê identificou, por exemplo, os países que possuem experiência em grandes eventos e com eles mantêm conversas e tratativas para que haja transferência de conhecimento às autoridades brasileiras.

Por fim, o **SR. RESPÍCIO ANTÔNIO DO ESPÍRITO SANTO** destacou a diferença entre os conceitos de serviço aéreo essencial e de aviação regional. O primeiro é uma necessidade do país e deriva de políticas de integração territorial e social. O outro, uma atividade econômica corriqueira, um segmento da Aviação Civil.

12/3/12 – Políticas Públicas voltadas para o desenvolvimento da aviação civil

Realizada no dia 12 de março de 2012, pela Subcomissão Temporária sobre Aviação Civil, atendendo a requerimento de autoria do Senador Vincentinho Alves, a reunião contou com a presença dos Srs. Cláudio Passos Simão, Diretor de Aeronavegabilidade da Agência Nacional de Aviação Civil – Anac; e George William Cesar de Araripe Sucupira, Presidente da Associação de Pilotos e Proprietários de Aeronaves.

O **Sr. Cláudio Passos Simão** abordou aspectos institucionais do sistema de aviação civil e falou sobre como a Anac se insere dentro desse contexto. Por meio de sua apresentação, buscou esclarecer o escopo e a amplitude da regulação e da fiscalização, ressaltando que ambos os aspectos têm um viés técnico e um viés econômico. Ademais, focou algumas situações e desafios enfrentados pela Agência.

Inicialmente, enfatizou que a principal atividade da Anac é a segurança, a qual está em evolução constante, pois a interface aérea é muito complexa e sempre surgem novas situações a serem consideradas no estabelecimento de um marco regulatório. Sobre esse ponto, destacou a importância da certificação, que permeia tanto a regulação técnica – a parte de elaboração dos requisitos técnicos – quanto à fiscalização técnica. De acordo com o expositor, existem diversos níveis de certificação: certificação de aeronaves, que envolve aprovação de projetos e de empresas fabricantes, o registro de aeronaves, a aprovação da aeronavegabilidade e a aprovação de empresas de manutenção; certificação da infraestrutura, que inclui a aprovação de projetos

e a aprovação operacional da infraestrutura aeroportuária; e certificação de operações, categoria dentro da qual estão as aprovações operacionais de empresas aéreas nos seus diversos segmentos, a aprovação de pessoal, e a aprovação de escolas.

Introduzindo o aspecto econômico da regulação e da fiscalização, o Sr. Cláudio Passos chamou atenção para o fato de que, enquanto o caráter técnico atende a requisitos internacionais estabelecidos através da Convenção de Chicago, o econômico depende do contexto específico do País. Posto isso, citou as categorias em que se divide esse aspecto: concessões e autorizações dos diversos serviços aéreos em todos os seus níveis; concessões de aeródromos públicos (lembrando que a concessão dos aeroportos públicos trouxe um novo viés a ser regulado pela Anac); obrigações das concessionárias e autorizatárias; direitos dos passageiros; aumento da concorrência; e padrões de qualidade dos serviços.

Falando sobre os principais desafios a serem enfrentados, citou como primeiro deles o fato de o marco regulatório da aviação civil ainda estar sendo atualizado. Segundo relatou o Sr. Cláudio Passos, essa demora se deve a fatores como a necessidade de se reestudar os aspectos técnicos, pois havia defasagem na atualização dos regulamentos, segmentados em duas estruturas legislativas (uma anterior ao Código de 1986 e outra posterior a este) muitas vezes conflitantes. Então, o processo de atualização ocorre dentro de uma escala de prioridades que inclui o fator risco em termos de segurança e o fator necessidade do governo ou do mercado.

Outro desafio apontado foi o crescimento acelerado da aviação civil no contrapasso do processo de implantação da Agência, o que levou a uma necessidade de revisão dos processos, de forma a torná-los mais eficientes. Uma das iniciativas foi a automatização dos sistemas, melhorando a interface com o usuário, aumentando o acesso a serviços via internet, e diminuindo a necessidade de checagem de informações.

Ademais, disse ser desafiador o fato de a regulação técnica ter que lidar com categorias com demandas e problemas muito diferentes, que demandam estudos específicos: aviação geral, esportiva, agrícola, taxi-aéreo.

De acordo com o Sr. Cláudio Passos Simão, a luta para que não existam mais aeródromos fechados, mas apenas aeródromos públicos, é outra questão em voga na Anac. Em sua opinião, trata-se de uma questão de segurança, pois assim se aumentaria a compreensão das administrações aeroportuárias quanto à necessidade de atendimento de certos requisitos técnicos, muitas vezes negligenciados quando da construção dos aeroportos. Conforme apontou o expositor, essa dificuldade de entendimento também se faz presente no processo de certificação de empresas de taxi-aéreo, o que faz com que a Agência tenha que manter uma postura aberta a esclarecimentos e a rediscussões.

Entrando mais especificamente nos domínios da regulação econômica, destacou como desafios o aumento do acesso do povo brasileiro à aviação civil e a saturação das expectativas e das demandas dos consumidores, as quais têm crescido nos últimos anos.

O palestrante esclareceu que a fiscalização pode ser dividida em dois aspectos: um preventivo, de vigilância continuada e que depende da colaboração do fiscalizado; outro, denominado “ação fiscal”, que consiste em lidar com tentativas de ludibriar o sistema. Reconheceu, ainda, que, neste último, a Agência ainda precisa evoluir muito. Disse que para isso está desenvolvendo um processo fortemente baseado em inteligência, com acordos com diversos órgãos, incluindo a Polícia Federal e a Receita Federal.

Por fim, enfatizou que o momento atual é de mudança de cultura em todo o setor de aviação civil, passando de uma etapa de legislação excessivamente engessada para um em que a segurança operacional deve permear todas as ações. Em sua opinião, com essa nova cultura, a Anac estará mais preparada para lidar com situações desafiadoras e será possível manter um aprimoramento constante do sistema.

O Sr. George William Cesar de Araripe Sucupira ressaltou a situação caótica da aviação civil brasileira. Disse que o ideal da Appa é que o Brasil tenha uma aviação civil à altura da sua necessidade.

Criticou a falta de uma política brasileira de aviação civil. Segundo relatou, a Anac foi criada sob a égide de um Código Brasileiro de Aeronáutica desatualizado e implantada do jeito que foi possível. Segundo o palestrante, isso ocorreu porque era necessário criar um órgão certificador civil de aeronaves, para aumentar a venda dos aviões da Embraer no comércio internacional (alguns países não compram aviões certificados por um órgão militar).

O expositor destacou que, por não haver uma política específica, que estabeleça uma estrutura e uma hierarquia bem definidas, desde a criação da Anac, vários órgãos foram criados e extintos por não realizarem suas funções, como foi o caso do Conselho de Aviação Civil – Conac. Na opinião do Sr. George William Sucupira, isso demonstra o descaso do governo brasileiro com a aviação civil. Nesse contexto, ressaltou que a Agência tem procurado fazer seu trabalho, apesar de estar lidando com uma fuga de funcionários para a iniciativa privada. Apontou que, assim como a Anac, a Infraero tem suas ações engessadas pela SAC. Ressaltou ainda que o baixo número de acidentes registrados se deve ao fato de os profissionais de aviação serem extremamente preocupados com a segurança, pois, se dependesse do Estado, cairia avião todo dia.

Mostrou-se preocupado com a falta de atenção dada à infraestrutura aeroportuária. Do seu ponto de vista, não adianta investir em Tecnologia da Informação nos aeroportos se não há estrutura física que possa corresponder à agilidade no processamento das informações. Ademais, com essa postura de descaso, o País está deixando de investir em uma grande fonte de recursos: o turismo aéreo. Na opinião do palestrante, a Amazônia poderia ser sustentada apenas com a chamada “aviação executiva”, de empresários donos de aviões que realizam viagens turísticas. Relatou que, atualmente, a Appa tem tido uma dificuldade enorme para facilitar esse tipo de trânsito, pois as taxas são exorbitantes e devem ser pagas em dinheiro. Destacou ainda a iniciativa da Associação de cuidar de alguns aeroportos por conta própria, contando com a ajuda de algumas instituições e pessoas envolvidas na causa. É o que tem ocorrido com os aeroportos de Parati e São Joaquim, por exemplo.

Encerrando sua participação, enalteceu a importância da Subcomissão e se mostrou feliz por poder tentar motivar a opinião pública do País por intermédio do Senado Federal. Disse esperar que o resultado das audiências seja levado ao Executivo e que haja uma mudança no posicionamento do Governo quanto à aviação civil.

Após as exposições, Presidente da Subcomissão, Senador Vicentinho Alves, fez uma série de considerações e perguntas aos convidados. Assim, o **Sr. Cláudio Passos Simão** esclareceu acerca dos seguintes pontos:

- h) Quanto às atribuições da SAC e da Anac no planejamento de uma nova política pública para a aviação brasileira: disse que a Anac tem trabalhado fortemente no estabelecimento dessa política, na sua estrutura e contribuído para as discussões do Governo juntamente com a Secretaria. No entanto, salientou que as reuniões são inúmeras, existem diversos setores e discussões específicas. A Agência tem focado muito em sua própria estruturação, condição necessária para alcançar um funcionamento de rotina e, assim, fazer a própria política pública, apresentar sugestões e propostas.
- i) Quanto ao Projeto de reforma do Código Brasileiro de Aeronáutica (PL nº 6961/2010): afirmou existir um grupo de trabalho específico acompanhando o processo. Há, inclusive, propostas advindas de trabalhos internos da Anac relativas a aspectos técnicos do Código que não se aplicam mais e que precisam ser atualizados.

- j) Quanto ao processo de reabertura das Sessões de Aviação Civil nos aeroportos e das chamadas regionais em locais onde antes havia o Serac – Serviço Regional de Aviação Civil: lembrou que houve uma queda no efetivo da Anac desde sua criação (de 2.240, em 2006, para 1.405, no final de 2011). No processo de otimização da alocação dos recursos humanos, foram extintos alguns Serviços Regionais de Aviação Civil e realizaram-se algumas alterações para que alguns procedimentos pudessem ser realizados de forma informatizada (como registro aeronáutico, pedidos de vistoria e entrada em processos de licença). Enfatizou que, diante do cenário atual, a Agência tenta prestar o serviço da melhor forma possível, mas que não há nada decidido com relação ao futuro.
- k) Quanto à integração entre a Anac, a SAC e outros órgãos congêneres aos Ministérios do Turismo, Transporte, Cidades e Integração Nacional no que diz respeito a decisões referentes à mobilidade urbana dos aeroportos brasileiros: de acordo com o relato do Sr. Cláudio Simão, as questões de mobilidade urbana, que envolvem os governos estaduais e municipais, não estão no rol de competências da Anac.
- l) Quanto a incentivos para o desenvolvimento dos táxis-aéreos e aviação geral: o palestrante reforçou que a aviação geral tem muitas faces, com características bem distintas. Desse modo, a Anac tem grupos técnicos que definem com cada um desses setores o

que pode e o que precisa ser desenvolvido, dentro de uma escala de prioridades e da capacidade da Agência. Relatou haver, inclusive, estudo específico para a parte de helicópteros.

- m) Quanto às taxas aeroportuárias: afirmou haver taxas dos aeroportos e taxas do tráfego aéreo, sendo as últimas inteiramente da competência do Departamento de Controle do Espaço Aéreo – Decea. Sobre o caso específico dos táxis-aéreos, que estão pagando uma taxa cuja alíquota é superior a dos impostos, disse que a questão deve ser esclarecida em uma reunião já marcada com representantes do setor.
- n) Quanto aos objetivos estratégicos da Anac: lembrou que quando a gestão atual assumiu a diretoria, em 2008, o indicador de acidentes relativo ao transporte regular de passageiros no Brasil estava alto, em função dos eventos recentes. Assim, esse foi o setor prioritário da Anac na época. Hoje, o indicador encontra-se abaixo da média mundial. Sendo assim, para o transporte aéreo regular, são estabelecidos processos e os regulamentos, enquanto os demais segmentos estão sendo estudados. Sabe-se que os indicadores de táxis aéreos estão estáveis e que tem havido um crescimento na parte de instrução, na parte de aviação geral privada e na parte do uso agrícola.

O **Sr. George William Cesar de Araripe Sucupira**, por sua vez, acrescentou que as taxas aeroportuárias pagas pelo contribuinte referentes a serviços de aviação (taxa aeronáutica, taxa aeroviária e taxa aero...?) não

são inteiramente repassadas às entidades responsáveis por sua execução. Uma parte é contingenciada – erroneamente, em sua opinião – pelo Tesouro Nacional.

**23/3/12 – Planejamento estratégico para o desenvolvimento da
malha aeroviária e aeroportuária**

Realizada no dia 26 de março de 2012, pela Subcomissão Temporária sobre Aviação Civil, atendendo a requerimento de autoria do Senador Vincentinho Alves, a reunião contou com a presença dos seguintes participantes: Sr. Fábio Faizi Rahnemay Rabbani, Superintendente de Infraestrutura Aeroportuária da Agência Nacional de Aviação Civil – Anac; Sr. Luiz Kavumi Miyada, assessor da Diretoria de Aeroportos da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero; Sr. Cláudio Jorge Pinto Alves, professor titular do Departamento de Transporte Aéreo do Instituto Tecnológico de Aeronáutica – ITA, Sr. Rui Thomaz de Aquino, membro do Conselho Internacional de Aviação Executiva – Ibac; e Sr. José Henrique Gracioso Moraes, aeronauta.

O **Sr. Fábio Faizi Rahnemay Rabbani** tratou primeiramente do panorama geral da infraestrutura aeroportuária e da evolução do transporte regular, para, em seguida, falar do papel da Anac e dos níveis de proteção do sistema.

Informou que o Brasil possui 28 aeródromos militares e 3610 civis; destes, 720 são públicos e 289, privados. Há 87 a cargo da União, o que corresponde a pouco mais de 96% do tráfego regular; sob a responsabilidade dos Estados e Municípios há 633, que equivalem a 3,47% do tráfego regular. O setor passa por um momento de transição, com a delegação de quatro aeródromos à iniciativa privada, por meio de concessões. Com isso, serão 62

administrados pela Infraero, 21 pelo Comando da Aeronáutica – Comaer, mais os quatro delegados à iniciativa privada.

Ressaltou o crescimento de quase 120% do tráfego aéreo no Brasil nos últimos oito anos, enquanto, no resto do mundo, a taxa foi de 40%. Informou que a quantidade de passageiros embarcados no transporte aéreo doméstico cresce a uma taxa média de 10% ao ano desde 2002, e que não houve variação significativa, nesse período, em relação à quantidade de localidades atendidas por voos regulares.

Comentou o papel incumbido à Anac pela Lei 11.182, de 2005, de promover a segurança e a excelência do sistema de aviação civil, e destacou que essa missão envolve – nos aeroportos em particular e no sistema em geral – problemas de segurança operacional, cuidados com interferência ilícita, capacitação de pessoal, qualidade do serviço prestado, bem como questões urbanas e de meio ambiente. Frisou que as margens de segurança na aviação civil são maiores do que as de outros setores.

Afirmou que limitações da infraestrutura aeroportuária causam restrições operacionais e disse que, devido a isso, os operadores aéreos, primeiro nível de proteção do sistema, enfrentam dificuldades ao planejar o desenvolvimento da malha. Acrescentou que é necessário integrar programas de desenvolvimento urbano e aeroportuário não apenas por meio de estudos de impacto ambiental no entorno dos aeroportos, mas também mediante programas de mobilidade compatíveis com o volume de tráfego – a integração modal, como é conhecida. O transporte aéreo não pode se tornar empecilho para o desenvolvimento de uma região, mas fator de crescimento. Segundo

ele, o aeroporto de Porto Alegre é o único de grande porte no País com acesso ferroviário. Em sua opinião, é importante considerar esses pontos no momento em que se elabora um planejamento estratégico para o setor.

Citou, em seguida, a maioria das questões críticas para a segurança aeroportuária com que a Anac, no papel de fiscalizadora, se depara no dia a dia, tais como problemas com o pavimento da pista de pouso e decolagem, com a cerca patrimonial e com a proteção do entorno do aeroporto, bem como resposta às emergências, controle de acesso e necessidade de capacitação dos administradores aeroportuários.

Destacou que as ações da Anac, em relação a todas essas questões, consistem em fiscalizar as operações, aprimorar a regulação e fomentar o desenvolvimento técnico. Ressaltou, por fim, que o planejamento deve ser sustentável no longo prazo e envolver não só investimento, mas também capacitação e integração de todos os envolvidos do setor.

O Sr. Luiz Kavumi Miyada discorreu sobre a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) no contexto do sistema aeroportuário brasileiro e perante as novas políticas públicas para a aviação civil.

Apresentou, primeiro, dados sobre o contexto da aviação civil no Brasil. Destacou que o fator crítico no processo é o tempo, que impacta aspectos de infraestrutura, organização de malhas e serviços, interdependência de vôos e picos de tráfego aéreo. Isso sem

desconsiderar que setor de aviação sofre rigorosa regulação na área de segurança e que se liga a regras de abrangência internacional. Na sequência, apresentando a rede nacional de aeroportos e operadores, destacou que, dos 720 aeródromos públicos, 66 são operados pela Infraero – 64 por delegação do Governo Federal e dois por convênio. Esses 66 aeródromos, somados a outros 120, cuja gerência não compete à Infraero, formam o contingente de aeroportos tarifadores. Por último, apresentou gráfico representativo da distribuição dos atores do sistema de aviação civil, evidenciando o papel da Infraero como operadora da infraestrutura que lhe é atribuída pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC-PR), sujeita à regulamentação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e integrando o corpo da Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias (Conaero), da qual falou mais adiante.

Passando ao segundo tópico de sua exposição – informações sobre a atuação da Infraero –, destacou as recentes mudanças promovidas na Lei nº 5.862/1972, de criação da Infraero, pela Lei nº 12.462/2011 e pela Medida Provisória nº 551/2011: a vinculação da empresa à SAC-PR – e não mais ao Ministério da Aeronáutica –, e a autorização expressa de que ela possa constituir subsidiárias e participar de sociedades privadas. Em seguida, apresentou a atual estrutura da Infraero: nove superintências regionais, 66 aeroportos sob a gestão da empresa, 34 terminais de logística de cargas e 80 estações de apoio à navegação aérea. Por essa

rede de 66 aeroportos, passaram, em 2011, 180 milhões de passageiros, número que pode chegar, em 2012, a 200 milhões. Dito isso, apresentou informações sumárias sobre planos e sistemas para os aeroportos públicos, o que, segundo ele, é uma discussão que merece ser aprofundada. Por último, apresentou o desenho vigente de tarifas aeroportuárias (considerando a Medida Provisória nº 551/2011), em que a de embarque fica a cargo do passageiro; as de pouso, permanência e conexão cabem ao transportador; e as de armazenagem e capatazia (atividade de movimentação de mercadorias nas instalações de uso público) são de responsabilidade do agente. Sem dados atualizados do provável impacto das novas tarifas sobre os custos do setor, apresentou números de 2010, quando representavam 2% dos custos – os maiores ficaram com combustível (32%), encargos com pessoal (19%), e despesas administrativas (14%).

Por fim, mencionou as recentes mudanças no sistema de gestão de aeroportos. Exibiu um mapa do país com os projetos voltados à expansão de capacidade do sistema de aviação civil. Em seguida, destacou a criação, pelo Decreto nº 7.554/2011, da Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias (Conaero), enfatizando a competência desse órgão de gerir o Programa Nacional de Facilitação do Transporte Aéreo. Destacou, também, o papel da Infraero em coordenar os trabalhos da Autoridade Aeroportuária, composta por Receita Federal, Sistema de Vigilância Agropecuária (Vigiagro), Polícia Federal, Departamento de

Controle do Espaço Aéreo (Decea), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Anac e pela própria Infraero. A Autoridade Aeroportuária já está presente em 12 aeroportos. Com essa atribuição, a empresa se esforça para estruturar, nesses aeroportos, Centros de Gestão Aeroportuária (CGAs), espaços físicos compartilhados pelas autoridades aeroportuárias e representantes das empresas aéreas para a melhor troca de informações e tomada de decisões operacionais. Essa ação coordenada, segundo ele, já começa a dar bons resultados e serve de preparação para a otimização dos aeroportos durante eventos de grande porte, como a Rio+20, a Jornada Mundial da Juventude, a Copa do Mundo de 2014 e as grandes datas festivas nacionais.

O Sr. Cláudio Jorge Pinto Alves fez um balanço da atual situação dos aeroportos brasileiros. Evidenciou que sofremos, desde 2009, com falta de capacidade instalada e, diante do déficit observado, apontou soluções que abarquem os vários ramos da aviação civil, e não somente a aviação comercial regular.

Apresentou um gráfico que mostra que o Brasil é o segundo país do mundo em número de aeródromos, só perdendo para os Estados Unidos, em primeiro lugar com larga vantagem. Nos EUA, há 5.143 pistas pavimentadas, enquanto que no Brasil há 714. Contudo, somente 65 dos aeródromos públicos brasileiros têm pistas de comprimento maior que 2 mil metros, medida que permite que aeronaves de grande porte operem com tranquilidade. Outro dado é que somente cem pistas

operam por instrumento, o que significa que muitos aeroportos operam com aviação comercial regular, sem dispor de instrumentos de auxílio à navegação e sem operar à noite. Isso prejudica principalmente a aviação regional.

Na segunda etapa da exposição, comentou o resultado de um estudo realizado em 2009 e que apontava a provável taxa de crescimento do setor de aviação civil até 2030. Embora conduzido de maneira rigorosa, o estudo errou por não prever o rápido crescimento ocorrido nos últimos anos, e que antecipou para 2011 taxas de tráfego que só ocorreriam de 2014 em diante. O aeroporto de Viracopos, em Campinas, São Paulo, por exemplo, tem hoje um tráfego que, de acordo com o estudo, só ocorreria depois de 2030. Outra parte do estudo mostrou uma previsão de crescimento global para o setor no Brasil. A hipótese mais otimista dizia que o país dobraria sua capacidade aeroportuária em dez anos. Mas a realidade da aviação mostra que a aviação cresceu acima da previsão, o que, conforme o expositor, é positivo, mas gera a preocupação de que esse crescimento precisa ser sustentado em termos de infraestrutura aeroportuária. E isso significa observar três subsistemas: pistas, pátios e terminais para passageiros. Mostrando novo gráfico, disse que a quantidade de pistas ainda não é um problema. Contudo, desde 2009, há insuficiência de pátios para a permanência de aviões e de locais para a movimentação de passageiros.

Quanto às soluções, afirmou inicialmente que a dúvida entre expandir aeroportos existentes ou construir novos deve levar em consideração o balanço dos subsistemas envolvidos, para que não se transfira um problema de um subsistema a outro. Por exemplo, a expansão da capacidade do pátio e do terminal exige um redesenho do sistema de pistas, ou o projeto se torna inviável. E nesse ponto há fatores limitadores, como a necessidade de licença ambiental. Quando inviável a expansão por falta de espaço, o Município deve procurar uma nova área e protegê-la do avanço do zoneamento urbano, sob pena de, como ocorreu com a cidade de Mossoró, Rio Grande do Norte, ter de fechar um aeroporto já construído em virtude da alta concentração de edifícios nos arredores do empreendimento.

Outra solução que precisa ser considerada, apontou, é a aviação regional, que irá fazer a ligação das capitais ou dos grandes aeroportos com cidades de menor porte. A aviação regional, advertiu, é muito importante e não pode ficar fora do contexto de investimentos na expansão do setor. Outra necessidade diz respeito à aviação executiva, sobre a qual pesa o estigma de atender a uma elite, mas que é importante para a locomoção de profissionais que induzem o crescimento de comunidades. Encareceu também a necessidade de investimento na aviação geral, que forma os futuros pilotos. Por fim, enfatizou os estudos e a definição de diretrizes para o setor, que podem contar com a participação de escolas que atuam no setor de aeronáutica, como o ITA.

Ele defendeu que esses institutos são mais isentos de pressões políticas e podem apontar soluções de cunho eminentemente técnico.

O **Sr. Rui Thomaz de Aquino** lamentou que a infraestrutura aeroportuária no Brasil não seja discutida como deveria ser. O País possui 5.565 municípios, quase 4.000 aeroportos e helipontos – só a cidade de São Paulo abriga o maior número de helipontos do mundo – mas só se discute a situação de 120 cidades, somente 4% do que significa a aviação no Brasil. Lembrou que, há mais de dez anos, eram 400 cidades atendidas e frisou a necessidade de expansão do setor. Disse que a falta de suporte para a aviação geral e executiva acarreta diversos problemas, como, exemplo, a carência de mão de obra no setor. Comentou as dificuldades que a Petrobrás deve enfrentar para atender a uma demanda de 92 helicópteros para 2012, pois não há pilotos e mecânicos para esse tipo de aeronave no mercado.

Questionou haver aeroportos privados aprovados, por parecer do Decea e autorização da Anac, para operar, apesar da falta de legislação que normatize a exploração privada dos aeroportos, de forma a acompanhar as mudanças havidas no setor. Questiona como a iniciativa privada irá gerir esses aeroportos, se não há norma que estabeleça como isso deve acontecer.

Abordou também a questão de acesso aos aeroportos e o problema de não haver integração com outros meios de transporte. Citou o

aeroporto de Congonhas e o de Viracopos. Em relação ao último, disse que, além de não haver nem ônibus, nem trem, tampouco há estacionamento para os que vão obrigatoriamente de carro.

Comentou que esteve em Washington, EUA, há três semanas, discutindo, com a FAA e com a *International Civil Aviation Organization* – Icao, o programa para controle de tráfego aéreo chamado *NextGen – Next Generation Air Transportation System*, implantado em 2007 para vigorar até 2025. Ele substitui o radar e aumenta o número de operações no solo e no ar, sem sobrecarregar os operadores.

Já discutiu o problema da segurança em diversos fóruns internacionais, entende a importância da questão, mas acredita que deve haver bom senso para decidir sobre a matéria no Brasil, porque o país apresenta realidades bastante diferentes entre um aeroporto e outro. Em sua opinião, não se pode dificultar, onerar ou impedir a operação de terminais aeroportuários com exigências rígidas demais, quando, ao lado, existem aeroportos em que não há nenhum sistema de controle. Enfatizou que, em busca do ótimo, não se faz o bom.

Como exemplo, citou o rigoroso sistema de controle do aeroporto de Brasília, que não faz sentido, por exemplo, em Ponta Porã. Além disso, se algum passageiro quiser burlar a lei ao chegar à capital federal, basta embarcar ou desembarcar pelo aeroporto de Luziânia, a 36 km de

distância. Em São Paulo, a alternativa é o aeroporto de Itu, distante 80 km do de Congonhas.

Questionou também a exigência do caminhão do Corpo de Bombeiros nos aeroportos, pois as estatísticas, segundo ele, não demonstram que o bombeiro tenha sido fator decisivo em acidentes. Contrapôs o custo desse veículo – quase um milhão de reais –, diante da falta de recursos frequente para a construção, por exemplo, da cerca patrimonial.

Acrescentou que algumas dessas demandas, bem como o serviço de entrada dos voos internacionais e a falta de política de abastecimento, criam embaraços aos passageiros de aviações executivas – em sua maioria presidentes de empresas que chegam com objetivo de investir no Brasil. O país é considerado a pior nação em termos de recepção dos voos dessa categoria.

Comentou que, no Brasil, o passageiro executivo internacional não consegue pagar o abastecimento de combustível de sua aeronave com cartão de crédito; tem que ser em dinheiro. Comparou essa realidade com os dez minutos necessários para esse executivo descer do avião no aeroporto de Fort Lauderdale, nos EUA, passar pela alfândega – a sete metros do lugar do pouso – e ser liberado pela receita federal americana.

Acredita que o planejamento para o setor aeroviário brasileiro deve ser feito por um grupo multidisciplinar, composto não só pelos legisladores e pelas instituições responsáveis, mas também pelos operadores, tanto do Norte quanto do Sul, para que as políticas para o setor atendam às diferentes realidades brasileiras, seja a de Boa Vista, seja a de Porto Alegre.

O **Sr. José Henrique Gracioso Moraes**, na qualidade de empresário de táxi aéreo, narrou como o aumento de custos provocado pelas reformas do setor de aviação civil impactou empresas como a dele.

O expositor constituiu sua empresa em 1998, pouco antes da criação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). Em 2008, algumas medidas adotadas aumentaram os custos de tarifas em 54%. Já em 2011, com as medidas provisórias que desmembraram as tarifas devidas a autoridades aeroportuárias como a Infraero e o Departamento de Controle do Espaço Aéreo, o aumento real percebido por ele foi de 179%. Por fim, com a Resolução nº 180/2011, da Anac, que trata das tarifas aeroportuárias de embarque, pouso e permanência, o custo com o item aumentou novamente em 14%.

Continuando, enumerou os demais custos com que arca uma empresa de táxi aéreo. O primeiro é o combustível, cujo alto preço, admite, é um problema não restrito ao setor de aviação. Soma-se a isso o custo com trabalhadores, seguros e manutenção dos aviões. O custo de

um hangar para a permanência dos aviões – concedido mediante licitação – chega a R\$ 150 mil mensais, valor impraticável para uma empresa de táxi aéreo. Assim, ele recorre aos pátios da Infraero, nos quais há restrições quanto ao tempo de permanência. Em resumo, o somatório das mudanças ocorridas na última década faz com as empresas de táxi aéreo trabalhem, hoje, com uma margem de lucro muito reduzida. Assim, ele pediu que as autoridades públicas decidam quais setores deverão absorver os custos com os investimentos para a expansão do setor de aviação civil no País.

Por fim, ele destacou a importância do setor de táxi aéreo para o país. Sua empresa contrata 80 pessoas e gera mais de cem empregos indiretos. O táxi aéreo alcança lugares de difícil acesso e presta serviços também a instituições públicas. Sua empresa, por exemplo, tem na carteira de clientes os Correios, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), a Fundação Nacional do Índio (Funai) e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa).

Após as exposições, o Senador Vicentinho Alves fez uma série de perguntas aos convidados. Assim, coube ao **Sr. Luiz Kavumi Myada** esclarecer acerca dos seguintes pontos:

- o) Quanto a investimentos para tornar o aeroporto de Palmas uma alternativa para as conexões de Brasília: Não acredita que aquele aeroporto, de quinhentos mil passageiros por ano, seja

economicamente atraente para as empresas. Lembrou que o Aeroporto de Confins foi mantido pela Infraero por vinte anos, pois, entregue, em 1984, com capacidade de cinco milhões de passageiros por ano, operava com menos de quinhentos mil até final de 2004. Informou que, atualmente, a infraestrutura está defasada, pois o movimento passa de oito e meio milhões de passageiros por ano.

- p) Quanto à pressão das grandes companhias na hora de definir horários de voo: A Infraero briga constantemente contra a concentração de horários e a exploração de horários inconvenientes, pois isso gera custos maiores. Mas a empresa estatal não tem autoridade para gerir os horários, definidos pelo transportador, segundo a estrutura extensa da malha aeroviária, que acaba sempre nos finais de linha, como Boa Vista, Macapá, Belém ou Manaus. A programação da frota é orientada pelos grandes mercados, Sul e Sudeste, e segundo a viabilidade econômica para as empresas. Acredita que, à medida que o mercado for crescendo, e espera-se que dobre em cinco ou sete anos, haverá maior desconcentração e diversificação. Precisa haver, entretanto, ganhos correspondentes em infraestrutura. Acrescentou que, no cenário atual, a Infraero não pode opinar, como provedor de infraestrutura, na estruturação da rede das empresas, a não ser com relação às limitações da capacidade aeroportuária.

- q) Quantos aeroportos de grande porte serão construídos pela Infraero nos próximos 25 anos: Avizinha-se um novo ciclo de estudo e definição de novos aeroportos, principalmente na Região Nordeste.
- r) Quanto à falta de investimentos em infraestrutura de auxílio à navegação aérea e quais são as facilidades e os auxílios de responsabilidade da Infraero: A Infraero responde como órgão operacional dos sistemas aeroportuário e de proteção, mas não formula as políticas de atualização do sistema de proteção. Ela opera em Guarulhos, no Santos Dumont e em Vitória e, nesses, executa a modernização nos aeroportos.
- s) Quanto ao plano aeroviário nacional: A formulação de um plano aeroviário nacional é tarefa eminentemente da SAC, com a qual a Infraero pode contribuir.
- t) Quanto à existência de algum planejamento conjunto entre Infraero, Anac, SAC e outros órgãos públicos ou Ministérios sobre o tema da mobilidade urbana: Disse que o setor de planejamento da Infraero possui uma área dedicada à integração urbana, que não tem a necessária ressonância nos órgãos estaduais. Há também descoordenação na programação do transporte de superfície. Citou os estudos para o trem de alta velocidade – TAV, no eixo Rio-São Paulo, conduzidos pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, que se

superpunham a um trabalho, no caso de Guarulhos, feito pela Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM.

- u) Quanto à interação entre Infraero e Anac, ou entre a regulada e o órgão regulador e quanto à existência de sobreposições de funções entre Anac e SAC no tocante à regulação dos aeroportos: Não acredita haver sobreposição de funções. A Anac é reguladora e fiscalizadora dos aspectos da segurança, *safety* e *security*; a Infraero é operadora e concentra-se no atendimento a esses parâmetros; a SAC, por sua vez, é a parte político-estratégica da área.
- v) Quanto aos reajustes das taxas e tarifas por parte de Infraero e Anac: A Infraero não formula políticas tarifárias, mas suas tarifas encontram-se dentro da modelagem permitida.
- w) Quanto à aplicação de descontos sobre as tarifas domésticas de pouso e permanência da aviação regular e do transporte aéreo não regular: Não possui dados para responder, mas mandará as repostas para a Comissão.
- x) Quanto aos processos licitatórios de concessão de áreas nos espaços aeroportuários federais: Os dados referentes a essa questão podem ser melhor respondidos pela área comercial da empresa. Comentou, porém, que estão sendo revistos os conceitos sobre o que são atividades operacionais ou essenciais nos aeroportos, o que tem compelido a Infraero a licitar ou relicitatar esses espaços. Acredita que deve ser disciplinada a

exploração da infraestrutura, tanto por concessões, quanto por investimentos privados.

O Sr. Fábio Faizi Rahnemay Rabbani respondeu:

e) Quanto ao plano aeroviário nacional e quantos Estados possuem um plano aeroviário aprovado: Informou que a SAC é responsável pelas políticas públicas que envolvem o plano aeroviário nacional e o plano de outorgas. Estão a cargo da Secretaria questões relativas à promoção do transporte aéreo regional e aos critérios de distribuição de aeródromos, seja para a administração estadual seja para a iniciativa privada.

O Sr. Cláudio Jorge Pinto Alves, por sua vez, respondeu:

a) Quanto à dificuldade de liberar voos e escalas nas cidades de médio e pequeno porte: Disse que a questão de não haver voos diretos entre várias capitais do Brasil diz respeito ao fato de as empresas irem atrás das rotas mais lucrativas. Isso, por exemplo, obriga as pessoas que saem de Palmas, com destino a Belém, a passarem por Brasília. Não defende a ideia de forçar as companhias a voarem em uma rota que dê prejuízo, pois esse é um mercado muito difícil de ser mantido, mas de incentivar a aviação regional, que ajusta o tamanho do avião para a densidade das rotas.

9/4/12 – Políticas públicas das instituições ligadas à segurança e prevenção de acidentes aeronáuticos

Realizada no dia 9 de abril de 2012, pela Subcomissão Temporária sobre Aviação Civil, de autoria do Senador Vincentinho Alves, a reunião contou com a presença dos Srs. Coronel Aviador Frederico Alberto Marcondes Felipe, Chefe da Divisão de Aviação Civil do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (Cenipa); Dr. Carlos Eduardo Magalhães da Silveira Pellegrino, Diretor de Operações de Aeronaves da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e Dr. Ronaldo Jenkins de Lemos, Agente de Segurança de Voo.

O Senador Vicentinho Alves, presidente da reunião, informou que o debate faz parte de uma série de audiências públicas para discutir políticas voltadas à consolidação e ao desenvolvimento da aviação civil.

O Sr. Coronel Aviador Frederico Alberto Marcondes Felipe relatou em sua exposição as atividades desempenhadas pelo Cenipa e os cursos que o centro realiza, além de comentar o Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (Sipaer).

O palestrante abriu sua exposição com um breve histórico da investigação de acidentes aéreos no Brasil, que se iniciou em 1951, com a criação do Sipaer como primeiro programa de prevenção de acidentes. Em 1971, o Sipaer passou a ser um sistema e foi criado o Cenipa. Em 2007, foram

desenvolvidos órgãos regionais ligados ao Cenipa, que atualmente compõe-se em sete órgãos.

O Cenipa atua nas áreas de investigação e prevenção de acidentes. O trabalho de investigação tem início após a ocorrência do incidente, quando o investigador coleta dados e preserva evidências. O objetivo é reconstruir a sequência de eventos, através dessa coleta. O segundo passo é a análise dos dados. O Coronel Aviador Frederico Felipe destacou que o Cenipa capacitou seu pessoal para realizar a leitura de gravadores de voo, trabalho anteriormente executado apenas no exterior. Ainda é realizada a análise mais completa, através do motor da aeronave e da verificação se a fratura do equipamento ocorreu antes ou depois do impacto com o solo. Há o envolvimento das áreas de meteorologia, qualificação, treinamento, manutenção, tráfego aéreo, além da observância dos aspectos psicológicos, fisiológicos e aeródromo. A partir da reconstituição do acidente, analisa-se os eventos que o antecederam e é produzido um relatório final.

A íntegra do relatório final é disponibilizada no site do Cenipa e contém todos os passos da investigação, fatores contribuintes para o acidente e suas conclusões, além de recomendações de segurança de voo. Essas medidas de prevenção são o principal produto da investigação e não precisam aguardar a conclusão do relatório final para serem emitidas.

Outra área de atuação do Cenipa é a prevenção de acidentes aéreos. O palestrante enfatizou que a prevenção exige uma mobilização geral, pois caracteriza-se por atitudes realizadas por todos os envolvidos com o processo aéreo, considerando que todos tem participação efetiva no resultado da

atividade. Há o envolvimento da comunidade aeronáutica e do Comitê Nacional de Prevenção, composto pela aviação militar das Forças Armadas, empresas aéreas, sindicatos, fabricantes e representantes da aviação em geral.

Para aperfeiçoamento da ação preventiva são utilizadas várias ferramentas. Destaca-se o Programa de Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (PPAA), que orienta o planejamento das atividades na aviação civil brasileira. Há também relatórios de prevenção confidencial para segurança de voo, o banco de dados que está em fase de implantação, a ficha de notificação de raio laser, o gerenciamento de risco viário, dentro outras ferramentas. O palestrante ressaltou a importância de se conscientizar a comunidade aeronáutica de que a participação de todos é essencial para o processo.

Para finalizar, o Coronel Aviador Frederico Felipe elencou os cursos promovidos pelo Cenipa: segurança de voo e outros cursos de prevenção específicos, como de atividades aeroportuárias, de manutenção, de fotomaterial, de controle de espaço aéreo e do fator humano, além do cursos de introdução ao Sipaer à distância. Desde 1970, formaram-se 10.895 profissionais, dentre eles 718 estrangeiros.

O Dr. Carlos Eduardo Magalhães da Silveira Pellegrino pautou sua apresentação na estrutura da Anac, suas atribuições, sua missão e seus limites de atuação, buscando demonstrar a ação de segurança e os trabalhos da Agência. Ressaltou que a Anac não tem entre suas atribuições a ação de investigação de acidentes.

Inicialmente, destacou o marco regulatório da Aviação Brasileira, passando pela Lei 11.182/2005 que criou a Anac. A missão da Agência é promover a segurança e a excelência do sistema de aviação civil, de forma a contribuir para o desenvolvimento do País e o bem-estar da sociedade. Para execução da missão, a estrutura é composta por cinco diretorias e oito superintendências.

O palestrante elenca as principais atribuições da Anac. Dentre elas representar o Brasil em todos os fóruns como autoridade de aviação civil. Ademais, regula e fiscaliza todos os provedores de aviação civil, com exceção da navegação aérea sob responsabilidade do Comando da Aeronáutica e as atribuições técnicas e econômicas a cargo do Sipaer.

A Anac faz parte da estrutura do Sipaer. Possui representação internacional, em delegação conjunta com o Comando da Aeronáutica dentro da Organização da Aviação Civil Internacional (Oaci). Para realização do trabalho, o Brasil tornou-se signatário da Convenção de Chicago e a Agência é auditada continuamente pela Oaci.

Dentre as ferramentas de trabalho da Anac encontram-se as recomendações de segurança de voo editadas pelo Cenipa. A partir de sua edição, as recomendações são traduzidas nas resoluções da Anac, nas portarias que normatizam processos, nos regulamentos da aviação civil, nos RBACs, em instruções suplementares, nos manuais de procedimentos internos e nas atividades de auditoria e fiscalização. Busca-se um trabalho preventivo e proativo, com proximidade com o operador, evitando acidentes.

Dr. Carlos Eduardo Pellegrino trouxe à audiência alguns dados obtidos em auditorias às quais a Anac foi submetida. Dentre elas destaca-se a

auditoria da Oaci realizada em 2009, que colocou o Brasil na média total de 87% na área de *safety*, sendo que a área de segurança operacional chegou a mais de 90%, a área de licença 95% e a área de SSO, na superintendência, atingiu 90%. O Brasil é o nono no *ranking* mundial, que tem como média 58,6%. Nos últimos anos, houve um acréscimo de vistorias e fiscalizações.

Ademais, o palestrante apresentou à Subcomissão alguns trabalhos realizados pela Anac, além da regulação e fiscalização. O primeiro deles é o Sistema de Decolagem Certa, uma ação do comando da Aeronáutica e da Anac para a aviação em geral. Tem como objetivo verificar a aderência aos requisitos de certificação: de navegabilidade, na área de licenças e de empresas aéreas.

Outro trabalho realizado pela Agência é o Sistema de Registro de Voo, que organiza dados da aviação em geral, tais como quantas horas cada comandante está voando, quantas horas a aviação agrícola está voando por piloto e como isso está sendo operado. Através do panorama geral, objetiva-se desenvolver estratégias e políticas específicas para os setores da aviação, que devem ter tratamento diferenciado.

Para finalizar sua exposição, foi apresentada a implantação do Sistema de Gerenciamento de Segurança Operacional, através do Programa de Segurança Operacional (Psoe). Destacou o Regulamento de Aviação Civil 120, a respeito do programa de álcool e drogas.

O Dr. Ronaldo Jenkins de Lemos iniciou sua participação apresentando números sobre acidentes ocorridos nos últimos 16 anos.

Relatou que em 1983, alcançado o número de 421 acidentes no ano, foi realizado um trabalho conjunto entre o Departamento de Aviação Civil (DAC) e o Cenipa. Tratava-se de um programa realizado em aeroclubes, aeroportos e demais lugares de aglomerado de aviação civil, buscando conscientização de segurança através de noções básicas, tal como o cuidado com motores. O programa acarretou uma queda no número de acidentes. Acredita que o trabalho da época era facilitado porque o DAC e o Cenipa estavam sob o mesmo comando, do Ministério da Aeronáutica.

Contextualizando o trabalho, demonstrou as dificuldades enfrentadas nos programas e pelas entidades no início do projeto. Atualmente, a coordenação passou do Ministério da Aeronáutica para a Secretaria de Aviação Civil, que coordena as entidades de maneira satisfatória.

A respeito de formação de pessoal, o palestrante destacou a importância do trabalho realizado pelo Cenipa e os convênios da entidade com universidades e escolas de aviação, objetivando formar pessoal especializado em prevenção de acidentes e criador da cultura de segurança de voo.

Para finalizar sua participação, Dr. Ronaldo Lemos considerou que o trabalho realizado conjuntamente pelo Ministério da Aeronáutica e entidades coordenadas pela Secretaria de Aviação Civil é essencial para a segurança no voo e seu desenvolvimento.

Após as exposições, o presidente da Subcomissão fez uma série de considerações e perguntas aos convidados. Assim, coube ao **Sr. Ronaldo Jenkins de Lemos** esclarecer os seguinte ponto:

Questionado sobre o que os órgão responsáveis desenvolvem sobre o binômio segurança/facilitação, o palestrante apresentou a ponderação se devem seguir as orientações de países desenvolvidos ou se apegam a legislações que não são 100% aplicáveis, por exemplo, Resolução nº 115 da Anac. Informou que o estudo está sob responsabilidade do Secretário de Aviação Civil.

O **Coronel Aviador Frederico Alberto Marcondes Felipe**, por sua vez, respondeu:

- f) Quanto à transferência de atribuições do Cenipa para outra organização: afirmou que não tem conhecimento dessa transferência. Na realidade, existe uma cooperação entre o Cenipa e a Anac nas ações de prevenção e investigação. A investigação é de competência exclusiva do Cenipa. Entretanto, a prevenção é um trabalho conjunto.
- g) Quanto ao prazo de duração das investigações: não há prazo definido para conclusão de uma investigação, pois é um processo pormenorizado, não pode haver fator contribuinte de um acidente que não seja analisado. A duração das investigações é compatível com o trabalho realizado em outros países.
- h) Quanto à evolução do Sipaer nas últimas décadas: o sistema foi se aperfeiçoando durante os anos, através de toda experiência acumulada. E conduzem o processo para que no futuro o Siaper se adapte às novas realidades, em busca de eficácia e eficiência.

Dr. Carlos Eduardo Magalhães da Silveira Pellegrino respondeu as perguntas do presidente:

- a) Quanto à transferência de atribuições do Cenipa para outra organização: citou a legislação correlata ao tema, afirmando que não será realizada nenhuma transferência, segundo determinação legal. Defendeu que as organizações devem trabalhar na investigação conjuntamente, visto ser o principal ato da prevenção. Objetivam emitir recomendações para prevenir futuros acidentes. Além do programa de segurança operacional da Anac, comprometem-se a observar as recomendações de segurança de voo emanadas pelo Cenipa, alterando as recomendações, os procedimentos e divulgando os relatórios finais.
- b) Quanto ao papel da Superintendência de Segurança Operacional na investigação de acidentes aéreos: a Superintendência tem atribuição de certificação, verificando se as empresas aéreas e os aeronautas e aeroviários estão cumprindo os regulamentos.
- c) Questionamento sobre se a Anac está preparando um grupo para promover investigações: a resposta do palestrante foi negativa.
- d) Quanto ao déficit de funcionários na Agência: Confirmou a falta de funcionário. Há previsão em lei de 1.755 servidores de carreira, entre analista administrativo, especialista em regulação, técnico-administrativo e técnico em regulação. Foram realizados dois concursos, em 2007 e 2009. Para que o trabalho seja satisfatório,

realizam fiscalização itinerante e criam mecanismos de interface digital.

- e) Considerações sobre a falta de preparo dos inspetores da aviação civil na atividade de fiscalização de rampa: afirmou que existem três categorias de inspetor: de licenças, de operações e de aeronavegabilidade. Ambos são treinados na inspeção de rampas. Há um manual que harmoniza todos os procedimentos, implantado em 2009. As diretrizes são baseadas nas determinações da agência europeia *European Aviation Safety Agency* (Easa), através no Programa Safa, que realiza auditoria nas aeronaves da Comunidade Europeia e externas. O objetivo da Anac é aperfeiçoar a atividade e capacitar seus funcionários.
- f) Quanto à fiscalização de atividades promovidas por veículos ultraleves não propulsados: Anac não faz esse tipo de fiscalização. Não há entidade que faça fiscalização de esportes radicais. Nos casos de ultraleve a motor, a Agência está criando norma que determina a fiscalização de veículo acima de cento e quinze quilos. Da mesma forma no Cenipa, a fiscalização não é realizada, pois os ultraleves, mesmo propulsados, não possuem certificado.
- g) Sobre as campanhas realizadas em prol da segurança da aviação civil: foi relatado um trabalho conjunto da Anac, do Cenipa e do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea) em aeroclubes, escolas de formação e associações, voltada para cultura de segurança de voo. A Anac está disponível para orientação do

Sindicato Nacional dos Aeronautas e da Associação Brasileira de Pilotos da Aviação Civil (Abrapac), quando requisitada.

Por fim, o **SR. ROGÉRIO AGUIRRES** elogiou a ideia trazida por Dr. Carlos Eduardo Pellegrino de criar um sistema de obtenção de pontos para renovação de carteira para cada piloto, a partir da participação de cursos e palestra, incentivando a capacitação em segurança de voo.

17/4/12 – Políticas Públicas para a aviação geral

Realizada no dia 17 de abril de 2012, pela Subcomissão Temporária sobre Aviação Civil, de autoria do Senador Vincentinho Alves, a reunião contou com a presença da Sr^a Clarice Bertoni Lacerda Rodrigues, Secretária de Navegação Aérea Civil da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC/PR); do Sr. Wagner Willian de Souza Moraes, Gerente Geral de Operações de Transporte Aéreo da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac); do Sr. George Willian Cesar de Araripe Sucupira, Presidente da Associação de Pilotos e Proprietários de Aeronaves e Vice-Presidente do Conselho Internacional de Proprietários de Aeronaves de Associações de Pilotos; e do Sr. Ricardo Nogueira, Vice-Presidente da Associação Brasileira da Aviação Geral (Abag), representando o Sr. Eduardo Marson Ferreira, Presidente da Abag.

O Senador Vincentinho Alves, presidente da reunião, informou que o debate faz parte de uma série de audiências públicas para discutir políticas voltadas à consolidação e ao desenvolvimento da aviação civil.

A **Sra. Clarice Bertoni Lacerda Rodrigues** iniciou sua exposição tratando do histórico da criação da Secretaria de Aviação Civil - SAC, da qual é Secretária. Disse que sua criação fez parte de um processo de transição iniciado em 1999, com o surgimento do Ministério da Defesa.

Em 2006, instituiu-se a Agência Nacional de Aviação Civil – Anac, e, posteriormente, a Medida Provisória 527 de 18 de março de 2011 criou a SAC, cuja atribuição é formular diretrizes para o setor aéreo.

Alguns órgãos ficaram a ela vinculados, a exemplo da Infraero e da própria Anac. Além destes, a Secretaria mantém relação com o comando da Aeronáutica, em especial com o Departamento de Controle do Espaço Aéreo – Decea, e com o Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – Cenipa.

Informou que a estrutura da SAC compreende uma secretaria executiva e três secretarias temáticas: uma de aeroportos, uma para a política de regulação da aviação civil e uma na área de navegação aérea civil.

Dentre suas atribuições, destacam-se a formulação, a coordenação e a supervisão das políticas para o desenvolvimento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuárias de aeronáutica civil; a formulação e a implementação do planejamento estratégico do setor; a elaboração e a aprovação dos planos de outorgas para exploração da infraestrutura aeroportuária; a coordenação dos órgãos e das entidades do sistema de aviação civil e a articulação com o Ministério da Defesa, especialmente no que se refere à política para a navegação aérea civil.

Sustentou que, no momento em que foi criada, a Secretaria se deparou com um quadro de crescimento acelerado do transporte aéreo, principalmente do transporte de passageiros, com taxas de crescimento na ordem de 18% ao ano, no período de 2006 a 2011.

Citou que a frota da aviação geral teve um crescimento de 4,3% ao ano, nos últimos anos, e há uma tendência na manutenção desses índices. Paralelamente, os níveis de aproveitamento das aeronaves também subiram,

passando dos 70% em 2011. De outro norte, as tarifas aéreas sofreram forte queda.

Afirmou que há um trabalho muito forte na Secretaria no sentido de identificar qual é a rede de aeroportos de interesse para investimento em infraestrutura e composição do conjunto de aeroportos que servirão tanto para a aviação civil, quanto para as aviações comercial e privada.

Diante desse quadro, a Secretaria mapeou alguns desafios que teriam que ser superados por meio de um planejamento estratégico. Em primeiro lugar, foi colocada a necessidade de expansão da capacidade de infraestrutura aeroportuária.

Fez-se um trabalho de monitoramento dos investimentos em obras de infraestrutura, como reforma e expansão dos aeroportos, bem como um trabalho de melhoria de gestão, que ficou conhecido como “plano de eficiência aeroportuária”. Este plano é conjunto de ações de curto prazo que pretendem melhorar a capacidade dos aeroportos, por meio de investimentos em tecnologia, de qualificação de mão de obra e melhorias operacionais para o processamento e despacho de passageiros e cargas.

Outro desafio que está sendo enfrentado pela SAC é o Programa Federal de Auxílio a Aeroportos, que é um programa de fomento à aviação. Durante o ano passado, no contexto desse projeto, desenvolveu-se o modelo de concessão dos três grandes aeroportos nacionais: Guarulhos, Viracopos e Brasília.

Em terceiro lugar, a Secretaria elaborou um planejamento estratégico para o setor da aviação civil, que abrange a formação de recursos humanos para sustentar o crescimento que se tem observado na área, e a revisão de seu marco regulatório, o Código Brasileiro de Aeronáutica, que foi instituído em 1986. Paralelamente, o palestrante afirmou que houve um maior engajamento com Estados, Municípios e demais órgãos que atuam dentro da rede aeroportuária para organizar e otimizar a exploração dos aeroportos do país.

Enfim, defendeu que a Secretaria tem trabalhado para modelar seus projetos e implementar suas ações em estreita coordenação com os diversos órgãos governamentais envolvidos no setor e com toda a sociedade.

O Sr. Wagner Willian de Souza Moraes afirmou, primeiramente, qual é a missão da Anac. Conforme suas palavras, cabe à Agência “promover a segurança e a excelência do sistema de aviação civil, de forma a contribuir para o desenvolvimento do País e o bem estar da sociedade brasileira”.

Nessa esteira, sustentou que todas as ações da Anac são norteadas para a execução de sua missão, sobretudo as ações da Superintendência de Segurança Operacional, cujo trabalho se dá na melhoria de práticas das operações aéreas.

Em seguida, informou que a Agência já foi auditada por empresas internacionais, dentre elas a Organização de Aviação Civil Internacional – OACI, e a Federal Aviation Administration – FAA, obtendo o nono lugar no ranking mundial e o quinto entre os países do G-20.

No que se refere à forma com que se dá a regulação pela Anac, informou que ela possui algumas fontes internacionais, oriundas de acordos internacionais e diretrizes estabelecidas pela OACI, além de fontes nacionais, conforme recomendações do Cenipa.

Sobre seu processo de fiscalização, disse que há duas formas de fiscalização: uma é a vigilância prescritiva, em que se verifica o cumprimento dos requisitos estabelecidos pela Anac; a outra é a vigilância por desempenho, que almeja não somente a observância dos requisitos, mas, também, o desempenho obtido pelo operador na execução de suas operações. A combinação dessas duas abordagens é o que a Agência denomina de “Vigilância Continuada”.

Detalhou a estrutura da Anac e da Gerência sob sua responsabilidade e, na sequência, apresentou a evolução das fiscalizações realizadas pela Anac em 2010, 2011 e 2012 (até março). Disse que tem-se buscado, por meio da otimização de processos, obter um aumento de produtividade na execução de suas atividades, o que explica o aumento quantitativo das fiscalizações.

Dentre as iniciativas de segurança operacional implementadas, destacou a “decolagem certa”, que é um sistema que permite a verificação on-line do plano de voo apresentado pelo piloto, viabilizando a rápida verificação da condição de sua habilitação e da aeronave que irá pilotar. Além deste, citou o “Sistema Eletrônico de Registro de Voo”, responsável pelo levantamento de dados referentes às operações dos operadores de voo, permitindo uma melhor fiscalização do trabalho desses profissionais.

Afirmou que a Anac também empreendeu eventos buscando estar mais presente no cotidiano da sociedade da aviação. No ano passado, foram realizadas mais de dez ações nacionais, em que foram apresentados e disponibilizados serviços da agência e divulgados conceitos e regulamentos no sentido de desenvolver uma doutrina de segurança operacional.

Por fim, assentiu que os desafios da Agência convergem para a atualização do marco regulatório do setor, para a melhoria da infraestrutura da rede aeroportuária, tanto em relação aos serviços aéreos, quanto em relação à necessidade de mais fiscalização, e para a reestruturação e centralização dos processos através do uso intensivo das ferramentas da Tecnologia de Informação, facilitando o acesso à informação pelos usuários.

O Sr. George Willian Cesar de Araripe Sucupira alertou, inicialmente, que, no Brasil, nós temos duas situações: a teórica e a prática. Enquanto aquela foi bem desenvolvida pelos palestrantes que o antecederam, esta ainda está carente de real efetivação. Disse que, com grande esforço, a Anac faz a aviação nacional funcionar.

Para ele, é preciso que tenhamos uma política para a aviação geral, mas é imprescindível que a coloquemos em prática. Sustentou que não há mais lugar em São Paulo para treinar voo por instrumento e a culpa por isso é do Governo Federal, que não vê o importante papel da aviação para o país.

Disse que o Brasil perde milhões de dólares por não desenvolver o turismo aeronáutico, aos moldes do que os países do Caribe fazem. Além

disso, há uma reduzida verba passada para o setor, o que o torna pouco eficiente, especialmente em relação a recursos humanos.

Em seu ponto de vista, a privatização dos aeroportos seria uma saída, pois temos que achar uma solução não somente para os eventos que o país irá sediar, como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, mas para nosso cotidiano.

Ao lado desse quadro, enfatizou que o marco regulatório está descaracterizado diante da realidade nacional, necessitando ser atualizado às novas necessidades. Exemplificou com as taxas cobradas pela Infraero que, muitas vezes, não tem razão de ser, sendo as mesmas para um ultraleve e para um avião de aviação geral.

Na visão do **Sr. Ricardo Nogueira**, o real problema da aviação civil nacional é que o planejamento estatal não vem acompanhando o crescimento acelerado do setor, em especial da aviação geral, que ocupa $\frac{3}{4}$ do espaço aéreo disponível e é da onde saem os pilotos da aviação comercial.

Segundo ele, a função básica da aviação geral não se restringe somente a ser formadora de recursos humanos. Ela também contribui para a integração das terras brasileiras, chegando a municípios onde apenas os aviões chegam.

No entanto, esse segmento da aviação tem sido esquecido nas políticas públicas. Dessa forma, requereu que o Congresso leve isso em consideração, porque a aviação geral é fundamental dentro do sistema. Não pode haver preocupação restrita à aviação civil

Para finalizar sua fala, disse que a Abag sintetizou seus esforços em cinco itens: 1) resolver o problema das áreas aeroportuárias; 2) formação e qualificação do profissional da aviação civil e atualização da Lei do Aeronauta; 3) acesso ao espaço aéreo e aos aeroportos, pois há uma dificuldade da aviação geral em operar em determinados aeroportos; 4) melhoria no relacionamento com órgãos públicos, em especial com a Receita Federal, tanto na importação de aeronaves, como na liberação de itens ligados a elas; e 5) atualização do Código Brasileiro Aeronáutico, de 1986.

Finalizada a apresentação dos participantes, passou-se aos questionamentos dos Senadores. As primeiras questões foram direcionadas para a representante da SAC, que foram as seguintes:

a) como a Secretaria vem trabalhando a questão do desenvolvimento da indústria da aviação geral no plano interno? E internacionalmente, há alguma cooperação com organizações congêneres?

b) O que a SAC pretende fazer com os aeroportos e aeródromos de pequeno porte espalhados pelo Brasil, muitos dos quais já se encontram abandonados?

Respondendo a este conjunto de questões, a Sra. Clarice Bertoni deixou claro, inicialmente, que a SAC considera, no momento de formular qualquer política, o setor de aviação civil como um todo. Dessa maneira, a aviação geral é contemplada nessas políticas. Destacou, também, sua importância na formação dos recursos humanos e a necessidade de se criar soluções para os casos em que a aviação geral sofre restrições.

Ao lado disso, disse que as ações voltadas ao desenvolvimento se dão no sentido de oferecer condições para que esse setor evolua de acordo com a conjuntura do mercado, adequando sua infraestrutura, tanto aeroportuária quanto aeronáutica.

No que tange às relações de cooperação internacional, a Secretaria possui “memorandos de entendimento” com diversos países, dentre os quais os Estados Unidos, a Inglaterra (a respeito das soluções adotada por este país na preparação para as Olimpíadas) e a Holanda (que tem projetos na área de gestão aeroportuária).

Por fim, sobre a questão dos aeroportos e aeródromos do país, afirmou que a Secretaria tem um plano de aviação regional, o qual levantará dados para priorizar a aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil, no intuito de aumentar as áreas atendidas pela aviação.

Na sequência, indagou-se o seguinte para a Anac:

a) O que representa a aviação geral para a Agência e o que ela pode fazer para promover sua atividade no Brasil?

b) A Anac tem feito alguma coisa a respeito do aumento das taxas aeroportuárias cobradas dos usuários? Ela tem tomado conhecimento de cobranças equivocadas praticadas pela Infraero?

c) Em relação à emissão e renovação de licenças por conta da Anac, até quando persistirá a atual situação de demora na efetivação desses documentos?

d) Como a Anac se posiciona no que se refere à falta de preparo de alguns servidores, que, por vezes, passam informações imprecisas e sem qualquer conhecimento técnico no assunto?

Representando a Anac, o Sr. Wagner Willian de Souza Moraes afirmou que a aviação geral é considerada bastante relevante para a Agência, o que é comprovado pelo número de servidores dedicados a este setor (dos 160 servidores de sua gerência, 120 são dedicados para a aviação geral).

Sobre o tema da emissão e renovação de licenças, assentiu que, recentemente, esse processo encontrou algumas dificuldades, devido ao aumento exponencial das solicitações, gerando algumas restrições aos usuários. No entanto, houve uma reestruturação de todo o processo administrativo, por meio de ferramentas de TI, e, em breve, a situação será normalizada.

No que pertine ao preparo dos servidores, disse que o ingresso é por meio de concurso público e há uma Superintendência responsável pela capacitação dos servidores, cujo objetivo é permitir que ele esteja plenamente apto a desempenhar suas funções dentro da Agência. Todavia, existem algumas condições que a Anac não consegue ultrapassar no momento, pois está carente de pessoal. A postura atual é a de solicitar mais vagas e buscar soluções para manter a atividade da Agência no nível mínimo necessário.

Finalizando, asseverou que os sistemas referentes aos preços das taxas são afetos à Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária e de Regulação Econômica. Desta feita, ele passará os questionamentos para esta área responsável e encaminhará as respostas via sua assessoria parlamentar.

Dando continuidade, questionou-se à Appa quais são as principais queixas do setor quanto ao tratamento dispensado pelas autoridades aeronáuticas?

O Sr. George Willian Cesar de Araripe Sucupira enfatizou que, primeiramente, qualquer planejamento deve ser em feito em conjunto com os segmentos afetados. Não é possível pensar em política pública para a aviação sem levar em conta seus principais atores.

Disse, também, que a luta concorrencial praticada pelas companhias aéreas em relação ao preço das passagens têm contribuído para diminuir a qualidade dos profissionais que atuam na área. Paralelamente, ressaltou que o país deveria investir no turismo aeronáutico, em áreas como a da Amazônia, aumentando as divisas do país.

No que se refere à aviação geral, asseverou que há uma relação enorme de aeroportos abandonados que precisam ser restaurados e colocados em funcionamento. Isso deve ser obra do Governo, mas a Appa já tem alguns projetos executados. Além disso, reclamou das dificuldades que o cidadão tem para voar, abrindo espaço para a pirataria do taxi aéreo.

Finalizando a audiência pública, questionou-se à Abag quais seriam os incentivos necessários que o Governo poderia fazer para promover a aviação executiva no Brasil?

Esclarecendo que a aviação executiva é aquela pertencente ao ramo da aviação geral destinada à utilização em prol de um negócio, o Sr. Ricardo Nogueira salientou que os incentivos passam pela formação de pessoal e pela compreensão da necessidade de mais aeroportos disponíveis para uso desse segmento, pois eles são parte fundamental de toda estrutura aeroportuária do país e está em constante crescimento.

24/4/12 – Políticas Públicas voltadas para os táxis aéreos

Realizada no dia 24 de abril de 2012, pela Subcomissão Temporária sobre Aviação Civil, de autoria do Senador Vincentinho Alves, a reunião contou com a presença dos Srs. Rogério Teixeira Coimbra, Secretário de Política Regulatória da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC/PR); Ricardo Bisinotto Catanant, Superintendente de Regulação Econômica e Acompanhamento de Mercado da Agência Nacional de Aviação Civil (SRE/ANAC); Fernando Alberto dos Santos, Superintendente do Sindicato Nacional das Empresas de Táxi Aéreo (SNETA) e do Comandante Milton Arantes Costa, Presidente da Associação Brasileira de Táxis Aéreos (ABTAer).

O Senador Vincentinho Alves, presidente da reunião, informou que o debate faz parte de uma série de audiências públicas para discutir políticas voltadas à consolidação e ao desenvolvimento da aviação civil.

O **Sr. Rogério Teixeira Coimbra** inicialmente falou do modelo institucional da aviação civil brasileira e descreveu a Secretaria da Aviação Civil (SAC), sua estrutura organizacional e suas principais atribuições.

Após essa introdução, destacou que o número de aeródromos públicos no País gira em torno de 720. A esse respeito, comentou que é uma rede bem distribuída, o que dá ao sistema uma boa capilaridade. Segundo ele, nesse ponto, o desafio é a adequação das condições de segurança, de acesso e de conforto de passageiros desses aeródromos.

Falou sobre a evolução da frota brasileira de aeronaves, já a segunda maior do mundo. Apontou que o crescimento foi especialmente acentuado nos últimos 4 anos, alcançando a média anual de 4,3%. Ponderou que o desafio atual do setor de melhoria de sua infraestrutura e regulamentação decorre desse crescimento, que por sua vez, é reflexo da expansão econômica e da melhor distribuição de renda no País.

Afirmou que o táxi aéreo é um serviço público exercido mediante autorização no qual é vedada a venda individual de assentos, o que o diferencia muito da aviação regular, inclusive dos voos *charter*. Disse também que o táxi aéreo é hoje o principal agente de capilaridade do transporte aéreo e um importante agente de formação de recursos humanos. Enfatizou que não se trata apenas de um serviço de transporte de executivos, sendo essencial às operações das plataformas de petróleo e à manutenção das linhas de transmissão de energia. Por tudo isso, disse considerar ser um setor importante, que precisa de políticas públicas voltadas ao seu desenvolvimento.

Passou, então, a tratar dos principais desafios da modalidade. O primeiro que relacionou foi a elaboração de um marco regulatório legal e infralegal adequado para o setor de táxi aéreo. Nesse tópico, destacou a necessidade de uma boa definição dos requisitos de segurança, para que, sem descuidar de níveis de segurança internacionalmente aceitos, não se tornem excessivamente onerosos e impeçam o crescimento do setor; de uma redução das barreiras a entradas de novos operadores e, por último, de redução dos custos regulatórios, o que se gasta para provar ao órgão regulador o

cumprimento de suas regulações. Quanto ao último ponto, disse considerar já ter havido avanço, ressaltando que a questão burocrática com a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) já foi mais complicada.

O segundo desafio que apontou foi o das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica necessárias, que precisam formar uma base de suporte adequada ao crescimento do setor. Quanto a isso, destacou que o trabalho de expansão em curso não descuida dos aeroportos menores.

Outro desafio identificado foi o da formação de recursos humanos. Quanto a esse, revelou que há em gestação na SAC um programa muito grande, fortalecido recentemente com uma medida provisória que aumentou o Fundo Nacional de Aviação Civil, já votada na Câmara e para ser votada no Senado.

O último desafio citado foi o da melhoria contínua da segurança operacional, sobre o qual comentou que segurança é algo que nunca se entende pronto. Por isso a busca incessante por melhoras pela Anac, responsável por regular e fiscalizar o assunto.

Em conclusão, apontou que a SAC conduz todos seus projetos em estreita coordenação com os diversos órgãos governamentais envolvidos e com ampla participação da sociedade, em especial das entidades setoriais.

O **Sr. Ricardo Bisinotto Catanant** tratou em sua exposição da constituição de uma empresa de táxi aéreo. Primeiro destacou que as portarias aplicáveis estão em processo de revisão, indicando que há planos para

realização de audiências públicas sobre o tema ainda este ano. Explicou que o objetivo é elaborar uma norma fácil de ser utilizada pelos operadores.

Enumerou em seguida as três etapas do processo de constituição de uma empresa de táxi aéreo: a autorização para funcionamento jurídico, a certificação operacional e a autorização para operar. Destacou que, dessas, a Superintendência de Regulação Econômica e Acompanhamento de Mercado (SRE) é responsável pela primeira e a última.

Explicou que a primeira etapa verifica a composição societária da empresa, que deve ser adequada à exigência de mínimo de 80% do capital votante pertencente a brasileiros, e constitui uma pré-aprovação do ato constitutivo da empresa. Segundo ele, é um processo um tanto complicado para algumas empresas, havendo exemplo de algumas que demoraram até quatro anos para se constituir. Destacou que já houve esforço para enfrentar a situação, mencionando que o processo, que antes era feito geralmente por intermediários, já é acessível ao próprio dono da empresa de táxi aéreo.

O convidado mencionou ainda a ligação aérea sistemática, um mecanismo que possibilita a venda individualizada de assentos para as ligações não atendidas pela aviação regular. Segundo ele, esse mecanismo reforça a capilaridade que o táxi aéreo confere à aviação regional.

O Sr. Fernando Alberto dos Santos abordou inicialmente o problema do táxi aéreo pirata, praticado por operadores de aeronave privada que não são obrigados ao cumprimento dos mesmos requisitos técnicos dos operadores de táxi aéreo. De acordo com ele, o problema ocorre no país inteiro, notadamente em regiões mais afastadas. Em sua análise, a Anac não tem efetivo de fiscalização suficiente para coibir a prática.

Em seguida, apresentou alguns dados sobre o táxi aéreo no Brasil: 177 empresas, 510 aviões e 240 helicópteros, 1,7 milhão de passageiros transportados por ano, 250 mil empregos diretos e indiretos e R\$ 1 bilhão em impostos recolhidos por ano. Destacou ainda o fato de ser um grande formador de mão de obra para empresas aéreas regulares.

Salientou, então, que o táxi aéreo desenvolve um trabalho vital para a indústria petrolífera nacional. Segundo ele, o acesso a plataformas de petróleo é feito exclusivamente por helicópteros de empresas de táxi aéreo. São 160 aeronaves dedicadas a esse serviço atualmente e 271 previstas para 2020, completou.

Comparando a pirâmide de idade dos pilotos de helicóptero que operam na indústria petrolífera de hoje com a projetada para dez anos, afirmou que a grande maioria terá então entre 60 e 70 anos. Para ele, esse prospecto exige decisões imediatas. Em sua análise, no Brasil não se investe em piloto porque sua formação é muito cara, especialmente pelo alto custo da gasolina de aviação. Alertou também para o fato de haver atualmente muitos casos de pilotos com certificados de horas de voo que não correspondem à realidade.

Destacou a importância do táxi aéreo, mencionando os serviços de integração nacional, manutenção de linhas de transmissão de energia, implementação de plantas industriais em regiões não atendidas pelo transporte regular e de ambulância aérea. Ressaltou também que as empresas de táxi aéreo têm uma rede de manutenção espalhada pelo País, que atende a toda a indústria de aviação civil. Além disso, advertiu contra a visão equivocada de que o táxi aéreo é um mero serviço de passeio, lembrando que o setor é

cuidadosamente privilegiado nos países desenvolvidos, em função de sua estreita relação com o desenvolvimento econômico.

Ao tratar das prioridades do setor, reforçou primeiro a urgência de se solucionar a falta de pilotos de helicópteros experientes e capacitados para operação em plataformas e navios, para a qual o Brasil detém elevados níveis de segurança operacional, por mérito das empresas e da Anac. Afirmou que é um problema real, já há companhias recusando voos por falta de pilotos.

Mencionou também como prioridades: a revisão da Resolução nº 113 da Anac, de modo a garantir a permanência das empresas de táxi aéreo nos atuais hangares concedidos; a ampliação do quadro de profissionais da Anac; a extensão da desoneração da folha de pagamento proposta para o transporte aéreo regular às empresas de táxi aéreo, que também sofrem competição internacional; a suspensão da cobrança da CIDE sobre a gasolina de aviação, a exemplo do que ocorre para o querosene, que encarece bastante a formação de novos pilotos; a regulação da jornada de trabalho do piloto em conformidade com as especificidades do serviço de táxi aéreo, cuja demanda não é regular como o de uma linha aérea; a manutenção das empresas de táxi aéreo como prestadoras de serviço público; o estabelecimento de critérios para remuneração de concessões de áreas aeroportuárias, informados pelo princípio de que uma parte da capacidade operacional do aeroporto deve ser garantida às operações de táxi aéreo e, finalmente, a manutenção de *slots* de pousada e decolagem e de vagas nos pátios nos principais aeroportos do País.

O **Sr. Milton Arantes Costa** começou sua exposição explicando que a ABTAer surgiu como uma reação de proprietários de empresas de táxi aéreo de pequeno e médio porte contra exigências regulamentares que ameaçam sua

existência. Segundo o convidado, a percepção dos associados é de que as exigências regulamentares atuais não levam em consideração a escala de operação das empresas menores, tornando impossível seu funcionamento.

Citou, como exemplo, as regras de contratação de pilotos, que estabelece exigências parecidas com aquelas opostas a empresas de grande porte. Um dos resultados disso, alertou ele, é que as pequenas empresas de táxi aéreo, antes responsáveis pela qualificação de pilotos recém-formados, já não podem mais contratar iniciantes. Essa mudança não é prejudicial apenas a essas empresas: repercute em toda a aviação civil, ao eliminar um dos estágios fundamentais de formação profissional de pilotos, advertiu.

Disse também existir uma carga burocrática desnecessária, que poderia ser reduzida, fosse a legislação adequada à escala dos operadores. Ressaltou, no entanto, que a Anac se esforça para atender as demandas levantadas pela associação, elogiando o trabalho da agência.

Após as exposições, os senadores presentes fizeram uma série de considerações e perguntas aos convidados. Assim, coube ao **Sr. Ricardo Bisinotto Catanant** esclarecer os seguintes pontos:

- y) Quanto à política de formação de pilotos: incentiva-se a formação de pilotos com a concessão de bolsas, um programa implementado há pouco tempo, ainda com possibilidade de ser aperfeiçoado, e a porta de ingresso dos recém-formados costuma ser o táxi aéreo.
- z) Quanto à proposta legislativa de alteração do táxi aéreo de serviço público para atividade privada: foi imaginada como uma forma de desonerar as empresas do ônus burocrático. Considerada como atividade privada, bastaria à empresa a homologação técnica para

funcionar. A medida foi abandonada ao se perceber que traria efeitos secundários indesejáveis.

- aa) Quanto à definição em conjunto de políticas públicas entre Anac e SAC: existe um diálogo bastante proveitoso entre os órgãos, a criação da SAC e a sua vinculação à Presidência da República contribuiu muito com a definição das políticas do setor.
- bb) Quanto às tarifas aeroportuárias: a edição da Resolução nº 180 não revisou diretamente as tarifas, apenas aumentou o teto até os quais a Infraero poderia cobrar. Buscava cobrar mais de quem podia mais, mas ainda existe o sistema de subsídios cruzados, pelo qual se dirige recursos dos aeroportos mais movimentados para os mais capilarizados, o que beneficia a atividade de táxi aéreo.
- cc) Quanto ao processo de revalidação de licença: é uma questão fundamentalmente de segurança operacional.
- dd) Quanto ao táxi aéreo pirata: é um problema grave, mas a agência é não tem pessoal suficiente para fiscalização, tornada ainda mais difícil por geralmente haver conluio entre o operador clandestino e o tomador de serviço.
- ee) Quanto ao aumento de acidentes e o fechamento dos escritórios regionais: o fechamento das unidades regionais foi uma decisão do passado, agravada pelo pequeno efetivo da agência, que deve ser reavaliada. O número de acidentes com táxi aéreo, no entanto, tem se mantido estável.

O Sr. Rogério Teixeira Coimbra, por sua vez, respondeu:

- i) Quanto à política de formação de pilotos: a formação desse tipo de mão de obra é cara e não é resolvida apenas por forças de mercado, é preciso fomento. Está em gestação, no âmbito da Secretaria de Navegação Aérea, um plano muitos recursos e com participação de entidades setoriais. Parte do custo de formação, no entanto, deve-se a questões de segurança operacional, onde há menor flexibilidade, em razão da regulamentação internacional que o País deve atender.
- j) Quanto à inclusão do táxi aéreo dentro do projeto de desenvolvimento do setor aeroportuário nacional: todo o setor de aviação civil, táxi aéreo e demais, cresceu de forma bastante acentuada, sofrendo atualmente com os gargalos de infraestrutura. O ideal é que não se tenha que escolher qual setor será excluído, mas fazer crescer toda a infraestrutura. Até que o gargalo seja resolvido, é preciso compreender a essencialidade do serviço de táxi aéreo, assim como o de vários outros prestados em aeroportos.
- k) Quanto ao custo da regulação: existe uma simplificação burocrática em curso desde a criação da Anac. Percebe-se já alguns pequenos operadores que conseguem lidar com esse trâmite sem o auxílio de escritórios especializados.
- l) Quanto à proposta legislativa de alteração do táxi aéreo de serviço público para atividade privada: é possível alterar a proposta original para que o setor não perca privilégios associados ao exercício de serviço público. Essas alterações poderiam desonerar a indústria do táxi aéreo e, ao mesmo tempo, melhorar a eficiência da fiscalização da agência.

m) Quanto às tarifas aeroportuárias: houve um aumento substancial há cerca de um ano, mas as tarifas estavam congeladas há 17 anos e a arrecadação foi intensificada nos grandes aeroportos para possibilitar a política de subsídio cruzado que permite o funcionamento de aeroportos menores.

O Sr. Fernando Alberto dos Santos, por sua vez, respondeu:

- a) Quanto à política de formação de pilotos de helicóptero: há uma iniciativa da Superintendência de Segurança Operacional (SSO) da Anac, em conjunto com a Petrobras, para direcionar recursos do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp) para a formação de pilotos.
- b) Quanto à política de formação de pilotos de avião: o táxi aéreo precisa receber o apoio necessário para continuar a ser formador não só de pilotos, mas de toda a mão de obra que alimenta a aviação regular.
- c) Quanto à inclusão do táxi aéreo dentro do projeto de desenvolvimento do setor aeroportuário nacional: a Resolução nº 113 da Anac precisa ser revista para que as companhias aéreas operantes e adimplentes se mantenham nos hangares. É preciso também garantir espaços operacionais em aeroportos congestionados.

Por fim, o **Sr. Milton Arantes Costa** destacou as dificuldades de operação na Amazônia, propôs uma tarifa diferenciada para pousos, decolagens e navegação de aeronaves de táxi aéreo, a ser compensada por

uma sobretaxação de aeronaves particulares, e disse que o setor precisa de incentivo também com o combustível de aviação.

**2/5/12 – Políticas públicas para o desenvolvimento da indústria da
aviação experimental**

Realizada no dia 02 de maio de 2012, pela Subcomissão Temporária sobre Aviação Civil, atendendo a requerimento de autoria do Senador Vincentinho Alves, a reunião contou com a presença dos seguintes participantes: Sr. Ricardo Chaves de Melo Rocha, diretor do Departamento de Política de Serviço Aéreo da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República – SAC; Néelson Nagamine, gerente de Programas da Superintendência de Aeronavegabilidade da Agência Nacional de Aviação Civil – Anac; Gustavo Henrique Albrecht, presidente da Associação Brasileira de Ultraleves – Abul; Humberto Peixoto Silveira, Presidente da Associação Brasileira de Aviação Experimental – Abraex; Sr. Bruno de Oliveira Sousa Santos, sócio-diretor da Paradise Indústria Aeronáutica Ltda; e Sr. João Francisco Amaro, presidente do Museu da TAM Linhas Aéreas e da Associação Brasileira de Aviação Antiga e Clássica.

O **Sr. Ricardo Chaves De Melo Rocha**, após breve histórico sobre as principais mudanças do setor de aviação civil nos últimos 25 anos, desde a publicação do Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), em 1986, até as recentes concessões de aeroportos, falou sobre o modelo institucional do setor no Brasil. Comentou sobre a Secretaria de Aviação Civil (SAC), sua criação no âmbito da Presidência da República, as Secretarias que a compõem – de Aeroportos, de Políticas Regulatórias e de Navegação Aérea – e suas respectivas competências. Falou sobre o Ministério da Defesa e as atribuições que esse órgão tem com relação à aviação militar, à navegação aérea e investigação e prevenção de acidentes, desempenhadas pelo Comando da

Aeronáutica, por meio do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea) e do Centro de Investição e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (Cenipa).

Citou artigos do Código Brasileiro de Aeronáutica, em especial os arts. 66 e 67, que reconhecem a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) como autoridade aeronáutica e lhe dão competência para promover a segurança de voo, devendo estabelecer, ao editar os Regulamentos Brasileiros de Homologação Aeronáutica (RBHA), os padrões mínimos de segurança, não só relativos “a projetos, materiais, mão de obra, construção e desempenho de aeronaves, motores, hélices e demais componentes aeronáuticos”, mas também ligados à “inspeção e manutenção em todos os níveis”.

Destacou ressalva feita pelo art. 67 quanto à não obrigatoriedade de as aeronaves experimentais observarem os padrões e requisitos previstos nos Regulamentos. Ressaltou que o § 2º deste artigo define aeronave experimental como a “fabricada ou montada por construtor amador” e o § 3º determina que compete à “autoridade aeronáutica regulamentar a construção, operação e emissão de Certificado de Marca Experimental e Certificado de Autorização de Vôo Experimental para as aeronaves construídas por amadores.”

Quanto aos objetivos da Política Nacional de Aviação Civil (Pnac), aprovada pelo Decreto nº 6.780, de 2009, destacou o que faz referência à segurança operacional, em especial a da aviação experimental, e o que trata do desenvolvimento da aviação civil e da indústria aeronáutica. Disse que houve um processo de desoneração tributária do setor aeronáutico e de introdução de mecanismos de financiamento que conseguiu tornar

competitivo o valor da aeronave brasileira, a ponto de duas empresas, Trip e Azul, operarem, em grande medida, com a Embraer. Também houve o fortalecimento e a otimização das atividades de certificação, homologação e fiscalização de produtos e serviços aeronáuticos e o estímulo à promoção comercial de produtos e serviços aeronáuticos brasileiros.

Mencionou acordo internacional assinado pelo Brasil que permitirá o reconhecimento, na União Europeia, dos certificados produzidos pela Anac. Finalizou dizendo que entre as ações gerais da Pnac está “reconhecer a especificidade e promover o desenvolvimento das atividades de aviação agrícola, experimental e aerodesportiva, desenvolvendo regulamentação específica para os setores e estimulando a difusão de seu uso”.

O **Sr. Néelson Nagamine** afirmou que a aviação experimental, cujos principais usos são para o esporte, o lazer, o desenvolvimento e o experimentalismo, é de extrema importância para a aviação brasileira, pois é porta de entrada para novos interessados e possibilidade de disseminação de inovação tecnológica. Entretanto, segundo dados de uma associação americana de pilotos e proprietários de aeronaves, Aircraft Owners and Pilots Association, nela ocorrem quatro vezes mais acidentes do que na aviação certificada, devido a fatores que aumentam o risco, como comportamento não esperado da aeronave, liberdade para experimentar o novo e a não exigência de atendimento a critérios de sobrevivência.

Informou que no Brasil são 8.700 aeronaves registradas e 4.500 experimentais, bem como cinquenta acidentes por ano, conforme dados não

oficiais. A título de comparação, disse que nos EUA, no ano de 2009, houve aproximadamente 250 acidentes, sendo 71 deles com fatalidades.

Com base nesse panorama e na certeza de crescimento da aviação experimental no Brasil, a Anac está desenvolvendo um modelo regulatório para estabelecer um nível mínimo de segurança para o setor e reduzir a exposição das pessoas ao risco de acidentes. No modelo antigo, não havia normas de segurança a serem observadas; no proposto, a Anac pretende criar duas faixas na aviação experimental: a da Aeronave Leve Esportiva Especial, em que o fabricante entrega a aeronave montada, e a da Aeronave Leve Esportiva Experimental, em que a pessoa compra o *kit* e monta a aeronave em casa. Não haverá certificação de projeto, mas normas de segurança para a construção da aeronave. Segundo ele, o conceito de Aeronave Leve Esportiva (ALE) implica simplicidade de projeto, baixo peso e baixa velocidade.

Mostrou, em seguida, cronograma de implantação do novo modelo regulatório, cujas atividades foram iniciadas em 2008, com a criação de um grupo de trabalho que teve a participação da Associação Brasileira de Aviação Experimental (Abraex), da Associação Brasileira de Ultraleves (Abul) e da Associação Brasileira de Fabricantes de Aeronaves Leves (Abrafal). O cronograma estabelece um período de transição que deverá se estender até 2016, quando não serão mais permitidas aeronaves da categoria ALE que não cumpram a norma ASTM – *American Society for Testing and Materials*.

Segundo a previsão, até o final de 2013 já deverão estar publicados todos os regulamentos necessários para implementação definitiva da categoria

ALE. 2014 será o período final de transição para fabricação de aeronaves Ultraleves.

Disse que a Anac considera, ao propor o marco regulatório para a aviação experimental, o espalhamento geográfico da atividade e a grande quantidade de aeronaves e pilotos. Além disso, não pode esquecer que a regulamentação rígida encarece a atividade e que o erro humano é o fator contribuinte mais frequente nos acidentes. Por isso, os desafios, segundo ele, são o crescimento com ônus mínimo e com níveis de segurança aceitáveis e a maior disseminação da cultura de segurança. Nesse processo, o papel das associações é decisivo.

O **Sr. Gustavo Henrique Albrecht** disse que, na década de 80, a legislação brasileira sobre aeronave experimental havia sido copiada da regulamentação dos Estados Unidos da América, que, por sua vez, tinha sido feita para proteger da concorrência a indústria homologada americana Cessna e Piper.

Em sua opinião, a definição dada à aviação experimental pelo Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) deveria ser alterada, pois é muito restritiva. Para ele, deveria englobar toda aviação não homologada, e não somente a construída por amadores para seu próprio uso. O conceito vigente não engloba, por exemplo, a importação de uma aeronave que não é mais fabricada, por ser quase impossível sua homologação sem a contribuição dos dados do fabricante, bem como impossibilita a importação, para uso civil, de uma aeronave militar, não sujeita à homologação, por não ser resultado de construção amadora.

Lembrou a entrada dos ultraleves no Brasil no início da década de 80 e a criação da legislação específica para essas aeronaves, pelo DAC, na década de 90. Disse que nos EUA, nos anos 2000, foi reconhecida a venda de *kits* para aeronaves, cuja construção deveria ficar 51% sob a responsabilidade do comprador, regra similar à brasileira. A regulamentação americana, no entanto, diferentemente da brasileira, aceitava que uma empresa fizesse a montagem. Depois que a aviação experimental alcançou um bom nível de qualidade, os americanos criaram o Light Sport Aircraft (LSA) no intuito de homologar uma aeronave intermediária entre a experimental e a homologada, com permissão para usos que são proibidos na experimental. Isso, segundo ele, ainda vigora.

O Sr. Gustavo Henrique Albrecht disse que participou das reuniões coordenadas pela Anac para estabelecimento de um novo conceito de aviação de ultraleves, a exemplo do que foi feito nos EUA. A Anac resolveu adotar a mesma legislação do LSA, mas criou duas categorias, uma em que o avião é entregue voando pela empresa – a especial – e outra em que ele deve ser montado pelo dono – a experimental. Afirmou ter comprado um avião experimental, com valor muito mais baixo do que um homologado, e ter pagado a uma empresa para que o montasse.

Não concorda com a revogação da Regulamentação Brasileira de Homologação Aeronáutica nº 37 (RBHA 37), que ditava os procedimentos para a construção amadora de aeronaves experimentais. A RBHA 37, para ele, possibilitou que o Brasil desenvolvesse uma indústria de Primeiro Mundo. Disse que, sob a égide da nova legislação, não seria viável economicamente

construir o projeto brasileiro da aeronave Seamax, do projetista Miguel Rosário, premiado recentemente na 38ª Edição da Sun & Fun International Fly-in & Expo como “*Oustanding best commercial LSA Aiplane*”. Acrescentou que esse aeroplano foi certificado como LSA nos EUA e na Europa.

Defendeu, portanto, que sejam permitidos, no Brasil, a compra do *kit* de um LSA especial e o pagamento a uma empresa para a montagem, bem como a possibilidade de lucro com a aviação experimental. Acredita que essa proibição proteja os americanos, que possuem indústria homologada de aviões leves. Deveria ser possível que esse LSA aprovado e especial fosse vendido para alguém que quisesse fazer determinados usos comerciais da aeronave como, por exemplo, puxar faixas, o que era previsto no início. O LSA, como pensado no Brasil, ficará mais caro do que a aeronave experimental, devido à certificação. Como exemplo, disse que um avião experimental Cirrus, homologado, custa em torno de 750 mil dólares, ao passo que um similar brasileiro, não homologado, custa 222 mil dólares.

O **Sr. Humberto Peixoto Silveira** disse, inicialmente, que a aviação experimental brasileira tem um grande potencial de desenvolvimento ainda não explorado, em parte por falta de apoio dos órgãos governamentais e em parte porque a própria categoria de aeronautas experimentais não demanda esse apoio. Assim, utilizou a oportunidade para destacar pontos que considera importantes ao desenvolvimento do setor.

A primeira queixa foi quanto ao fim da gratuidade das taxas de pouso, decolagem e comunicação para as aeronaves experimentais. Segundo ele, a

gratuidade simbolizava um respeito àqueles que desenvolvem, por conta própria, tecnologias que no futuro poderão ser utilizadas pela indústria aeronáutica.

Outra solicitação foi quanto à possibilidade de que pilotos com licença PP (Piloto privado ou desportista) utilizem horas voadas em aeronaves experimentais para o cumprimento do total de horas requeridas, dentre outras, para a licença PC (Piloto comercial) ou para a licença PLA (Piloto de linhas aéreas). Desde que haja um controle rígido para o registro dessas horas, não há, ao seu ver, razões para não permitir o aproveitamento dessas horas.

A terceira colocação foi quanto à necessidade de simplificar e reduzir a tributação para aqueles que importam componentes necessários à construção de aeronaves experimentais já que, enfatizou, os produtos para uso aeronáutico são tributados com alíquotas bem inferiores às aquelas aplicadas a esses componentes utilizados na aviação experimental.

O expositor propôs, ainda, o credenciamento da Associação Brasileira de Aviação Experimental (Abraex) para a fiscalização da documentação e das atividades de aviação amadora, tarefa que é, atualmente, exercida pela Anac.

A última proposta é a de criação de um fundo nacional para o desenvolvimento da aviação leve no Brasil, cujos recursos seriam aplicados, prioritariamente, em atividades de capacitação técnica necessária ao desenvolvimento da aviação, tendo como diretriz a inclusão dos jovens de baixa renda.

O Sr. Bruno De Oliveira Sousa Santos, primeiro, contextualizou o surgimento e consolidação da indústria Paradise. A empresa iniciou atividades na Ilha de Itaparica (BA), onde desenvolveu seu produto e o certificou. Depois, instalou-se em Feira de Santana (BA), onde passou a produzir outros modelos. O modelo Paradise ganhou certificação também nos Estados Unidos, na Austrália e na África do Sul.

A partir das mudanças regulamentares editadas pela Anac em dezembro de 2011, a empresa ficou impedida de abrir processo para avaliação das aeronaves não enquadradas na nova definição de ultraleves. Dos sete modelos desenvolvidos, apenas dois estariam em conformidade com a nova definição. O empresário lamentou o fato, declarando que fez um grande investimento para a instalação da fábrica de Feira de Santana.

Também de acordo com as novas normas para o setor de aviação experimental, não há autorização para que as indústrias participem de todo o processo de montagem dessas aeronaves. Assim, alguns dos modelos que hoje a indústria entrega prontos, em condições de vôo, serão entregues como *kits* para que o adquirente construa a aeronave por si só. Segundo ele, a mudança acarreta três problemas principais: a) o aumento do risco de acidentes, já que há, na fábrica, um processo de controle de qualidade atestado pela própria Anac; b) o estímulo a o surgimento de um mercado informal de montadores, pois grande parte dos que adquirem um modelo experimental não tem interesse na fase de montagem, mas tão somente no uso do avião; e c) uma possível elevação do número de adquirentes que passarão a importar aeronaves como alternativa às novas regras.

Assim, finalizou sua exposição pedindo que a Anac reveja as restrições que podem prejudicar a indústria de aviação leve brasileira.

O **Sr. João Francisco Amaro**, convidado a falar sobre o ramo de aviação histórica, lembrou as especificidades do setor e sugeriu duas mudanças para as atuais regras da Anac pertinentes ao setor de aviação experimental antiga.

A especificidade da aviação histórica é que ela lida com a restauração de aviões cujos fabricantes já não existem. Há, nos hangares brasileiros, centenas de aviões antigos em estado de deterioração e, segundo ele, uma dificuldade governamental em facilitar a restauração desses bens.

Sobre as normas aplicáveis ao setor, pediu a revisão do limite de 300 quilômetros de percurso máximo que essas aeronaves podem voar a partir de suas bases. Segundo ele, esse limite é insatisfatório, levando em conta que o trabalho de restauração desempenhado nesses aviões dá a eles condição de aeronavegabilidade comparável à de um avião contemporâneo. O segundo pedido é para que a Anac conceda isenção de tarifas aeroportuárias para os aviões classificados como históricos.

Após as exposições, o Presidente da Subcomissão, Senador Vicentinho Alves, fez perguntas aos convidados, que também levantaram pontos pertinentes às exposições de outros convidados.

O **Sr. Ricardo Chaves de Melo Rocha** esclareceu acerca dos seguintes pontos:

a) Quanto à isenção tarifária para aeronaves experimentais e históricas, considerou que toda tarifa é devida pela contraprestação de um serviço. Se o valor das tarifas é reduzido para beneficiar determinado segmento, será preciso compensar essa perda aumentando tarifas de outro segmento. Considerou também que as tarifas são fixadas por lei e, assim, isenções ou reduções fogem das competências da Anac e do Comando da Aeronáutica.

b) Com relação ao apoio da Secretaria de Aviação Civil no desenvolvimento da aviação experimental brasileira, alegou que a SAC não adotou, até o momento, uma política específica voltada ao setor. Contudo, um dos órgãos da Secretaria lica com projetos de capacitação de recursos humanos e, sobre isso, considerou importante ouvir as associações, já que grande parte dos pilotos é oriunda da aviação experimental.

c) Quanto à indústria aeronáutica como um todo, disse que na última década o Governo trabalhou para reduzir a tributação de aeronaves, de forma que uma empresa de transporte aéreo regular, hoje, compra aviões da Embraer pelo mesmo preço que essas aeronaves são exportadas. Antes, o adicional chegava a 20%, fazendo com que a compra de aeronaves do exterior fosse mais vantajosa.

O Sr. Néelson Nagamine informou o seguinte:

a) Sobre a fiscalização da aviação experimental, ponderou que nesse ramo a quantidade de aeronaves e pilotos é muito grande, face à limitação de recursos humanos da Agência. A prioridade de inspeção é dada, portanto, ao transporte aéreo regular. Na aviação experimental, as decisões da Anac são

baseadas em análises de relatórios e estatísticas disponíveis. Afirmou que a Agência buscará um trabalho em parceria com as associações, no intuito de disseminar uma cultura de segurança para o setor.

b) Sobre credenciar associações para fiscalizar as atividades de aviação, disse que uma das barreiras hoje é a própria legislação, que não autoriza esse tipo de procedimento. Mas reconheceu que fazer parcerias com associações como a Abul e a Abraex seria algo proveitoso para todas as partes.

c) Sobre o impacto da revogação da Regulamentação Brasileira de Homologação Aeronáutica nº 37 (RBHA 37), esclareceu que deve ser zero. O RBHA 37 era um guia proveniente de um órgão americano, adotado no Brasil via regulamento. Para suprir essa lacuna, a Anac pretende publicar uma instrução suplementar, que terá melhorias em relação ao texto revogado. Convidou as associações a trabalhar em conjunto com a Agência no aperfeiçoamento da nova redação.

d) Sobre ações da Anac para proteger a indústria de aviação experimental, disse que as normas publicadas em dezembro de 2011 são desenvolvidas desde 2008 e contaram com a participação, em audiências públicas, da Abil, da Abraex e da Associação Brasileira de Fabricantes de Aeronaves Leves (Abrafal). Essa última foi uma das motivadoras da mudança da regulamentação, já que alegava insegurança jurídica quanto à falta de definição do percentual de montagem da aeronave experimental que caberia ao fabricante. Ainda assim, não há obstáculos que as normas avancem para outro ponto, se necessário à proteção dessa indústria.

e) Sobre a redução do peso máximo de decolagem (PMD) de 750 para 600 quilogramas, disse que a proposta foi analisada durante os três últimos anos. Esse valor é baseado em norma de uma agência americana equivalente à Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Contudo, respondendo à demanda da indústria Paradise, informou que existe a possibilidade de solicitar a isenção temporária do cumprimento do critério, minimizando prejuízos oriundos de projetos desenvolvidos sob a ótica da norma anterior. Empresas como a Flyer e a Embraer tiveram seus pedidos atendidos.

f) Quando ao limite do raio de vôo das aeronaves históricas para 300 quilômetros, esclareceu que a regra poderá ser alterada, levando em consideração o grau de risco que cada aeronave, individualmente, representa. Pediu colaboração da indústria e dos museus para a elaboração de regras que reflitam essa possibilidade.

g) Sobre a questão dos altos custos de homologação de aeronaves no Brasil, pontuou, primeiramente, que falta, no mercado brasileiro, mão de obra qualificada para projetar aeronaves capazes de cumprir os requisitos de certificação e terem, assim, competitividade internacional. O segundo ponto é que produzir aeronaves certificadas ou experimentais é uma questão de visão de negócio de cada empresa. Ele ponderou, ainda, que o estímulo à certificação pode ser encarado como uma questão de estratégia nacional, levando em consideração que o conhecimento brasileiro na área tem reconhecimento internacional.

O Sr. Gustavo Henrique Albrecht falou sobre os seguintes pontos:

a) Sobre o custo de homologação de um avião no Brasil, esclareceu que o processo de certificação chega a quatriplicar o valor da aeronave, impactando o custo final do produto. Os aviões experimentais, por sua vez, por não serem certificados, têm valor significativamente mais baixo e, dependendo dos modelos comparados, podem ter a mesma performance de uma aeronave homologada.

b) Sobre a definição de aeronave experimental pelo Código Brasileiro de Aeronáutica, acredita que ela seja incompleta, pois classifica assim somente aquelas construídas amadoristicamente. Ele incluiria no conceito toda aeronave que não foi submetida a um processo de certificação, o que abrangeria aviões militares, aviões que não são mais fabricados e aviões modificados.

c) Sobre as associações estarem preparadas para assumir o papel de fiscalização da atividade de seus membros, ele respondeu afirmativamente. Disse que o corpo técnico da Anac é insuficiente para fiscalizar todas as atividades de aviação não comercial no âmbito de um país extenso e com tantos pilotos. As associações deveriam ser encaradas como as principais parceiras da Anac, já que essas têm interesse na qualidade das atividades desempenhadas por seus membros.

d) Sobre as mudanças de regras que atingem a indústria de aviação experimental, disse que manifestou, à época em que a Anac consultou as associações, ponto de vista contrário às mudanças. Segundo ele, é preciso que a Agência dê liberdade para que a indústria possa vender e montar integralmente uma aeronave experimental. Ainda que essa aeronave não

cumpra todos os requisitos de homologação da Anac, o usuário é ciente disso e é ele quem deve escolher o grau de risco que deseja correr.

e) Sobre o fim da isenção de tarifas para a aviação experimental, lembrou que essa decisão ocorreu em 1990 e foi tomada pelo então Departamento de Aviação Civil (DAC), atendendo a uma reivindicação da Infraero, que alegava necessidade de recursos. Hoje, a única atividade que goza de isenção de tarifas é a de instrução ligada aos aeroclubes.

Já o **Sr. Humberto Peixoto Silveira** ponderou que:

a) O acompanhamento da construção de aeronaves experimentais não precisa ser feito, necessariamente, por engenheiros aeronáuticos. Segundo ele, muitos não têm conhecimento prático na área de aviação experimental, que não segue os mesmos dogmas da aviação homologada. A técnica de materiais compostos, que é recente no universo da aviação homologada, é conhecida pela aviação experimental desde a década de 60.

b) A Abraex está criando diretorias regionais para incentivar e acompanhar as construções de aeronaves experimentais, oferecendo seu apoio à Anac. Manifestou expectativa de que a Agência desenvolva regras mais práticas e objetivas para o crescimento seguro da aviação experimental.

O **Sr. Bruno de Oliveira Sousa Santos** deu a seguinte contribuição:

a) Sobre a decisão da Anac em reduzir o peso máximo de decolagem (PMD) de 750 para 600 quilogramas, baseada em norma norte americana,

apontou necessidade de rever a norma, autorizando o peso máximo de 750 quilos a projetos que estavam prontos na data da mudança, a fim de não comprometer a segurança de vôo desses projetos, que não podem se adequar ao novo limite. Seria uma forma de não prejudicar indústrias como a dele, que tiveram expressivos custos em desenvolver projetos baseados na norma anterior.

8/5/12 – Políticas públicas para a aviação comercial

Realizada no dia 8 de maio de 2012, pela Subcomissão Temporária sobre Aviação Civil, de autoria do Senador Vincentinho Alves, a reunião contou com a presença dos Srs. Ricardo Chaves de Melo Rocha, Diretor do Departamento de Política de Serviços Aéreos da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC/PR); Ricardo Bisinotto Catanant, Superintendente de Regulação e Acompanhamento de Mercado da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac); José Márcio Monsão Mollo, Diretor-Presidente do Sindicato Nacional das Empresas Aéreas (SNEA); Elton Fernandes, Professor do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); e Victor Celestino, Diretor Especial para Aviação Regional do SNEA.

A reunião foi presidida pelo Senador Vincentinho Alves e faz parte de uma série de audiências públicas para discutir políticas voltadas à consolidação e ao desenvolvimento da aviação civil.

O **Sr. Ricardo Chaves de Melo Rocha** discorreu sobre o panorama histórico e institucional da aviação civil, as estatísticas e desafios do setor.

Pode-se dizer que, no período entre 1961 e 1991, o setor era fortemente regulado pelo Governo. Em 1972, o País foi dividido em cinco áreas, dedicando-se uma única empresa para operar em cada uma dessas áreas, e não no mercado nacional como um todo. A liberalização do mercado somente teve início com o fim de tal divisão regional, culminando na liberalização tarifária dos anos 2000. Uma política de aviação civil com a participação de quase todas as entidades do setor foi definida mais recentemente e firmada por meio

do Decreto nº 6.780, de 2009. Além disso, destaca-se a concessão de aeroportos ocorridas nos anos de 2011 e 2012.

Institucionalmente, notam-se a criação da Agência Nacional de Aviação Civil, em 2005 – visando regular o mercado em consequência do processo de liberalização –, bem como da Secretaria de Aviação Civil, em 2011 – órgão com *status* de ministério, voltado à elaboração e acompanhamento de políticas públicas para o setor.

Sobre o mercado de aviação civil brasileiro, durante o período de 2005 a 2010, a taxa média de crescimento foi de 15% ao ano e, em consequência, dobrou-se o número de passageiros/quilômetros transportados. O mercado doméstico nacional corresponde à maior parte desse aumento. Um dos fatores que afetaram tal crescimento foi a redução do preço das passagens.

Quanto à participação de mercado, as empresas de médio e grande porte tiveram redução em sua fatia ao longo dos últimos anos, mas ainda são aproximadamente 80% do mercado. Quanto às empresas de pequeno porte, destaca-se o crescimento da Trip e da Passaredo, empresas que operaram de forma mais significativa no mercado regional. Além disso, nota-se a dinamicidade do setor, com a entrada e saída de participantes. Em decorrência das movimentações, o Índice de Concentração de Mercado apresentou o seguinte histórico: 0,28 em 2004, 0,43 em 2008 e 0,33 em 2011.

Com relação aos aeroportos com voos regulares, hoje há 126 em operação e considera-se que 62% dos municípios e 80% da nossa população estão atendidos por eles. Quanto às rotas, percebe-se que estão distribuídas de acordo com a composição da densidade demográfica do País. As rotas de alta

densidade representam 42% do total e concentram-se no litoral sudeste e no sul; as de baixa e média densidade, 58% do total, estão distribuídas à oeste, escasseando-se à medida em que se aproximam da Amazônia Legal. Nota-se, ainda, que poucas rotas são atendidas por diversas empresas aéreas. Nos últimos anos, apesar da redução do número de aeroportos com voos regulares, o número de rotas aumentou. Além disso, houve alteração da malha aeroportuária, com novas cidades sendo atendidas.

Quanto ao modelo de exploração de infraestrutura aeroportuária, hoje há 28 aeródromos militares e 3610 civis. Dos civis, há 720 aeródromos públicos delegados. Cada entidade da Federação pode optar por prestar diretamente o serviço, prestá-lo por meio de uma empresa pública, por exemplo, ou delegá-lo à iniciativa privada por meio de terceirização, concessão ou autorização.

Diante desse quadro, SAC concluiu pela existência de dois pontos críticos para ação: melhorias e ampliação da infraestrutura aeroportuária e revisão de diplomas legais.

Para a infraestrutura, pretende-se investir em obras em expansão dos aeroportos controlados diretamente pela União, utilizar recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil em ações para melhoria de gestão dessa infraestrutura e delegar parte dela à iniciativa privada por meio de concessões.

Quanto à revisão dos diplomas legais, espera-se que as novas normas aumentem a possibilidade de competição, reduzindo barreiras de entrada para novas empresas do setor, bem como sejam favoráveis ao aumento de competitividade das empresas.

O **Sr. Ricardo Bisinotto Catanant** explorou a questão do grande crescimento da aviação civil e seus impactos, inclusive na atuação da Anac.

Recentemente, o mundo presenciou o surgimento das empresas *low cost*, isto é, empresas que conseguem obter baixos custos operacionais devido ao uso intensivo de aeronaves modernas e oferecimento de serviços diferenciados e, em consequência, conseguem oferecer aos consumidores passagens a preços consideravelmente menores. Deve-se ter em conta que, pelo benefício do baixo preço pago pela passagem, o usuário terá menor nível de conforto, podendo pagar extras por uma série de outros serviços – desde *check in* ao despacho de uma bagagem. Nesse mercado de baixo custo, a regulação é menos incisiva, com uma maior gama de competidores.

Além disso, houve expansão dos canais de comercialização, em benefício dos passageiros, facilitando ao consumidor acesso direto aos canais das empresas, diminuindo a intermediação.

Em decorrência desses dois fatores, iniciou-se um processo de universalização dos serviços aéreos, com o ingresso de novas classes de usuários e, então, rápida saturação da infraestrutura portuária. Deve-se observar que o fenômeno das empresas *low cost* na Europa e nos Estados Unidos foi acompanhada da existência de infraestrutura adequada a elas e que, na visão do palestrante, talvez a nossa infraestrutura aeroportuária não permita a aplicação desse modelo em sua completude.

No contexto de regulação do mercado brasileiro, um desafio posto à Anac é a proteção dos interesses dos consumidores, principalmente aos pertencentes às novas classes de usuários, os quais desconhecem as

características do setor. Assim, a Anac tem feito uma série de exigências às empresas para que divulguem o maior número de informações possíveis sobre produtos, ofertas e características do setor. Para ilustrar, lembrou resoluções acerca do selo conforto do espaço dos assentos, das informações obrigatórias em passagens e da prestação de assistência material em casos de atrasos ou cancelamentos.

Outra vertente de trabalho da Anac está na revisão de normativos, no sentido de rever as penalidades que hoje são previstas e aplicadas para as empresas de transporte e também para os provedores de infraestrutura, tornando o sistema mais racional. Também trabalha-se para que as regras de eficiência de atendimento integrem os operadores e estes passem a ser um dos principais elos da cadeia do transporte aéreo.

Além disso, destacou o problema relevante quanto à aplicação das leis atuais, como os conflitos entre normas internas e normas internacionais. Assim, por exemplo, citou o tema da responsabilidade sobre bagagens, no qual conflitam regras do Código de Defesa do Consumidor (1990), do Código de Aeronáutica (1986), da Convenção de Montreal (1999).

O **Sr. Elton Fernandes** apresentou conclusões sobre estudos de geografia do transporte aéreo internacional e nacional.

Mundialmente, o que se vê é um natural crescimento da oferta nas rotas de grande densidade com as empresas assumindo a postura de *hub and spoke system*. Lembrou que, em rotas de baixa densidade, pode ser conveniente ter somente uma empresa operante, pois, numa situação de competição, a

lucratividade seria tão baixa que acabaria desestimulando empresas a operarem o trecho.

Dados internacionais mostram grande crescimento da oferta na aviação civil, apesar da crises recentes, uma vez que estas acabam por afetar negativamente a oferta por apenas três meses. No entanto, do lado da demanda – e então deve-se analisar a *performance*, a lucratividade das empresas aéreas – a situação não se mostrou tão favorável. Primeiramente, constatou-se que, antes da liberalização nos EUA em 1978, a indústria só operava em lucro; entretanto, a partir daquela data, houve oscilação entre lucros e prejuízos, a depender do ciclo econômico do período. Além disso, percebeu-se que, quando o crescimento do PIB se aproxima do seu crescimento médio, a lucratividade das empresas tende a deteriorar-se. Assim, o setor pode crescer a taxas maiores que a do PIB, mas a lucratividade não terá o mesmo desempenho. Outro fator relevante que impacta a lucratividade da indústria é o preço do combustível de aviação, uma vez que este é parte significativa dos custos das empresas. Por fim, constatou-se que, para vencerem a competição do mercado, as companhias aéreas tendem a exagerar tanto na oferta, quanto nos investimentos de renovação da frota, fatores que também corroem os lucros. Em conclusão, é necessário analisar as questões de competição e competitividade levando em conta a capacidade de geração de lucro das empresas.

Para o cenário brasileiro, primeiramente fez considerações acerca das partes interessadas na aviação civil, lembrando a renovação de instituições e empresas ocorridas no Brasil. No âmbito governamental, por exemplo, viu-se o fim do DAC e a criação da Anac, em 2005, deixando a parte do

planejamento aeroportuário sem um órgão responsável até a recente instituição da SAC, em 2011. No âmbito privado, considerou serem as empresas aéreas nacionais bastante novas, diferentemente do mercado norte americano, no qual grandes empresas dominam o mercado – são as chamadas *legacy carriers* ou *networld carriers*.

Também foi ponderado que o mercado brasileiro, apesar de estar em pujante crescimento, não faz parte das rotas tradicionais do comércio internacional. O Brasil não tem a densidade de voos que ocorre no hemisfério norte – no corredor formado por Estados Unidos, Europa e Ásia – e, portanto, detém pequena participação no mercado global.

Quanto à densidade das rotas no Brasil, a atratividade econômica da cidade explica 85% da oferta. Também nota-se que somente as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro são relevantes para voos internacionais no País.

Quanto aos participantes de mercado, verificou-se um duopólio de TAM e GOL nos voos domésticos. Para voos internacionais, as rotas são majoritariamente operadas por empresas internacionais – as empresas nacionais reduziram sua atuação, uma vez que não conseguem ser tão competitivas quanto às companhias estrangeiras¹¹.

Em relação à lucratividade das empresas, as estatísticas do setor mostram que, na tentativa de aumentar as taxas de ocupação dos aviões (*load factor*), as empresas ofertaram tarifas a preços bastante baixos, por um lado e,

¹¹ Por conta do grande volume de operações realizadas por companhias estrangeiras, estas podem aumentar a oferta para a América Latina e formar seus preços levando em conta apenas seus custos marginais. Assim, acabam sendo mais competitivas que as empresas brasileiras. Para empresas brasileiras, se desejarem competir no mercado internacional, uma das alternativas é a consolidação com outras companhias aéreas.

por outro, discriminaram o passageiro de negócios com passagens muito caras. Dessa forma, a lucratividade foi prejudicada e, para mudar essa situação, é preciso racionalizar a oferta.

Concluindo, disse que se vive uma fase do ciclo econômico do transporte aéreo que aponta para a grande dificuldade de sustentação das empresas aéreas, a concentração observada pelos movimentos de liberalização e a consolidação das empresas. Dessa forma, é preciso monitorar as movimentações de mercado, realizando políticas de Governo para o transporte aéreo num contexto de longo prazo – inclusive pensando em um modelo de complementações tarifárias em rotas de baixa densidade –, e não de forma instável e contingencial como vem ocorrendo no Brasil.

Em sua apresentação, o **Sr. José Márcio Monsão Mollo** buscou explicar o motivo das empresas aéreas apresentarem prejuízos, mesmo sendo a aviação um mercado crescente e pouco afetado pelas crises. Explicou que as empresas nacionais são afetadas pelo chamado “Custo Brasil”, isto é, a combinação de custos específicos para operar nesse setor em nosso País. Assim, por exemplo, entre os anos de 2010 e 2011, tarifas aeroportuárias, tarifas de comunicação e o combustível para aviação (QAV) aumentaram, respectivamente, 130%, 150% e 33%. No caso do QAV, este representa a principal despesa de uma empresa aérea no Brasil. O combustível era entre 30% e 32% dos custos; atualmente, representa mais de 40%, uma vez que a Petrobrás vem reajustando anualmente o preço do insumo. Dessa forma, o elevado aumento dos custos afeta diretamente os lucros e a competitividade das companhias aéreas. Ademais, entre 2003 e 2010, o preço das passagens

reduziu em 47%¹². De fato, a conjugação desses fatores levou todas as empresas a trabalharem com prejuízo durante 2011, apesar das tentativas de se transferir parte do aumento dos custos para o preço das passagens.

O **Sr. Victor Celestino**, por sua vez, aprofundou a discussão sobre os desafios do setor e apresentou sugestões de como resolvê-los. Sucitamente, os desafios são: a) o alto custo do combustível; b) a elevação das tarifas aeronáuticas e aeroportuárias; c) as restrições de infraestrutura; e d) a revisão do marco regulatório.

Quanto ao QAV, argumenta-se que o preço é elevado devido: a) ao método de precificação utilizado pela Petrobras, o qual considera os custos de frete do Golfo do México ao País, os custos de nacionalização e aduana, os impostos da Marinha Mercante e o custo de distribuição, a despeito de 80% do querosene ser produzido no Brasil¹³; e b) aos impostos estaduais, na ordem de 25%. Outra questão relevante quanto ao custo do QAV foi pontuada: a diferença de tributação faz com que o QAV seja 50% mais caro para voos domésticos em comparação com voos internacionais.

As sugestões oferecidas em relação ao combustível foram: a) paridade com importação, eliminando os demais custos adicionais que atualmente compõe o preço do QAV; b) alíquota máxima do ICMS, em todo País, de 12%, sendo permitido aos Estados reduzirem a tributação se tiverem interesse em incentivar a aviação regional em rotas de baixa densidade; c)

¹² Tal redução teve como consequência o relevante aumento de competitividade em comparação ao transporte rodoviário, especialmente no caso de ônibus que percorrem distâncias superiores a 400 km.

¹³ A variação do preço internacional do combustível acaba impactando fortemente os custos das empresas. No Brasil, a Resolução da Anac nº 138 proíbe a cobrança de adicional de variação de preço de combustível, apesar de esta de ser uma prática comum na Europa.

universalização do serviço de abastecimento, com investimentos por parte da distribuidora do Governo para isso; e d) disponibilidade de procedimentos de IRF¹⁴ de baixo custo, com a realização de investimentos por parte do Decea¹⁵.

Em relação às tarifas aeroportuárias de navegação aérea, estas foram majoradas em 130% em 2012, em função de resoluções da Anac e da Medida Provisória nº 551. Para as tarifas de navegação aérea, o aumento foi de 150%. Ambos os aumentos foram justificados pelo Governo como correção de preços defasados em virtude da inflação. A crítica às medidas governamentais são sustentadas nos fatos de que, ao longo dos anos, o preço das passagens aéreas foi reduzido, enquanto que o aumento das tarifas não possuía previsão e foi feito após as empresas já terem preparado seus orçamentos para o exercício de 2012, e que se vive um momento de crise internacional.

Assim sendo, as sugestões quanto às tarifas foram: a) estabilidade ou previsibilidade de planejamento, com anúncio da majoração em momento anterior ao fechamento do orçamento anual das empresas; b) para os aeroportos regionais e sub-regionais internacionais de baixa densidade, verificar-se a possibilidade de redução de tarifa em 50%, ainda que esse subsídio perdure apenas alguns anos, como forma de incentivar a sua operação.

No tocante à infraestrutura aeroportuária, a crítica está no fato de que o planejamento e execução de investimentos não acompanhou o grande aumento do número de passageiros embarcados, bem como o número de

¹⁴ Sigla em inglês para *Instrument Flight Rules* – Regras de Voo por Instrumentos.

¹⁵ Dos 140 aeroportos que são operados com voos regulares, vários deles realizam procedimentos por instrumento, o que dificulta a operação, aumentando o custo e reduzindo a segurança.

movimentos de aeroportos. Assim, atualmente os aeroportos centrais estão saturados, o que resulta em grande barreira para a entrada de novas empresas no setor, além de inibição de investimentos para o aumento da oferta daquelas que já operam no mercado.

Em relação aos aeroportos regionais, a dificuldade é ainda maior, por não haver previsibilidade de investimentos. Entretanto, segundo estudo da Abetar (2011), constatou-se que o investimento de R\$2,4 bilhões seria suficiente para tornar os 175 aeroportos de aviação regional aptos a operar. Foram exemplificados os seguintes problemas críticos: a) a falta de caminhão de bombeiros e o custo em manter mão de obra especializada da brigada de incêndio; e b) a ausência de postos de reabastecimento de combustível, fazendo com que o avião precise transportar o insumo adicional ao das reservas técnicas legais, o que acarreta majoração de custos¹⁶.

Para combater a falta de infraestrutura, mencionou que algumas empresas têm optado em utilizar seus próprios recursos para fazer investimentos em aeroportos regionais e então, passarem a ter condições de aumentar a oferta do serviço de transporte.

Assim, sugeriu a revisão da Resolução do Conselho Nacional de Aviação Civil nº 03/2003, no sentido de prover incentivo à infraestrutura, lembrando que atualmente as empresas do setor não mais desejam suplementação tarifária.

¹⁶ Esse é um problema bastante sério na Amazônia Legal, agravado pelo alto volume de QAV utilizado devido às distâncias e pelo preço do combustível ser cerca de 50% maior que a média nacional.

Finalmente, também comentou acerca das dificuldades para administrar a mão de obra de tripulantes, uma vez que a norma atual¹⁷ sobre uso de gerenciamento do risco de fadiga impõe diversas restrições à jornada dos tripulantes, gerando menor remuneração aos trabalhadores e redução da produtividade. Sugeriu-se então: a) possibilidade de que as empresas aéreas acordem com os trabalhadores limites diferenciados de jornadas, respeitando padrões internacionais, desde que o Programa de Gerenciamento de Risco de Fadiga Humana do RBAC 121 fosse implementado; b) adequação da Lei do Aeronauta, no art. 21 e no § 3º do art. 29, tendo em vista que, hoje em dia, a depender da aeronave, a etapa média pode variar entre duzentos e cinco mil quilômetros, fato que impacta na jornada da tripulação; e c) adequação dos mesmos dispositivos que tornam possível a jornada interrompida, uma vez que não há mais empresa de transporte aéreo regional, mas sim operação de transporte aéreo regional com aeronaves regionais.

Em relação ao desafio de revisão do marco regulatório, ressaltou ser preciso ter-se ideia de suas premissas. A primeira delas é a segurança. Após, surge a preocupação com o equilíbrio entre os direitos dos usuários, a contestabilidade de mercado, permitindo liberdade tarifária e liberdade de decisão das empresas aéreas de fazer investimentos, possibilitando o crescimento da competição. Por fim, deve-se preocupar com a competitividade das empresas atuantes.

Levando em conta tais premissas, foram feitas sugestões, levando em consideração a classe do aeroporto. Para aqueles de até 100 mil passageiros propõe-se: a) isenção definitiva dos requisitos da Resolução nº 115, desde que

¹⁷ Lei nº 7.183, de 5 de abril de 1984.

haja um sistema de gerenciamento da segurança operacional, conforme exigências da Anac; b) adequação do *security* da aviação civil ao custo/benefício; c) simplificação da gestão desses aeroportos; e d) facilitação do concessão desses aeroportos à iniciativa privada, dispensando, por exemplo, estar listado no Plano Nacional de Desestatização.

Para os aeroportos de 100 a 400 mil passageiros: a) isenção temporária dos requisitos da Resolução nº 115, desde que haja um sistema de gerenciamento da segurança operacional, proporcionando prazo para a aquisição de equipamentos; b) prazo para o atendimento do *security*.

Como última consideração, ressaltou a importância da entrada da iniciativa privada para descentralizar a gestão dos aeroportos, principalmente como forma de acelerar o processo de gestão.

Após a exposição inicial de cada um dos convidados, foram feitos questionamentos pelos Senadores presentes. Assim, coube ao **Sr. Ricardo Bisinotto Catanant** esclarecer acerca dos seguintes pontos:

- a) Quanto à coordenação dos atores interessados: embora a SAC tenha sido criada recentemente, os diálogos e os entendimentos por ela promovidos têm sido permeados por essa preocupação, inclusive na definição das políticas públicas;
- b) Quanto à questão da falta de mão de obra na Anac: há previsão de concurso público, ainda em 2012, para mais 170 novos postos;
- c) Quanto à atuação da Anac para melhorar a situação do transporte regular: a Agência tem se empenhado em desburocratizar o setor,

facilitar o acesso de novas entrantes ao mercado e dar mais transparência aos dados estatísticos;

- d) Quanto à atuação da Anac para melhorar o sistema: a Agência tem privilegiado participar de audiências públicas bem como revisar as resoluções, inclusive aquelas do extinto Departamento de Aviação Civil – DAC; e
- e) Quanto à forma do Congresso Nacional colaborar com a indústria do transporte aéreo: devem ser realizados debates e revisados os projetos de lei em tramitação relacionados ao tema.

O Sr. Ricardo Chaves De Melo Rocha, por sua vez, respondeu:

- a) Quanto à redução do número de linhas aéreas regulares: redução de 400 para 130 cidades atendidas por linhas aéreas regulares, da década de 60 para os dias de hoje, é devida, em parte, à evolução do modal rodoviário. Além disso, há também a questão das escalas técnicas, que obrigavam o pouso em várias localidades, e o valor das aeronaves, mais acessível no passado. Acredita que esse número chegará, num futuro próximo, a 200;
- b) Quanto a existência de programa para orientar Municípios e Estados que desejem receber voos regulares: o Plano Plurianual – PPA possui metas para aumentar o número de cidades atendidas por transporte regular de passageiros, bem como o de rotas de voos. Para tanto, é necessário incentivar a aviação regional, considerada como toda aquela que serve a localidades que não são capitais. O gargalo, no entanto, é a infraestrutura aeroportuária. Disse que a SAC tem estudado a política

para aviação regional em parceria com os governos dos Estados e com a indústria de transporte aéreo. Ao eleger cidades com potencial para receber voos regulares, o planejamento considera indicadores socioeconômicos, vocação turística e acessibilidade a outros modais. Acrescentou que vinte Estados já participaram. Os resultados são positivos e as ideias convergem;

- c) Quanto ao trabalho de SAC e Anac juntos à outros órgãos da Administração Pública para tratar de questões tributárias do setor: informou que houve grande desoneração tributária da indústria de transporte aéreo de 2003 para os dias de hoje. Os custos dessa indústria, no entanto, sofrem grande impacto tributário em cima do “a haver” relativo ao ICMS, na questão dos combustíveis. Acrescentou que a SAC tem propalado a ideia – e alguns Estados estão aderindo – de reduzir alíquotas de ICMS para incentivar a aviação regional. Alguns governos atrelam essa redução à obrigação de a empresa operar em duas ou mais cidades daquele Estado;
- d) Quanto às rotas transfronteiriças: a liberdade de operação das empresas aéreas é total. Nem a Anac nem a SAC tem como obrigar que uma empresa aérea opere determinada linha. Informou que qualquer empresa que tenha interesse em operar voos transfronteiriços pode fazê-lo, mas ela definirá isso com base em interesses econômicos. Segundo ele, o que já se discutiu, em determinado momento, foi a concessão de alguns incentivos, para que isso ocorresse com mais frequência, como a diferenciação de tarifas internacionais e regionais. Acrescentou que subvencionar essa rotas por meio do Fundo Nacional

de Aviação Civil depende de autorização legislativa. Em sua opinião, o desenvolvimento da infraestrutura aeroportuária regional gerará um ciclo virtuoso, que poderá, de alguma forma, refletir na viabilização de rotas hoje inviáveis.

O **Sr. Elton Fernandes**, em suas considerações finais, trouxe informações comparativas de nossa infraestrutura aeroportuária e da oferecida em outras partes do mundo. De fato, nossos padrões são muito tímidos em termos de oferta de infraestrutura e, em relação aos asiáticos, nossos investimentos são muito reduzidos. Entretanto, ponderou que talvez o Brasil não precise de estruturas tão grandes como a de países que estão na rota tradicional do comércio internacional. Inclusive, se o País superestimar os investimentos, então isso acarretará custos adicionais de infraestrutura desnecessários. Também lembrou que os asiáticos também vêm realizando investimentos para modernização do controle de tráfico aéreo.

Além disso, disse acreditar que o atual problema brasileiro não é a falta de vontade dos diversos agentes interessados, mas sim a falta de coordenação entre eles e, principalmente, a incapacidade de execução daquilo planejado e acordado. Um reflexo dessa dificuldade de execução são as recentes concessões, as quais foram feitas emergencialmente e não como parte de uma política de Estado.

O **Sr. Victor R. Celestino** reforçou a questão da necessidade de adequação da jornada de trabalho, frisando que o modelo atual não é de interesse das empresas tampouco dos aeronautas. Ademais, reforçou que hoje em dia, quando se fala em fomentar a aviação regional, não se pretende a

volta do Sitar, da complementação tarifária. O que se deseja são incentivos para a infraestrutura e regulação desse mercado específico.

O **Sr. José Márcio Monsão Mollo** respondeu às perguntas direcionadas ao SNEA:

- a) Quanto à disposição das empresas aéreas em construir aeroportos com terminais de passageiros privados, se houver permissão legal: por não possuírem um número suficiente de passageiros, à semelhança das grandes empresas norte americanas, as empresas brasileiras provavelmente não se interessariam por esse tipo de investimento;
- b) Quanto à contratação de tripulações estrangeiras: tanto o SNEA quanto as empresas aéreas brasileiras não possuem interesse na contratação de tripulação estrangeira. Insiste-se na necessidade de rever a legislação que regulamenta a categoria dos aeronautas;
- c) Quanto à estruturação das empresas aéreas para operações durante grandes eventos a serem realizados no Brasil, como a Copa do Mundo: estudos indicam que a movimentação de passageiros durante o período da Copa será semelhante à do Natal de 2011. Assim, não há necessidade de grandes investimentos por parte das empresas. A estas interessa que nessa época do evento seja possível maior flexibilidade na alteração das suas malhas aéreas, em função da necessidade momentânea de uma demanda maior ou menor em determinadas rotas.

15/5/12 – Visão e perspectiva da indústria internacional de transporte aéreo em relação à aviação brasileira

Realizada no dia 15 de maio de 2012 pela Subcomissão Temporária sobre Aviação Civil, de autoria do Senador Vincentinho Alves, a reunião contou com a presença do Sr. Renato Cláudio Costa Pereira, Major-Brigadeiro do Ar e ex-Secretário-Geral da Organização Internacional da Aviação Civil (OACI); do Sr. Antônio Rodriguez Fritz, Secretário Regional da Federação Internacional dos Trabalhadores em Transporte (ITF); e do Sr. Carlos Ebner, Diretor da Associação Internacional de Transportes Aéreos (Iata).

O **Sr. Renato Cláudio Costa Pereira** fez um breve relato de sua trajetória no setor de transporte aéreo, iniciada na Força Aérea Brasileira. Disse que integrou o Departamento de Aviação Civil (DAC), no qual chegou à presidência da Comissão de Estudos Relativos à Navegação Aérea Internacional (Cernai), órgão que tratava dos interesses comerciais do Brasil no mundo, por meio de acordos bilaterais.

Considera que, dada a rapidez do desenvolvimento tecnológico, hoje é mais importante o treinamento recebido pelas pessoas ligadas à atividade, principalmente o dos últimos seis meses, do que o número de horas de voo dos tripulantes.

Lembrou que a Organização da Aviação Civil Internacional (Oaci) surgiu para transformar o avião em um meio de transporte seguro, de forma que ele pudesse ser utilizado na reconstrução do mundo após a 2ª Grande Guerra. Por definição da convenção que a criou, ela deveria produzir normas

a serem recomendadas, após ouvir os Governos dos Estados-membros, para prevenir acidentes ainda não devidamente analisados.

Lamentou que, apesar de o Brasil participar da Oaci desde sua criação, as questões levadas a esse fórum pelo representante brasileiro não são discutidas antecipadamente pelos diversos grupos e organizações envolvidos com o setor, no País. Para o Sr. Renato, fazer com que isso aconteça, bem como acompanhar a legislação que é criada nesse fórum, são as tarefas mais importantes a serem realizadas no Brasil em relação ao transporte aéreo internacional.

Considera fundamental que haja um planejamento mínimo de vinte anos para o setor, bem como estudo permanente sobre condições de segurança adequadas no futuro, elaborado por pessoas voltadas para pesquisar tendências da tecnologia. Além disso, defendeu não só o aparecimento de cursos para permitir a transferência de conhecimento entre profissionais da área, mas também que determinados cargos dentro da estrutura de regulamentação e fiscalização sejam ocupados por profissionais que tenham uma base de conhecimento de aviação.

Segundo ele, isso, no Brasil não acontece. Lembrou que, nas audiências públicas anteriores à criação da Anac, foram discutidas várias dessas questões, mas o único resultado real foi a criação da Agência. Não houve, antes, a formação de um quadro de gerentes que entendessem de aviação civil, nem se permitiu que houvesse troca de conhecimentos entre os antigos e os novos, que tiveram que aprender na prática. Além disso, lamentou nada ter

sido feito após outra audiência pública, da qual também participou, ocorrida depois do acidente aéreo em Congonhas.

Comentou também que o Brasil, apesar de alertado, não adequou nenhum aeroporto para receber o A-380, avião capaz de conduzir oitocentos passageiros e que a Airbus possui há dez anos.

O Sr. Antônio Rodriguez Fritz agradeceu o convite para participar da Audiência Pública em nome da Federação Internacional dos Trabalhadores em Transporte (ITF). Informou que a instituição possui cinco milhões de trabalhadores filiados, em 164 países, sendo 220 mil do setor da aviação civil.

Falou da importância de haver uma política nacional para regulamentar o setor de aviação civil no Brasil, principalmente neste momento em que há grande interesse de empresas estrangeiras de transporte aéreo no País, devido ao crescimento econômico e ao aumento da renda da população. Em sua opinião, essa política deve permitir a livre concorrência, evitar o *dumping* social – que existe em alguns países vizinhos – mas, principalmente, limitar o investimento do capital estrangeiro. Para ele, isso garantiria que os grandes beneficiados fossem as indústrias brasileiras, que permanecerão no País mesmo se a economia desacelerar. O fortalecimento da indústria nacional traria maior investimento em estrutura e tecnologia, melhores condições salariais e maiores níveis de segurança.

Afirmou que a ITF considera que a legislação existente para o setor de aviação civil no Brasil é adequada, mas que a Anac não cumpre seu papel nem de regular nem de fiscalizar. Segundo ele, a análise da realidade de outros países permite essa conclusão.

Citou o problema de haver grandes áreas do País sem cobertura da malha aérea brasileira, que impede sejam conectadas e integradas todas as capitais e as principais cidades do País. Não se pode permitir que rotas menos lucrativas sejam desativadas, o que em termos de negócio pode ser conveniente, mas isola cidades e incentiva a migração.

Comentou que é imprescindível resolver o problema que chamou de “bandeira de conveniência”, em que embarcações e aeronaves, para burlar a legislação brasileira, são registradas em países que têm impostos baixos ou inexistentes, com baixas regulamentações, tanto na área de segurança quanto na trabalhista.

Reclamou do Acordo de “Céu Aberto”, celebrado entre o Brasil e a União Europeia, que permite a livre concorrência entre indústrias diferentes, de forma desvantajosa para a brasileira. Da mesma forma, a ITF se manifesta contrária à entrega permanente de novas frequências para empresas estrangeiras operarem em destinos internacionais a partir do Brasil. Ao invés disso, deveria haver mecanismos de desenvolvimento que permitissem às empresas brasileiras ocuparem todos os *slots* já autorizados, mas ainda não utilizados.

Quanto à área trabalhista, há queixas dos filiados da ITF em relação à não participação das entidades sindicais nos órgãos máximos da aviação no Brasil, principalmente na Anac. As decisões são tomadas sem que empresas ou trabalhadores do setor sejam ouvidos, como ocorreu na questão do Acordo de “Céu Aberto” assinado pelo Brasil e a União Europeia, do qual os sindicatos brasileiros tomaram conhecimento pelo escritório europeu da ITF.

Em sua opinião, deveria haver o diálogo social existente na Europa, em que tanto empresas quanto trabalhadores participam dos debates e são ouvidos, seja nas tomadas de decisões, seja na feitura das leis sobre aviação.

O palestrante ressaltou, então, a necessidade de melhorar as questões trabalhistas do setor. Há denúncias sobre falta de condições adequadas, excesso de jornada, baixos salários, que geram alta rotatividade de mão de obra – quadro que fragiliza a segurança. É imprescindível motivação para que os trabalhadores do setor se especializem e, com isso, modifiquem esse panorama e elevem o índice de segurança.

Ao final, enfatizou que este momento de crescimento do setor aéreo no Brasil deve ser devidamente aproveitado para promover uma indústria nacional melhor, maior e com alto grau de competitividade e segurança. Dessa forma, o transporte aéreo brasileiro tornar-se-á acessível para número maior de brasileiros e será ferramenta para integração e desenvolvimento nacional.

O **Sr. Carlos Ebner**, após cumprimentar a todos, disse que a Associação Internacional de Transporte Aéreo (Iata), fundada em 1945, tem por missão representar a indústria de transporte aéreo. Para dar uma ideia do tamanho da Associação, disse que ela compreende hoje 84% do tráfego regular internacional e movimenta uma câmara de compensação da ordem de 250 bilhões de dólares por ano. Um dos trabalhos desenvolvido pela Associação, voltado para o conforto do passageiro, permitiu avanços que vão do bilhete de papel ao *check-in* em casa.

Segundo o palestrante, o arcabouço legal e operacional criado para organizar o tráfego entre países, juntamente com a padronização de técnicas e com o estabelecimento de uma política geral, permitiram o crescimento do setor, dez vezes maior do que em 1970. Ele é, hoje, a grande força motriz da economia, gera 3,5% do PIB mundial e 56,6 milhões de empregos. A passagem aérea está 60% mais barata, o que tornou o transporte aéreo bem mais inclusivo. Ganhos oriundos com a melhora dos níveis de segurança e com a evolução da eficiência do combustível, bem como com as modificações feitas na maneira de administrar, no tamanho dos aviões, nos procedimentos de controle de tráfego possibilitaram tudo isso.

Em razão da existência de alguns pontos em que não havia legislação clara e procedimentos padronizados, disse que a Iata criou o certificado de qualidade IOSA, obrigatório para qualquer empresa aérea que queira ser membro da Associação. Na América Latina, há uma redução substancial entre as empresas que possuem esse certificado e as que não o possuem, assim como também na África do Sul, onde o índice de acidentes é grande.

Falou que a Iata vem trabalhando bastante no sentido de facilitar a identificação do viajante para agilizar o fluxo nos aeroportos, principalmente depois dos atentados de 11 de setembro. Comentou que há procedimentos sendo adotados quanto ao repasse de informações entre países, durante a reserva de voo, com essa finalidade. Disse ser importante para a Copa de 2014 e as Olimpíadas de 2016 que o Brasil os adote até lá. Comentou também de outros procedimentos de identificação do passageiro, em estudo, como leitura de digitais ou de íris e cabines diferenciadas segundo o tipo de passageiro.

Ressaltou que a indústria de transporte aéreo, preocupada com o meio ambiente, estabeleceu um programa de estratégias que se baseia em novas tecnologias, com vistas a voar com mais eficiência e reduzir em 50% a emissão líquida de carbono, até 2050.

A aviação, no Brasil, segundo ele, representa 1% do PIB nacional, gera 684 mil empregos e arrecada R\$ 5,3 bilhões de reais por ano em impostos e taxas. O Brasil, sexta potência econômica mundial, será o quarto maior tráfego doméstico mundial em 2014. Disse que, apesar desse panorama, o Índice de Conectividade do País – capacidade de geração de tráfego – ainda é baixo, comparável ao do Chile, que, geograficamente, encontra-se em desvantagem.

Considera importante fazer com que esse índice aumente e, para tal, é necessário facilitar o fluxo e aumentar a segurança do passageiro, bem como melhorar a infraestrutura aeroportuária, entre outras questões. Comentou que a Iata tem feito estudos para analisar esses problemas e já conseguiu alguns avanços, como a desobrigação de preenchimento da Declaração de Bagagem Acompanhada (DBA) pelo passageiro, o que, agora, passou a ser encargo da empresa aérea.

Quanto à segurança operacional, o Brasil enfrenta problemas, pois a Comunidade Europeia exige um sistema seguro, ainda não implantado no Brasil, para a transmissão de informações confidenciais sobre o passageiro. Isso será estabelecido, no Brasil, pela lei que criará o Plano Nacional de Segurança, mas poderia ser resolvido com um *software* do tipo *plug and play*.

Quanto ao controle de tráfego aéreo, disse que o Brasil não conseguiu se ajustar às grandes empresas, como TAM e Gol, que possuem aviões sofisticados, equipados com dispositivos de navegação de última geração, que não podem ser utilizados, pois faltam equipamentos adequados nas torres de controle.

Destacou a inobservância, pelas cortes brasileiras, de tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, apesar de a Constituição Federal determinar que o transporte aéreo seja regulado pela lei e por tratados internacionais dos quais o Brasil faça parte. Isso faz com que as empresas aéreas percam a noção do risco e não possam avaliar quanto será o custo de voar para o País. Como exemplo, disse que o Tratado de Montreal estipula um limite de indenização para bagagens não respeitado pela Justiça brasileira.

Quanto a melhorar a infraestrutura aeroportuária, avaliou que o Governo brasileiro já tomou providências, inclusive com a concessão de três aeroportos. É preciso, agora, acompanhar os resultados e ver se a qualidade será a prometida. Preocupa-se, no entanto, pois os valores estabelecidos nas concessões foram muito altos. No caso de Guarulhos, 90% da receita bruta de 2011 do aeroporto são destinados para pagar a contribuição fixa e variável ao Governo.

Informou que a Iata tem trabalhado junto à Anac no sentido de implementar melhores itens de segurança que permitam procedimentos mais seguros da carga transportada, porque isso pode se tornar um problema no futuro. Hoje, os EUA exigem de determinados países que a carga seja vistoriada e escaneada em raio X para desembarcar no solo americano.

Quanto à questão do profissionalismo, corroborou a opinião do Sr. Antônio Rodriguez Fritz sobre a necessidade de reter o profissional na aviação. Para tal, a Iata possui um projeto para melhorar o nível do profissional e criar carreiras em todas as categorias, dos pilotos aos funcionários de rampa.

Quanto ao combustível, que representa 40% do custo das empresas aéreas, comentou que a Iata preocupa-se muito com qualquer aumento no barril de petróleo. Meros 10% podem significar uma queda grande na rentabilidade das empresas aéreas, cuja média, nos últimos trinta anos, não passou de 4%. A projeção para 2012 é a indústria aérea no vermelho. Se o barril do petróleo subir dos 110 dólares atuais para 130, ocorre o que chama de *oil price spike*, e a previsão que faz é de muita quebraadeira.

Por fim, comentou que o Brasil hoje tem o preço do combustível para aeronaves mais alto do mundo. Segundo ele, existe um problema de estrutura de preços na Petrobrás, pois, embora 85% do combustível seja refinado no Brasil, 100% são cobrados com paridade de importação. Acrescentou que, do combustível produzido no País, cobram-se o Fundo de Marinha Mercante, como quando ele é importado, e o frete.

Após a exposição inicial de cada um dos convidados, foram feitos questionamentos pelo Presidente da Subcomissão. Assim, coube ao **Sr. Renato Cláudio Costa Pereira** esclarecer acerca dos seguintes pontos, tendo em vista sua experiência na Oaci:

- a) Quanto à Oaci e sua importância para o transporte aéreo: por meio da assinatura da Convenção de Chicago de 1944, a Oaci recebeu

mandato para estabelecer e fiscalizar o cumprimento de normas para o funcionamento da aviação internacional. À semelhança do Congresso Nacional, após elaborar estudos, ouvir e debater o posicionamento dos Estados-membros acerca do tema em questão, estabelece regulamentos, que podem ser de dois níveis: os *standards* ou padrões e os *recommended practices* ou práticas recomendadas. Os primeiros são mandatórios. Se um Estado-membro da convenção não desejar cumprir determinado *standard*, ainda que apenas parcialmente – e ele tem o direito de fazê-lo, deve informar à Oaci, mas os demais Estados, em consequência, podem impor-lhe sanções;

- b) Quanto ao papel do Estado-membro da Oaci: este assume responsabilidade (*accountability*) perante a convenção que assinou, ratificou e está em vigor. O Brasil, em especial, possui uma *accountability* muito mais remissiva, uma vez que participou da elaboração da Convenção de Chicago;
- c) Quanto à observância das normas internacionais da Oaci pelos tribunais brasileiros: citou o exemplo da Convenção de Montreal de 1999, que altera a Convenção de Varsóvia. Apesar de esta ainda não estar em vigor *into force* – alguns Estados ainda precisam ratificá-la –, o Brasil já internalizou a norma ao ratificar o texto da convenção, com posterior referendo do Congresso e publicação do decreto legislativo¹⁸. Assim, o Estado brasileiro deveria determinar à justiça

¹⁸ Decreto nº 5.910, de 27 de setembro de 2006, promulga a Convenção para a Unificação de Certas Regras Relativas ao Transporte Aéreo Internacional, celebrada em Montreal, em 28 de maio de 1999. Publicado no D.O.U. de 28 de setembro de 2006.

no Brasil que passasse a aplicar a convenção, sem esperar que os demais Estados depositem suas respectivas ratificações. Atualmente, cada juiz decide da forma que entender. Em seu ponto de vista, a convenção deveria estar em vigor, com todos os benefícios às empresas e principalmente aos usuários do transporte aéreo;

- d) Quanto ao Brasil como Estado-membro da Oaci: o País deve certificar-se que leva ao debate dentro da Organização a posição que representa os interesses nacionais e não somente de alguns grupos. Assim, a delegação brasileira deve trabalhar junto a todos os setores nacionais interessados, a fim de representar um consenso;
- e) Quanto às possíveis consequências ao Brasil se ele for excluído do Grupo 1 da Oaci: atualmente, o Brasil é um dos poucos Estados que têm autoridade para homologar e certificar em assunto de aviação. A exclusão do Grupo 1 levaria à perda dessa autoridade, tendo consequências fortemente negativas. Por exemplo, a Embraer não poderia vender nenhuma de suas aeronaves para fora do Brasil sem que um dos outros Estados as homologasse e certificasse. Além disso, empresas brasileiras que quisessem voar para outros países teriam que passar pela verificação de suas aeronaves e certificação de suas tripulações por parte do órgão local de administração do transporte aéreo – v.g., nos Estados Unidos, deveriam passar pelo crivo da *Federal Aviation Administration* (FAA).

O Sr. Antonio Rodriguez Fritz, por sua vez, respondeu:

- a) Quanto à liberalização da aviação – Acordo de “Céu Aberto” na visão da ITF: o Chile, por exemplo, liberou a aviação, possuindo

“Céu Aberto”, uma vez que seu mercado interno é pequeno, ainda que se considere o grande fluxo norte-sul de passageiros. Entretanto, o Brasil tem tamanho, capacidade e população suficientes para ter uma indústria capaz, rentável e produtiva sem necessidade de abrir os céus. Liberar os céus completamente poderia ser um atentado financeiro e contra a soberania do Brasil;

- b) Quanto à participação da ITF no conselho da Comissão Latino-americana de Aviação Civil (Clac): acontece de forma indireta, por meio das delegações de cada país – idealmente, deveria haver prévio consenso entre Governo, empresas e sindicatos de trabalhadores sobre a posição nacional a ser defendida na Clac;
- c) Quanto aos preparativos brasileiros para os grandes eventos de 2014 e de 2016, especialmente no que concerne à infraestrutura aeroportuária e à oferta de assentos pelas companhias aéreas brasileiras: por serem duas questões temporais e atípicas, não são grandes preocupações da ITF. O interesse maior está em como a indústria se desenvolve e cresce, bem como quais os futuros impactos para os brasileiros;
- d) Quanto à indústria de aviação: ainda que o investimento internacional seja importante, a indústria deve permanecer brasileira, beneficiando os trabalhadores, as empresas, o Governo e a sociedade nacional como um todo. Assim, torna-se imprescindível adotar uma política de Estado para promoção da indústria nacional, permitindo que as empresas brasileiras concorram em igualdade de circunstâncias internacionais em termos tributários e regulatórios;

- e) Quanto à regulação do setor: as normas, apesar de adequadas, não são cumpridas como deveriam. Assim, é preciso aumentar e melhorar a fiscalização das empresas;
- f) Quanto aos profissionais brasileiros: são de alta qualidade, proporcionando índices de segurança elevadíssimos nas operações. As tentativas de importar trabalhadores de outros países acabam por criar uma situação de *dumping* social, o que precisa ser evitado.

O **Sr. Carlos Ebner**, complementou sua exposição:

- a) Quanto à receptividade de nossas autoridades aeronáuticas aos pleitos ou às recomendações da Iata para o desenvolvimento de nossa aviação regular: há bom relacionamento com o Ministério das Relações Exteriores no que diz respeito à ratificação de acordos internacionais, bem como com a Secretaria de Aviação Civil (SAC), com a qual se busca estabelecer um relacionamento colaborativo. Já no relacionamento com a Infraero, às vezes surgem pontos conflituosos, tendo em vista que a Iata representa as empresas. Quanto à Anac, disse que nem sempre os argumentos da Iata são considerados de modo como gostariam.
- b) Quanto aos maiores gargalos ao desenvolvimento do transporte regular no Brasil: para o desenvolvimento do setor é necessário haver vontade política para o avanço ser real, com investimentos no sistema como um todo, destacando-se a necessidade de investimentos em infraestrutura aeroportuária. Dessa forma, é preciso que os recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil (Fnac), sejam administrados, de fato, em

prol da aviação, sem servirem para formação de superávit primário ou ficarem contingenciados.

- c) Quanto ao desenvolvimento da indústria de transporte aéreo e o investimento das empresas brasileiras em rotas internacionais: no passado, empresas como a Varig, Vasp e Transbrasil competiam em um mercado no qual o pacote de serviços oferecidos era o grande diferencial entre as companhias. Além disso, os preços das tarifas eram regulados – as empresas aéreas não precisavam ter grande preocupação em gerenciar receitas – e seus custos não eram tão grandes. Ademais, atuavam em várias rotas internacionais. Nesse cenário, tais empresas chamadas de *legacy* (legadas) desenvolveram grandes estruturas para sustentar suas operações.

Entretanto, com a desregulamentação nos Estados Unidos, a indústria como um todo começou a mudar, passando a competir por preços. Nesse contexto, reduzir custos era imprescindível e as empresas *legacy* apresentavam grandes dificuldades para acompanhar essa tendência do mercado. Posteriormente, as empresas aéreas passaram a utilizar alianças estratégicas visando oferecer inúmeras rotas internacionais, sem que necessitassem operá-las diretamente. Assim, por exemplo, uma determinada companhia brasileira deixava de realizar voos diretos para Cingapura, passando a fazer somente a rota São Paulo – Frankfurt. A partir daí, uma empresa parceira realizaria o trecho Frankfurt – Cingapura, naquilo que se convencionou chamar de voos *similars*, voos sem interrupção. Então, houve uma modificação muito grande no mercado e hoje as empresas voam para aquelas rotas para as quais possuem densidade e preços suficientes, baixos custos e que, por meio

da distribuição, aumentam o volume de passageiros de suas alianças estratégicas. Ainda deve-se observar a tendência do mercado em não operar somente no sistema de *hubs*, na medida em que as aeronaves menores – como as da Embraer – começam a permitir maior fluxo de passageiros, em voos mais dedicados (sem várias escalas) e, portanto, mais rápidos.

22/5/12 – A visão dos sindicatos e associações

Realizada no dia 22 de maio de 2012 pela Subcomissão Temporária sobre Aviação Civil, de autoria do Senador Vincentinho Alves, a reunião contou com a presença do Sr. Gelson Dagmar Fochesato, Presidente do Sindicato Nacional dos Aeronautas (SNA); da Sra. Selma Balbino, Presidente do Sindicato Nacional dos Aeroviários (SNA); do Sr. Carlos Montino, Diretor Presidente da Associação dos Servidores da Agência Nacional de Aviação Civil (ASA); do Sr. Paulo Licati, Presidente da Comissão de Fadiga da Associação Brasileira de Pilotos da Aviação Civil (ABRAPAC); do Sr. Marcelo Andrade Silva Schmidt, Secretário-Geral do Sindicato Nacional dos Aeroviários (SNA); do Sr. Celso Klafke, Presidente da Federação Nacional dos Trabalhadores em Aviação Civil (FENTAC/CUT); e do Sr. João Pedro Sousa Leite, Presidente da Associação Nacional dos Aeronautas.

O **Sr. Gelson Dagmar Fochesato** inicialmente esclareceu que o Sindicato Nacional dos Aeronautas é contrário a alterações na Lei nº 7.183, de 5 de abril de 1984, que regulamenta o exercício da profissão dos aeronautas. Segundo o expositor, reformar a lei não atende aos interesses dos aeronautas nem aos interesses dos usuários da aviação civil. Ademais, disse que a lei não é obsoleta e tampouco é um entrave à aviação civil.

Em sua análise, os problemas da aviação civil decorrem do não cumprimento da Política Nacional de Aviação Civil (PNAC), de 2009, formulada pelo Conselho Nacional de Aviação Civil (Conac). Como razão do não cumprimento dessa política, apontou o descaso da Secretaria de Aviação

Civil da Presidência da República (SAC/PR) e da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). Criticou especialmente a atuação da agência, afirmando que a interpretação legal adotada por ela excede sua competência de órgão fiscalizador e contraria as resoluções do Conac, resultando em prejuízo para o setor.

Ao tratar das empresas aéreas estrangeiras, alertou que a liberação da aviação de cabotagem para elas destruiria as empresas aéreas brasileiras. De acordo com o palestrante, as empresas nacionais não conseguem competir com as estrangeiras porque as resoluções do Conac editadas para fortalecer e proteger aquelas – Resoluções nº 4, de 2003, e 7, de 2007 – até hoje não foram aplicadas.

Outro ponto que destacou foi o descumprimento da regulamentação profissional por parte das empresas aéreas, sobre o qual versa quase a metade das 2.500 denúncias registradas pelo sindicato. Apontou, então, a incoerência de se discutir uma reforma da regulamentação profissional enquanto a vigente nem mesmo é cumprida.

Lembrou que as empresas aéreas tiveram enorme prejuízo mesmo com o mercado em expansão superior à economia nacional, fato que atribuiu a uma concorrência tarifária predatória, que ameaça a continuidade das empresas e dos postos de trabalho.

Em conclusão, afirmou que a Política Nacional de Aviação Civil já é suficiente para garantir o bom funcionamento do setor aéreo, devendo o trabalho da subcomissão ser dirigido ao seu cumprimento.

A **Sra. Selma Albino** primeiramente disse ter esperança no êxito da subcomissão. Em seguida, revelou uma frustração dos trabalhadores do setor com uma aviação civil que consideram servir somente aos interesses das empresas aéreas.

A exemplo do palestrante anterior, lamentou o não cumprimento da PNAC, destacando que essa política é resultado de acordo entre governo, trabalhadores e empresários. Afirmou que a PNAC não é cumprida porque os interesses das empresas aéreas são sempre antepostos aos interesses da sociedade.

Sobre a Anac, a palestrante reclamou que a agência acolhe todas as exigências das empresas aéreas, prejudicando, assim, usuários e trabalhadores. Além disso, afirmou que a agência não dispõe de funcionários técnicos suficientes para a execução de suas competências.

Já sobre a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), disse que o loteamento político de cargos da empresa faz com que as opiniões de seu corpo técnico sejam frequentemente ignoradas por motivos políticos.

Afirmou que há grande carência de trabalhadores na aviação, o que resulta em uma carga de trabalho individual além da recomendada, prejudicando a saúde física e mental desses profissionais.

Citou, então, estudos que mostram que as empresas aéreas diminuíram os gastos com pessoal em 23% entre 1995 e 2003. Essa redução, continuou a

palestrante, foi alcançada por meio de demissões, retirada de direitos dos trabalhadores e desrespeito a convenções coletivas e à regulamentação profissional.

Outro ponto abordado foi a dificuldade de apuração das queixas sobre condições de trabalho formuladas pelo sindicato. A Sra. Selma Balbino reclamou tanto da recusa de competência da Anac para tais questões, quanto da morosidade das investigações do Ministério do Trabalho e do Ministério Público.

Após afirmar que o número de acidentes no táxi aéreo é bem maior do que na aviação comercial, a convidada criticou a falta de fiscalização governamental naquele setor.

Em sua opinião, a aviação civil não tem recebido a atenção governamental necessária, se consideradas sua suscetibilidade a crises e a atenção dispensada a outros setores.

Após esses diagnósticos, disse esperar, como resultado dos trabalhos da subcomissão, a concretização da PNAC. Em seguida, alertou para o crescimento das empresas aéreas estrangeiras no mercado interno. Por fim, cobrou do governo a exigência, nos planos de ajuda às empresas aéreas, de contrapartidas em favor dos trabalhadores, mencionando especificamente a observância das regras coletivas atinentes a redução de pessoal.

O **Sr. Carlos Montino Oliveira** agradeceu o convite para a audiência pública e ressaltou que era a primeira participação pública da Associação dos Servidores da Anac (ASA).

Após apresentar um breve histórico da Anac, o palestrante passou a detalhar a situação atual do órgão. O primeiro aspecto destacado foi o quadro insuficiente de servidores, decorrente do não preenchimento de todos os cargos previstos e da evasão de pessoal.

Falou também do ambiente organizacional ruim da Anac, apontando que cargos importantes são ocupados por pessoas que não pertencem ao quadro efetivo, além das atividades essenciais, como exames iniciais de proficiência em voo, que são executadas por terceiros.

Destacou que o orçamento da Anac para capacitação de servidores é um décimo do de 2007. Explicou que o orçamento diminuiu ao longo desse tempo porque, por falta de planejamento, os recursos orçados não foram completamente aplicados. Além disso, afirmou que as vagas de capacitação são usadas indevidamente para premiar ou punir servidores.

Elencou, como último ponto de seu diagnóstico, a falta de escritórios regionais nos estados e de postos de atendimento em aeroportos. Em seguida, tratou das propostas da associação para a reestruturação e o fortalecimento institucional da Anac.

Propôs inicialmente a realização de concurso para o preenchimento de todos os cargos previstos em lei, a remuneração dos servidores por subsídio

equiparado a outras carreiras de Estado, a nomeação exclusiva de servidores efetivos para os postos de superintendência e gerência e, ainda, a reserva em lei de 60% dos cargos da diretoria para servidores de carreira.

Falou também que a agência deveria intensificar suas atividades de fiscalização e adotar uma política permanente e transparente de capacitação de servidores.

Disse que deveriam ser criadas unidades da Anac em todos os estados e instalados postos de fiscalização e atendimento em todos os aeroportos com mais de um milhão de passageiros embarcados/desembarcados por ano.

Ao final, tratou da aviação civil. Propôs a criação de uma agência nacional de investigação de acidentes, vinculada ao Senado Federal, e que o serviço de tráfego aéreo passasse à regulação da Anac.

O Sr. Paulo Licati, após agradecer o convite, ressaltou a participação frequente da Associação Brasileira de Pilotos da Aviação Civil (ABRAPAC) nos debates sobre a aviação civil. Mostrou-se satisfeito com a maneira que a subcomissão analisa as complexas questões do setor.

Passou então a apresentar a ABRAPAC, cuja criação foi motivada pela indignação dos pilotos com a situação do transporte aéreo brasileiro e com a maneira com que eram tratados. Disse que, espelhando-se na Federação Internacional dos Pilotos de Linha Aérea (IFALPA), a associação busca cooperar com governo e empresas aéreas para valorizar os pilotos e aumentar a segurança de voo.

Elencou, em seguida, alguns trabalhos já iniciados pela ABRAPAC, como: estudo sobre fadiga, desenvolvido com o apoio do setor acadêmico e de uma empresa aérea; estudo comparativo sobre regulamentação profissional dos pilotos; participação no Comitê Nacional de Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CNPAA); elaboração de um código de ética profissional; formação de comitês para gerenciamento de crise e para interlocução com aeroportos; entendimentos com a Anac a respeito da certificação de testes de proficiência linguística; e divulgação de procedimentos de pilotagem mais eficientes em consumo de combustível.

O expositor dividiu as dificuldades identificadas pelos pilotos em três grupos. Na parte da infraestrutura aeroportuária, reclamou de pistas esburacadas e mal iluminadas, de sistemas de aproximação por instrumentos inexistentes ou obsoletos e da falta de pessoal e de espaço nos aeroportos.

Na parte do acesso a dependências aeroportuárias, apontou que regras de segurança que proíbem o trânsito a pé dos tripulantes criam, às vezes, atrasos desnecessários.

Quanto à parte de tráfego aéreo, destacou a confusão criada por cartas de aproximação mal elaboradas e pela sobrecarga de controladores, que chegam a se comunicar com três aeronaves ao mesmo tempo.

Ao concluir, apresentou a proposta da ABRAPAC de criação de um comitê nacional de aviação civil, composto por todos os setores envolvidos na aviação civil e com o objetivo de funcionar como uma ferramenta de diálogo e consultoria para o governo.

O **Sr. Marcelo Andrade Silva** começou destacando a vontade e a dificuldade dos aeroviários de participar das discussões públicas sobre a aviação civil. Disse considerar a presença do sindicato na subcomissão uma grande vitória.

Ao tratar do que chamou de privatização dos céus, afirmou que a política de “Céus Abertos” e a privatização dos aeroportos significam, na verdade, a desnacionalização do transporte aéreo brasileiro. Para o expositor, o processo é resultado da ausência de uma política estratégica para o setor.

Alertou que, com essa privatização dos céus, o Brasil perderá o controle sobre um setor estratégico e renunciará seu papel de integrador da América Latina com o mundo. Além disso, terá um setor aéreo inseguro e elitizado, uma indústria nacional enfraquecida e trabalhadores em situação precária.

O palestrante também afirmou que nenhum país desenvolvido abriu mão do planejamento e dos custos necessários para uma aviação nacional. Mostrou-se incrédulo em relação à capacidade do poder de mercado de, sozinho, solucionar os problemas do setor.

Lamentou ainda a falta de estratégia para a integração da aviação na América Latina e a posição, que reputou submissa, adotada pelo País na Comissão Latinoamericana de Aviação Civil (CLAC).

Criticou o que chamou de “privatização” da Infraero. Segundo o palestrante, esse processo resultará em aeroportos mais elitizados e inseguros e em uma maior insatisfação dos trabalhadores do setor.

Em suas propostas, falou de uma aviação soberana e planejada pelo Estado e de aeroportos públicos seguros, integrados e com instalações adequadas para os trabalhadores.

Por fim, para o Senado Federal, apontou a necessidade de uma legislação firme, de um acompanhamento minucioso dos acordos firmados pela Anac e da inclusão nos debates da Federação Internacional dos Trabalhadores em Transporte (IFT).

O **Sr. Celso Klafke** abriu sua exposição chamando atenção para a contradição entre a expansão da aviação brasileira e os grandes prejuízos das duas principais empresas nacionais. O palestrante salientou que essa contradição é um indício de que a postura de concorrência predatória é inviável e, também, da existência de graves problemas de gestão.

Em seguida, criticou a política das empresas aéreas de diminuição de trabalhadores e de descumprimento da regulamentação trabalhista. Disse que essa política prejudica os trabalhadores e resulta em uma aviação menos segura.

Em sua avaliação, além de já se ter alcançado o máximo possível de economia com gastos com pessoal, seria mais proveitoso às empresas realizar um esforço concertado com os trabalhadores para buscar uma política governamental de subsídio ao querosene de aviação.

Ao falar da Anac, comparou a empolgação dos trabalhadores do setor à época da criação da Agência com a decepção atual. Mostrou-se satisfeito e de

acordo com a apresentação da ASA. Concordou ainda que a política da aviação deveria ser formulada pelo Conac, e não pela Anac.

Revelou desapontamento também com a SAC, afirmando que o órgão ainda não faz o diálogo necessário com os atores do setor.

Sobre as relações entre empresas e sindicatos, primeiro criticou a intransigência das empresas TAM e Gol quanto ao pagamento de adicional de periculosidade para os trabalhadores das pistas de aeroportos. Lamentou que um assunto que já deveria ter sido ultrapassado – as empresas mais novas já pagam o adicional – continuasse a desviar tempo e recursos de questões mais relevantes. Citou também a existência de sindicatos cooptados por entidades patronais para assinatura de acordos com renúncia de direitos. Por último, reclamou da demissão de dirigentes sindicais.

O **Sr. João Pedro** notou inicialmente que, a despeito de algumas divergências, há bastante em comum entre os trabalhadores da aviação civil. Enfatizou, quanto a isso, a importância de se preservar a união entre pilotos e comissários.

Passou, então, a comentar as apresentações anteriores. Primeiro concordou com o sentimento de decepção em relação à Anac e ressaltou o valor das propostas apresentadas pela ASA para a agência. Ainda sobre a Anac, apontou o constante descumprimento da regulamentação profissional pelas empresas aéreas, para reforçar a necessidade de maior fiscalização.

Após esses comentários, falou da redução de empregos no setor, destacando especificamente a decisão recente da Anac de reduzir o número de comissários de bordo em cada avião. Para o palestrante, a decisão da agência aplicou indevidamente o modelo norte-americano à aviação brasileira. Argumentou que, diferentemente do que acontece nos Estados Unidos, a aviação no Brasil ainda se encontra em um estágio de inclusão de novos passageiros, o que requer um número maior de pessoal de bordo. Disse ser necessário que a subcomissão procurasse reverter essa decisão da Anac.

Em seguida, denunciou as condições gerais de trabalho dos aeronautas, alertando que estão chegando a um ponto insuportável. Disse que o aeronauta hoje é remunerado em desproporção à receita que gera e que se sente desestimulado, apesar de sua paixão natural de voar.

Alertou que a aviação brasileira corre risco de se tornar insegura, caso continue a situação atual.

Por fim, asseverou que a alteração da regulamentação profissional dos aeronautas não é oportuna por enquanto, ressaltando que a categoria já foi bastante sacrificada.

Após as exposições, o Presidente da Subcomissão, Senador Vicentinho Alves, fez uma série de considerações e perguntas aos convidados. Em suas considerações finais, o **Sr. Gelson Dagmar Fochesato** ainda acrescentou:

- a) Quanto ao relacionamento com a SAC: alegou que a secretaria vem negligenciando a interlocução com o Sindicato Nacional dos Aeronautas.
- b) Quanto ao movimento de liberalização dos céus na América Latina: o sindicato é contrário à ideia. Ressaltou que o acordo multilateral de “Céus Abertos” para os Estados-membros da Comissão Latino Americana de Aviação Civil, o qual prevê a liberalização da oitava e nona liberdade¹⁹, trará efeitos negativos para o País se não for vetado. Isso se deve ao fato de que as empresas nacionais não terão como concorrer no mercado estadunidense; porém, as norte-americanas possuem condições de ofertar passagens com tarifas baixíssimas para voos dentro do Brasil, levando à destruição da indústria nacional. Lembrou que o direito de cabotagem para o transporte aéreo jamais foi aceito pelos países desenvolvidos.
- c) Quanto às realizações de *re-check* junto à Anac: para as empresas regulares, a situação é normal, mas há problemas na aviação de táxi aéreo, na executiva e na de helicópteros.
- d) Quanto à demanda pela mão de obra de pilotos: após um período de crescimento, a procura está estável. Ressaltou não faltarem pilotos no Brasil e o que se vê, na verdade, são empresas demitindo profissionais. Assim, não haveria cabimento discutir a contratação de pilotos estrangeiros.

¹⁹ Acordo firmado na 19ª Assembleia ocorrida na República Dominicana em novembro de 2010 prevê no art. 2º: “O direito de prestar serviços regulares e não regulares de transporte aéreo, combinados de passageiros e carga, entre pontos do território da parte que tenha concedido o direito de oitava e nona liberdade.”.

Após, a **Sra. Selma Albino** destacou o inter-relacionamento vital existente entre as categorias de aeronautas e a de aeroviários. Também alertou sobre uma possível piora nas condições de trabalho dos aeroviários com a concessão à iniciativa privada dos aeroportos. Por último, destacou o crescente número de aeroviários doentes por conta dos excessos de jornada. Isso ocorreria devido à redução das equipes nas empresas, bem como à tentativa de obter maior remuneração, dado que o nível dos salários é baixo. Essa situação é grave, pois pode acarretar graves acidentes em aeroportos e aeronaves.

O **Sr. Marcelo Andrade Silva Schmidt** ainda acrescentou haver a necessidade de que o Governo brasileiro aproxime-se da Federação Internacional dos Trabalhadores em Transportes para aprimorar nossa legislação. Destacou também a realização de um estudo das empresas em relação ao crescimento estratégico regional para a América Latina. Nesse estudo, serão comparadas as situações dos trabalhadores nos diversos países, ajudando assim, a estabelecer um patamar mínimo de direitos para a América Latina.

O **Sr. Paulo Licati** lembrou alguns problemas enfrentados pelos pilotos em relação à Anac, tais como: a validação do resultado da prova de linguística aplicada por uma instituição internacional; e morosidade, deficiência da agência e o alto preço cobrado nos pedidos de *check* de carteiras de Piloto de Linhas Aéreas. Ainda destacou problemas na legislação nacional quanto à concessão de linhas aéreas, criando “reservas de mercado” para algumas empresas.

Por fim, o **Sr. Carlos Montino De Oliveira** apresentou suas considerações finais:

- a) Quanto aos efeitos da existência de servidores comissionados na estrutura da Anac: há pessoas da Infraero com cargo comissionado técnico que, em tese, podem ser destacadas para uma missão de fiscalização até no aeroporto e podem ser líderes do grupo, em detrimento dos servidores efetivos da agência. Isso é negativo para a Anac, pois os comissionados não são tão comprometidos com a agência quanto seus efetivos; e a Infraero, um órgão regulado, poderia ter ascendência na Anac por meio de tais comissionados.
- b) Quanto aos recursos humanos próprios da Anac: estima-se que haja um déficit em torno de 400 especialistas e 200 técnicos em regulação. O plano de carreira está na dependência de simples regulamentação interna. Espera-se que, com a conclusão do mapeamento de competências, haverá mais foco na carreira, possibilitando a realização de cursos de capacitação e a promoção dos servidores.
- c) Quanto a Anac ser realmente uma Agência civil: por ter sido iniciada com parte de servidores provindos do DAC, um departamento militar, ainda há resquícios culturais desse. Assim, por exemplo, a influência dos servidores na administração e planejamento da agência somente se dá em escalão inferior, sem atingir a Alta Administração. No entanto, foram feitos avanços no sentido de tornar a agência uma entidade civil, com o estabelecimento de serviços que auxiliam os usuários – por ex., ouvidoria, serviço de 0-800, junta recursal para processos de multa,

processo eletrônico para emissão de carteira de piloto e programa eletrônico de fiscalização da aviação geral no Brasil.

- d) Quanto à função de estado da Anac: os servidores acreditam que tal *status* ainda não foi estabelecido, pois a agência ainda não contaria com a isenção, a estabilidade e a segurança necessárias para cumprir sua função básica de manter a segurança operacional. Assim, criticou a forte pressão feita pelas empresas aéreas e a função da SAC de propor políticas públicas inclusive quanto à aviação regional.
- e) Quanto à atuação básica da Anac: firmou posicionamento de que a agência deveria voltar-se às questões de segurança operacional, ao contrário do que vem sendo feito – há excessiva preocupação com as relações econômicas das empresas e a regulação do mercado. Dessa forma, a Anac deveria conhecer das situações econômicas das companhias tão somente para interferir quando a tais situações acarretassem prejuízos à segurança operacional. Essa visão de primazia da proteção da segurança operacional deveria impactar, inclusive, na estrutura do órgão, passando ser responsabilidade de todos os departamentos, a fim de facilitar a ação global da Anac.

29/5/12 – Manutenção de aeronaves

Realizada no dia 29 de maio de 2012 pela Subcomissão Temporária sobre Aviação Civil, de autoria do Senador Vincentinho Alves, a reunião contou com a presença da Sra. Alessandra Azeredo Coutinho Abrão, do Sr. Celso Faria de Souza, do Sr. Antônio Ivaldo Machado de Andrade e do Sr. Salvador Coutinho Rodrigues.

A **Sra. Alessandra Azeredo Coutinho Abrão** iniciou sua palestra abordando o modelo de concessão aeroportuária adotado pela Infraero. Em seu ponto de vista, este modelo vem causando insegurança jurídica nas empresas vencedoras de licitação. Isso porque, por muito tempo, os contratos eram renovados por igual período contratado originalmente.

No entanto, com a Resolução nº 113 da Anac, não ficou clara a política de renovação das concessões, sobretudo para as empresas de manutenção, que não se enquadram na privilegiada classe de empresas prestadoras de serviço público. Estas podem ter seus contratos de concessão renovados pelo Poder Público.

A palestrante destacou, em seguida, que a Infraero vem privilegiando a aviação comercial em detrimento da aviação geral. Afirmou que nenhum polo de manutenção foi criado no Brasil nos últimos vinte anos e, após a revogação da Portaria nº 774 do Gabinete Ministerial, não há uma padronização de valores para concessão de novas áreas.

Além disso, com a centralização administrativa efetivada pelas unidades regionais da Infraero, a administração local perdeu autonomia para decidir sobre projetos e contratos, prejudicando a aviação geral.

Na continuidade, apontou dois problemas enfrentados pelas empresas em relação à Anac. O primeiro envolve a falta de isonomia das decisões das gerências em determinados assuntos. Por exemplo: uma empresa que é subordinada à gerência de São Paulo tem autorização para realizar inspeções anuais fora da base, ao passo que as empresas subordinadas à gerência de Brasília não a têm.

O segundo problema é a demora em atender requerimentos de voo de experiência e traslados. Uma das razões para isso foi o fechamento das Secretarias de Aviação Civil (SACs), que cuidavam dos procedimentos burocráticos. Nesse passo, a expositora sugeriu que o Poder Público reavaliasse a possibilidade de reabertura dessas Secretarias.

Finalizando sua apresentação, pontuou a dissonância de atribuições entre o Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes (Cenipa) e a Anac, no que se refere a acidentes e incidentes aeronáuticos. Ambos estão investigando os mesmos fatos, mas com focos antagônicos.

Salientou, por fim, a necessidade de a Anac acatar sugestões emitidas pelo público e pelo usuário em suas consultas públicas.

O **Sr. Celso Faria de Souza** focou sua palestra em três pontos. Primeiramente, disse que o sistema de aviação brasileiro está centralizado em três cidades: São Paulo, São José dos Campos e Rio de Janeiro. Esse modelo não contribui para o melhor funcionamento do setor.

Diante disso, sugeriu que os processos e análises de requerimentos fossem descentralizados de acordo com as regionais e que cada capital de Estado tivesse um escritório da Anac. Conforme suas estimativas, a criação de 27 regionais teria o impacto de 20 milhões por ano no orçamento da Agência.

O segundo ponto diz respeito à necessidade de fomentar, dentro de nosso país e, sobretudo pelas pequenas indústrias, a produção de helicópteros que se amoldem às necessidades continentais de nosso território.

Por fim, abordou o tema da manutenção de aeronaves estrangeiras por empresas brasileiras certificadas para tanto. Sua sugestão foi no sentido de ampliar os acordos bilaterais que permitem essa manutenção, pois há uma quantidade grande de aeronaves americanas que operam no Brasil, mas há poucas empresas reconhecidas pelo Federal Aviation Administration (FAA) que executam o serviço.

O Sr. Antônio Ivaldo Machado de Andrade abordou três tópicos em sua exposição. O primeiro se referiu à necessidade de emissão, no Brasil, do Formulário 8130-3 para compra de componentes aeronáuticos.

Ao contrário do que acontece nos EUA, em que a compra é feita diretamente nas fábricas certificadas pela autoridade aeronáutica, a exigência desse formulário no Brasil gera uma burocracia desnecessária na aquisição de equipamentos.

A proposta do palestrante é manter a exigência do formulário 8130-3 para aeronaves, motores e hélices, bem como para componentes usados. No entanto, para componentes novos, comprados diretamente do fabricante americano certificado pela Anac, propôs que se exigisse apenas o *invoice* e o Certificado de Conformidade, que são documentos emitidos mais facilmente.

O segundo ponto levantado pelo expositor foi em relação ao tempo de experiência exigido pela Anac para emissão de habilitação técnica.

Em seu ponto de vista, o atual período de 36 meses requeridos no Programa de Treinamento não condiz com a realidade do aprendizado. Além

disso, um extenso curso técnico pode comprometer a demanda futura de mecânicos.

Dessa maneira, sugeriu que o tempo de experiência fosse diminuído para 18 meses, aos moldes do exigido nos EUA. E, caso as empresas tenham interesse em montar um programa próprio de formação técnica, que ele possa ser reduzido para 12 meses.

No terceiro e último ponto, o palestrante abordou o tema da documentação eletrônica de processos em geral. Disse que, hoje, o termo “sustentabilidade” está em relevo e direciona as empresas a focar na redução dos custos de produção, como, por exemplo, o uso de papel e energia.

Afirmou que vários sistemas já foram integrados digitalmente. Porém, em relação ao registro de manutenção, ainda há uma parte manual que não é feita eletronicamente, sendo necessária a assinatura do responsável.

Diante disso, propôs que fosse criado, via Instrução Suplementar, um método que utilizasse o meio eletrônico para os registros de manutenção e para a rastreabilidade de componente.

O **Sr. Salvador Coutinho Rodrigues** abordou, primeiramente, a maneira de como ficou regulamentada a manutenção de aeronaves de asa rotativa, isto é, aquelas que não possuem destino fixo entre aeroportos.

Conforme o Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica (RBHA) 145, pode haver manutenção fora da sede da empresa responsável pela aeronave, desde que se observe o Manual de Procedimentos de Inspeções.

Em seu ponto de vista, no entanto, é preciso que o procedimento seja mais criterioso e não crie embaraços para as empresas. A ideia é reduzir os

custos, sem a necessidade de serem instaladas, em diversos locais do país, bases de apoio destinadas à manutenção.

Em seguida, defendeu que a formação de pessoal não se deve pautar pelo tempo transcorrido no Programa de Treinamento. Ao contrário, deve levar em conta a experiência realmente auferida com o volume de trabalho, sendo que a empresa deve garantir a qualidade de seus mecânicos.

Finalizada a apresentação inicial dos convidados, o Presidente da Subcomissão, Senador Vicentinho Alves, fez alguns questionamentos aos palestrantes.

Para a **Sra. Alessandra Azeredo Coutinho Abrão**, foram feitas as seguintes indagações:

- a) É mais vantajoso levar uma aeronave executiva de grande porte para fazer manutenção no Brasil ou nos Estados Unidos. Por quê?
- b) Existe um plano de incentivo ou de fomento para o setor de manutenção de aeronave de pequeno e médio porte?
- c) Há falta de áreas nos sítios aeroportuários federais para expandir a atividade de manutenção?
- d) Como está a relação entre o setor de manutenção e os órgãos reguladores da aviação civil?

Respondendo na ordem indagada, a **Sra. Alessandra Azeredo Coutinho Abrão** asseverou que é mais vantajoso fazer a manutenção de uma aeronave de grande porte fora do país. A razão para isso é o alto custo do aluguel do metro quadrado nos aeroportos brasileiros.

Quanto à existência de um plano de fomento para o setor de manutenção, disse que ele se dá para parte de peças, por meio da redução do Imposto de Importação (II) e do Imposto sobre Produtos Industrializados

(IPI). Porém, ainda não há nenhuma política de incentivo para a seara da mão de obra.

No que se refere à quantidade de áreas nos sítios aeroportuários, reiterou que o maior problema, ao lado da insegurança jurídica nas concessões, é exatamente a falta de espaço para novos investimentos. Mesmo em aeroportos onde existem áreas disponíveis, como é o caso de Brasília e Recife, elas estão inacessíveis às empresas devido ao seu alto custo.

Por fim, disse que a relação com a Anac sempre foi muito boa. Porém, com o fechamento das SACs, houve um distanciamento. O relacionamento que, antes era pessoal, tornou-se virtual, prejudicando a interação com as empresas.

Para o **Sr. Celso Faria de Souza**, as perguntas foram:

a) No Brasil, a manutenção de motores de aeronaves de grande porte já foi de grande importância. O que aconteceu com empresas como a Celma? Por que as elas pararam de operar ou transferiram suas atividades para outros países? Quais as consequências para o Brasil?

b) A Anac propôs diversas alterações no RBHA 43 e 145, sendo que sempre disponibiliza uma consulta pública. As opiniões e ideias colhidas nas consultas públicas estão sendo observadas pela Anac?

c) O principal órgão regulador de regras e regulamentos aeronáuticos no mundo é a Agência Federal de Administração da Aviação dos Estados Unidos. As regras da FAA são aplicadas à risca no Brasil ou existem conflitos em relação à sua internalização ou interpretação?

No que tange à manutenção de motores de aeronaves de grande porte, o Sr. Celso Faria de Souza disse que a Celma encerrou suas atividades em

Teresópolis, Rio de Janeiro. Atualmente, quem adquiriu os direitos das ferramentas foi a empresa Turbserv. Ele explicou que o fechamento da Celma se deu em razão dos requisitos exigidos pela Anac, que, muitas vezes, superavam os requisitos exigidos pelo FAA, inviabilizando a continuidade da empresa.

A respeito das ideias colhidas em consultas públicas, enfatizou que elas não têm sido levadas em conta pela Anac na elaboração dos regulamentos. É preciso realmente ouvir o que o povo e a sociedade aeronáutica querem, pois a lei deve servir a eles.

E, sobre as regras formuladas pela FAA, disse que não adianta pegar ao pé da letra a legislação americana e aplicá-la no Brasil, pois as realidades são diferentes. É necessário, adaptá-las para o nosso contexto.

Para o **Sr. Antônio Ivaldo Machado de Andrade**, os questionamentos abordaram os tópicos a seguir:

- a) O setor de helicópteros, que atende às plataformas de petróleo, está apto para atender às futuras demandas planejadas para o Pré-sal?
- b) Há algum limite na contratação de mecânicos estrangeiros? Eles conseguirão suprir a demanda de mão de obra especializada para o setor?
- c) Como estão as auditorias praticadas pelos Inspectores de Aviação Civil (Inspacs)?

O Sr. Antônio Ivaldo Machado de Andrade disse, primeiramente, que as empresas possuem recursos e infraestrutura para atender a demanda das plataformas de petróleo do Pré-sal. O grande problema, entretanto, é a falta de mão de obra, especialmente de pilotos e de mecânicos. Em sua opinião, é preciso desenvolver uma política pública voltada para a formação de mão de

obra aeronáutica, oferecendo, por exemplo, bolsas de estudos em universidades.

Sobre mão de obra estrangeira, afirmou que, em termos de cultura de aviação, sua utilização não é recomendável, porque a equipe de manutenção trabalha diretamente com o piloto. A falta de sintonia no conjunto técnico pode comprometer a qualidade do serviço.

Por fim, disse que as auditorias praticadas pela Anac, pelo menos na manutenção *offshore*, estão sendo desenvolvidas regularmente.

O último palestrante arguido foi o **Sr. Salvador Coutinho Rodrigues**. As perguntas trataram dos seguintes temas:

a) A regulamentação para a manutenção de aeronaves no Brasil é única, tanto para asa fixa quanto para asa rotativa? Qual a consequência dessa política para a efetiva execução da manutenção fora de sede?

b) Em relação à formação do mecânico aeronáutico para adquirir a sua CHT e mesmo chegar ao nível de inspetor de manutenção, o tempo estabelecido na regulamentação é razoável?

O Sr. Salvador Coutinho Rodrigues reiterou seu posicionamento, dizendo que o procedimento de manutenção deve ser rígido, mas não deve cercear a liberdade das empresas. Nesse sentido, a Anac deve estar atenta para o cumprimento do RBHA 145, devendo ser observadas as peculiaridades de cada empresa.

E, sobre o tempo necessário para a formação de mecânico, repisou a ideia de que o tempo transcorrido não é o fator mais importante para a certificação do profissional. A empresa deve decidir quem está apto para exercer a atividade de manutenção.

6/6/12 – Formação de recursos humanos

Realizada no dia 6 de junho de 2012 pela Subcomissão Temporária sobre Aviação Civil, atendendo a requerimento de autoria do Senador Vincentinho Alves, a reunião contou com a presença da Sra. Clarice Bertoni Lacerda Rodrigues, da Secretaria de Navegação Aérea Civil da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República – SAC; do Sr. Raul Francé Monteiro, Coordenador do Curso de Ciências Aeronáuticas da Pontifícia Universidade Católica de Goiás; e do Professor Manoel Pereira da Costa, Diretor de Educação e Tecnologia do Sesi/Senai de Goiás.

A **Sra. Clarice Bertoni Lacerda Rodrigues** falou sobre o projeto de formação e capacitação de recursos humanos para a aviação civil que vem sendo desenvolvido pela SAC.

Segundo a palestrante, o que motivou tal iniciativa foi a constatação de que a aviação civil tem um caráter estratégico e de extrema importância para o desenvolvimento econômico sustentável do País. Trata-se de um setor com certas peculiaridades, que diferencia-se dos demais por sua complexidade e por ter a questão da segurança como um de seus aspectos mais críticos.

A meta estratégica é tornar o Brasil uma referência internacional no que se refere à formação e capacitação de recursos humanos para a aviação civil. O conceito é estabelecer um programa permanente de capacitação de recursos humanos, composto de um conjunto de iniciativas estruturadas que envolva todos os órgãos do Governo que tenham alguma interface com o tema. Assim,

o objetivo é garantir a suficiência, em quantidade e em qualidade, de profissionais de aviação civil brasileira para os próximos anos.

Em princípio, as categorias profissionais a serem beneficiadas são: pilotos de aviões e helicópteros; comissários de voo; despachantes operacionais de voo; mecânicos de aeronaves; controladores de tráfego aéreo; técnicos em meteorologia e informações aeronáuticas; bombeiros aeronáuticos; gestores e profissionais da infraestrutura aeronáutica; engenheiros aeronáuticos e de infraestrutura aeronáutica. No entanto, a Sra. Clarice Bertoni ressaltou que o escopo do projeto é passível de ser adaptado ao longo do tempo, conforme as necessidades.

Sobre a metodologia adotada, relatou terem sido estabelecidas quatro fases principais de trabalho.

A primeira delas consistiu na formação de um grupo de trabalho, composto de todos os órgãos governamentais que tenham alguma atribuição ou alguma competência relacionada à formação e à capacitação de recursos humanos (SAC, Agência Nacional de Aviação Civil – Anac, Departamento de Controle do Espaço Aéreo – Decea e Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – Infraero), com o objetivo de discutir os principais aspectos a serem levados em consideração na formulação de uma política pública de formação de profissionais para a aviação civil. Ainda nessa etapa, foram coletadas, pela internet, contribuições e sugestões da sociedade em geral. O resultado desse primeiro momento foi a elaboração de um relatório contendo as proposições iniciais do programa.

A segunda fase, também já finalizada, recolheu subsídios dos *stakeholders* do setor (sindicatos, associações representativas, empresas aéreas), com pessoas interessadas no assunto e com entidades que tomaram a iniciativa de procurar a SAC após ficarem sabendo do projeto. Em seguida, foi feita uma análise qualitativa aprofundada das contribuições recebidas.

Atualmente, a Secretaria encontra-se na terceira fase, na qual, com base nos resultados das etapas anteriores, foi preparado um relatório analítico para identificar o mapa do problema a ser atacado. Desse modo, constatou-se que o macroproblema é que o atual sistema de formação de recursos humanos para aviação civil não está adequadamente preparado para os desafios futuros do setor. É preciso garantir recursos em quantidade e em qualidade para sustentar o crescimento substancial que se observa hoje e que se projeta para o futuro da aviação no País.

A partir dessa constatação, identificou-se a necessidade da contratação de uma consultoria que possa apoiar a SAC em algumas atividades do trabalho. De acordo com a expositora, seria importante contar com a ajuda de especialistas no diagnóstico da demanda e da oferta, na identificação da árvore de problemas de cada uma das categorias, na definição dos indicadores de avaliação dos programas e no estabelecimento de uma metodologia de governança desses.

O **Sr. Raul Francé Monteiro** ressaltou que a aviação é um ambiente de alto índice de especificidade, que conta com uma linguagem e um ambiente internacional próprios. Sendo assim, todos os indivíduos que

trabalham nos diversos setores envolvidos com aviação civil carecem de uma formação diferenciada.

No entanto, em sua apresentação, o palestrante destacou que a necessidade de políticas antecede qualquer atitude que se possa ter com relação à aviação. Se não houver políticas, não é possível saber por onde se deve caminhar e as ações que devem ser tomadas em quaisquer circunstâncias. Posto isso, louvou a iniciativa da criação de uma subcomissão para discutir o tema no Senado Federal e disse que se o relatório final da subcomissão for devidamente acolhido, representará uma virada de comportamento, já que muitas das necessidades da aviação civil não têm sido atendidas.

Relatou que a aviação, tecnologicamente, desenvolveu-se furiosamente nos últimos anos. E, por se tratar de uma área formada basicamente por dois elementos – tecnologia e fator humano –, para se ter uma aviação segura, é preciso que a formação do homem acompanhe esse desenvolvimento tecnológico. Contudo, pontuou que as empresas aéreas são criadas em função do lucro, e não devido a uma paixão específica por aviões. Assim, a aviação deve prever sua continuidade com base nos lucros que obtém, e não com base em ajuda governamental. Do seu ponto de vista, as empresas e universidades têm condições de tocarem os seus próprios projetos. Entretanto, para isso, se faz necessário que haja políticas claras e evidentes, de modo a permitir que nenhuma dessas entidades que geram o desenvolvimento social seja colocada em uma situação difícil.

Falando em nome do Senai Goiás e do Senai Brasil, o **Professor Manoel Pereira da Costa** lembrou que a história da instituição na capacitação de profissionais para a aviação civil remonta ao programa “aprendiz da aviação” (de 1961 a 1969), no qual o Senai formava jovens de quatorze a dezessete anos para atuar na Vasp e na Varig.

Especificamente sobre Goiás, afirmou que a demanda existente no estado, que conta com trinta empresas que trabalham com aviões de pequeno e médio porte, foi um fator preponderante para a criação de um curso de qualificação profissional para técnicos em manutenção de aeronaves. O Senai-GO já conta com 120 alunos no curso, e esse número deve aumentar para 170 em breve.

Segundo o palestrante, o primeiro quesito a ser considerado quando se fala em formação e capacitação de recursos humanos para a aviação civil é a questão da qualidade, o que demanda muito investimento. Desse modo, sugeriu que as escolas existentes de educação profissional tenham realmente um parque tecnológico voltado para o setor. Mencionou o exemplo da escola de Goiás, que possui um avião que se monta e se desmonta e que, para entrar na graduação tecnológica, deve adquirir também helicópteros.

Citando outras ações do Senai referentes ao tema, destacou o curso de técnico em manutenção de aeronaves, presente em Santa Catarina e em Pernambuco, e a iniciativa do Senai de São Paulo, que está fazendo um grande investimento (inclusive com a contribuição de firmas internacionais) para montar um parque que deve suprir as necessidades da formação de mecânicos do nível básico ao tecnológico.

Outro ponto que destacou como essencial é a formação de professores, pois, no País, a oferta de docentes da área é muito baixa. No caso específico de Goiás, relatou que o primeiro passo foi a criação de um curso de especialização em gestão e manutenção de aeronaves para formar os professores para o curso técnico.

Em seguida, sugeriu uma revisão da legislação, pois, atualmente, quando um técnico se forma e faz o registro no Crea, ele tem que esperar um tempo determinado para ter seu título de mecânico e de manutenção de aeronaves homologado na Anac. Assim, pontuou que seria interessante uma desburocratização desse processo.

Por fim, deixou um rascunho da iniciativa do Senai, que criou uma Comissão Brasil para estudar junto com especialistas um itinerário formativo para os transportes aeronáuticos. Nesse itinerário, foram propostas as formações de técnico em aviônicos, técnico em motopropulsor e técnico em células, cursos que contariam com uma base comum mínima de setecentas horas – o equivalente a um ano de estudos básicos e mais um ano de estudos da parte técnica. A metodologia adotada é uma ampliação da conhecida como “formação por competências”, que compreende competência como uma junção de conhecimentos, habilidades e atitudes. Dessa forma, o saber ser, o saber fazer e o saber aplicar devem estar presentes nos cursos.

Encerrando sua apresentação, pontuou a necessidade de incentivo aos estágios supervisionados, que são fundamentais na integração entre a linguagem da escola e a do mundo do trabalho.

Após as exposições, o Presidente da Subcomissão, Senador Vicentinho Alves, fez uma série de considerações e perguntas aos convidados. Assim, o

Sra. Clarice Bertoni Lacerda Rodrigues esclareceu acerca dos seguintes pontos:

- ff) Quanto aos trabalhos já desenvolvidos pela Superintendência de Capacitação e Desenvolvimento de Pessoas da Anac para o planejamento de uma política pública para formação de mão de obra para a aviação: informou que estes estão sendo considerados dentro da modelagem do programa da SAC. Destacou que a representante da Anac no grupo de trabalho da primeira fase é justamente a Superintendente de Capacitação.
- gg) Quanto ao aproveitamento dos projetos apresentados nas câmaras técnicas da Anac: disse que os projetos foram discutidos pelo grupo de trabalho e que serão levados em consideração naquilo que for considerado pertinente.
- hh) Quanto à regulamentação das profissões de Despachante Técnico (DT) e de Agentes de Proteção da Aviação Civil (Apacs): sublinhou que se trata de um assunto de competência da Anac, estando, portanto, fora do escopo do programa da SAC.
- ii) Quanto à elaboração de um programa de incentivo à conversão de pilotos privados em pilotos comerciais, por meio da complementação de horas de voo: disse ser objeto do Programa de Capacitação de Recursos Humanos em desenvolvimento. Acrescentou ainda que recursos desse programa virão do Fundo Nacional de Aviação Civil, criado junto com a SAC.
- jj) Quanto à existência de alguma comissão ou grupo de trabalho que estabeleça um contato permanente entre a SAC e o Centro de

Formação e Capacitação de Mão de Obra para a Aviação: apesar de ainda não haver nenhuma iniciativa nesse sentido, mostrou-se disposta a levar adiante a sugestão, especialmente nas discussões acerca da governança do programa.

kk) Quanto ao relacionamento da SAC com órgãos que administram a aviação civil de outros países, no sentido de adquirir experiência e troca de informações: relatou que trata-se de uma ação que faz parte do procedimento de diagnóstico. Além disso, a SAC já tem algumas iniciativas com governos como os da Holanda e da Inglaterra. Há ainda um memorando de entendimentos com os Estados Unidos, em fase de assinatura, que visa ao intercâmbio de informações e de experiências em diversas áreas, incluindo a de capacitação.

ll) Quanto ao posicionamento da SAC a respeito da entrada de mão de obra estrangeira para complementar a demanda necessária ao atendimento das necessidades e emergências do setor aéreo: afirmou tratar-se de um assunto eminentemente técnico, em discussão no projeto de alteração do Código Brasileiro de Aeronáutica. Sublinhou que a SAC tem se alinhado à posição da área técnica da Anac sobre o tema.

O **Sr. Raul Francé Monteiro**, por sua vez, teceu comentários a respeito dos seguintes temas:

a) Quanto ao impacto causado pelos cursos de ciências aeronáuticas no meio aéreo desde o seu surgimento e à sensibilidade destes ao futuro da aviação no Brasil: o palestrante informou que todos os dirigentes de empresas aéreas brasileiras tem interesse que haja uma formação

de nível superior para pilotos. Esclareceu que a prática brasileira de formação dos pilotos segue os mínimos requeridos pela Organização de Aviação Civil Internacional. As universidades, por outro lado, vão além do necessário para a obtenção de uma licença, pois procuram entender quais são as demandas das empresas aéreas que têm como negócio principal o transporte de passageiros e cargas. Assim, esses cursos superiores têm a intenção de oferecer a todas as empresas que trabalham com aviação um profissional que tenha uma formação ampla, com conhecimento do que está acontecendo no mercado.

- b) Quanto ao fomento governamental aos cursos de ciências aeronáuticas: pontuou que seria interessante que o Governo brasileiro não ajudasse especificamente nenhuma universidade ou escola, mas que a Anac voltasse a oferecer a bolsa de horas de voo aos jovens cidadãos brasileiros que gostariam de ser pilotos, mas que não têm condições de arcar com a formação.
- c) Quanto à possibilidade de que os cursos de ciências aeronáuticas atendam às demandas de outros setores da aviação: o palestrante relatou que se discute com o Departamento de Controle do Espaço Aéreo – Decea – uma possível autorização para um curso de formação de controladores de voo.
- d) Quanto ao preparo dos cursos de ciências aeronáuticas para auxiliar na formação de uma política pública ampla para o setor: apesar de não ter certeza da resposta, colocou-se à disposição da SAC, da Anac – lembrando que é membro do conselho consultivo da

Agência – e da Subcomissão de Aviação Civil para ajudar no que for possível.

- e) Quanto ao corpo docente e ao corpo discente do curso: informou que o número de estudantes interessados no curso é alto, mas que há dificuldade de encontrar professores qualificados para fazer frente a essa demanda. Assim, solicitou à SAC que convocasse os representantes do curso que coordena para discutir uma solução que ele apresentou no passado, mas que não foi muito bem aceita pela Secretaria naquele momento.
- f) Quanto ao papel dos táxis aéreos na qualificação da mão de obra no setor: na opinião do palestrante, esse setor da aviação tem um papel importantíssimo na formação de pilotos, na medida em que é um ambiente muito propício para que os jovens adquiram experiência em número de horas de voo reais, antes de buscar lugar nas cabines das grandes aeronaves.
- g) Quanto ao andamento dos projetos do Dr. Alex Romero, ex-Superintendente da Anac, de implementação, junto às instituições de ensino superior, de linhas de pesquisa para a aviação civil: contou que esteve com o Dr. Romero em uma reunião na qual estiverem presentes algumas das mais importantes universidades do Brasil nas áreas de fator humano e de tecnologia. Na ocasião, foi comunicada a ideia do incentivo aos projetos de pesquisa brasileiros na área de aviação civil. A PUC-GO tinha sido escolhida na área de psicologia e fatores humanos. Contudo, nunca mais se ouviu falar no assunto. Sendo assim, fez um apelo para que a SAC e a Anac considerassem

a possibilidade de voltar a discutir essa questão, pois o Brasil carece de pesquisas que considerem a realidade do País para a formação de dados nacionais.

Encerrando os debates, o **Professor Manoel Pereira da Costa** esclareceu as seguintes questões:

- a) Quanto às ações que o Sistema S tem feito para melhorar a formação de mecânicos para a aviação civil: disse que, no momento, o Senai Brasil está trabalhando no itinerário formativo para o curso de técnico em aviônicos. Esse itinerário vai definir, precisamente, em que consiste os níveis de conhecimento básico e técnico, a graduação tecnológica e a pós-graduação na área.
- b) Quanto à existência de uma política que, independentemente de órgãos ou verbas públicas, poderia ser benéfica à atividade aeronáutica: o professor destacou que o programa que tem sido realizado pelo Senai atualmente independe de verbas públicas, mas poderia ser aperfeiçoado e ampliado por meio de parcerias.
- c) Quanto à opinião do Senai sobre a política de qualificação de mão de obra para o setor da aviação civil: enfatizou que trata-se de uma política que ainda precisa ser concretizada, por meio de muitas parcerias. Posto isso, sugeriu o uso de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT – e do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec – no incentivo à formação de mão de obra para o setor da aviação.

13/6/12 – Indústria Aeronáutica

Realizada no dia 13 de junho de 2012 pela Subcomissão Temporária sobre Aviação Civil, atendendo a requerimento de autoria do Senador Vincentinho Alves, a reunião contou com a presença dos Senhores Luis Fernando Vicente Lopes, Gerente de Estratégia de Mercado para a Aviação Comercial, América Latina e Caribe, da Embraer; Vitor Coutinho, Diretor de Inovação da Helicópteros do Brasil S.A. (Helibras); e Cairon Ribeiro dos Santos, advogado tributarista.

O Sr. **Luis Fernando Vicente Lopes** falou sobre o histórico da Embraer e sua estrutura. A empresa iniciou sua atividade em 1949, objetivando realização de pesquisas, desenvolvimento acadêmico e progresso na área aeronáutica. A produção da primeira aeronave de transporte de passageiros, o Bandeirantes, aconteceu em 1969. Outro grande marco da empresa foi a privatização em 1994, em busca de uma cultura empreendedora.

Hoje a Embraer conta com 17 mil funcionários, sendo que 91% encontra-se no Brasil. Possui unidades operacionais na América do Norte, América do Sul, Europa e Ásia. As unidades nacionais encontram-se em São José dos Campos, Eugênio de Melo, Gavião Peixoto e Botucatu. Dentre as externas, destacam-se as unidades de Fort Lauderdale, na Flórida; de Nashville, no Tennessee; de Villepinte e de Bourget, na França; de Beijing, na China; a *joint venture* Harbin, em associação com a Avic I; de Cingapura; e de Ogma, em Portugal.

O convidado esclareceu que a Embraer atua em três segmentos de negócio: Aviação Executiva, Defesa e Segurança, e Aviação Comercial. Concentrando sua palestra apenas no último segmento, informou que os aviões atualmente produzidos são: o Embraer 170, com 70 a 80 assentos; o Embraer 175, com 78 a 88 assentos; o Embraer 190, com 98 a 114 assentos; e o Embraer 195, com 108 a 122 assentos. A empresa já vendeu para 83 companhias aéreas de 51 países, contabilizando mais de 1,5 mil aeronaves em serviço no momento, e uma carteira de pedidos de 240 aviões.

Os aviões são vendidos para as maiores companhias aéreas do mundo, além das conhecidas Azul e Trip. A família de aeronaves trabalha nos três modelos de negócio existentes na Aviação Comercial: Legacy (serviços intercontinental e domésticos, exemplo TAM), *Low cost* (exemplo Gol e Webjet) e Regionais (como a Trip e Passaredo).

Sobre a demanda doméstica, essa triplicou desde 2003, sendo que em oito anos, cresceu três vezes a média mundial. Ainda assim, nos Estados Unidos, cada cidadão voa 2,3 vezes ao ano, enquanto no Brasil 0,4 vezes. A Embraer entrou no mercado brasileiro em 2008, principalmente nas empresas Trip e Azul. Hoje detêm 22% da frota nacional. Com a expansão econômica e o fenômeno sociocultural brasileiro, a classe C passou a consumir 53% das passagens aéreas, sendo que o valor das passagens caiu 60%.

Ressaltou a expansão de 15,4% ocorrida nas cidades médias, que possuem aeroportos de média densidade, enquanto os de alta densidade cresceram 11%. As duas empresas que atuam com aviões produzidos pela Embraer, Azul e Trip, expandiram na área regional, em termos de assento, em

torno de 60%, enquanto Gol e TAM cerca de 8%. Entretanto, a problemática dos aeroportos de média densidade é que, com a crise econômica das empresas aéreas, elas passam a colocar mais assentos em aviões com rotas troncais, saindo de cerca de 115 assentos para 160. As rotas com pouca demanda passam a não ser lucrativas. Em consequência, apesar do mercado ter triplicado, quinze cidades perderam sua rota.

A respeito da ocupação dos voos, 85% das aeronaves nacionais decolam com menos de 120 passageiros. Deve-se considerar que empresas como TAM e Gol possuem em média 160 assentos. Por outro lado, os aviões da Azul, produzidos pela Embraer com número menor de assentos, têm ocupação de 85% a 90%. Os dados apresentados pelo convidado ilustram com clareza a real demanda de passageiros.

O palestrante ressaltou o problema dos aeroportos de São Paulo, Brasília e Rio de Janeiro. Cerca de 48% de todos os passageiros que trafegam pelo País passam por essas cidades, muitas vezes por conexões desnecessárias, pois os aviões são grandes e pegam mais passageiros. A consequência desse aumento de assentos é a sobrecarga dos aeroportos das citadas cidades, de grande importância para o tráfego aéreo nacional.

Para finalizar, o convidado elencou pontos a serem trabalhados para o desenvolvimento do transporte aéreo:

- mm) Priorização dos investimentos em infraestrutura nos aeroportos médios, não apenas nos aeroportos da Copa, devido a taxa de crescimento desses aeroportos;

- nn) Flexibilização da regulação do combate a incêndio, visto a regulamentação da Anac não condizer com a realidade nacional;
- oo) Internacionalização dos aeroportos regionais como vetor de crescimento, tendo em vista a política de integração do País;
- pp) Desoneração de carga tributária de produtos e serviços aéreos;
- qq) Agilidade no processo de retorno de exportação temporária; pois a peça demora para retornar ao País e as empresas tem necessidade de uso no Brasil, além das altas taxas dos impostos;
- rr) Diminuição da preço do combustível, por ser um dos mais caros do mundo;
- ss) Fomento a investimentos com capital estrangeiro, que pode chegar a até 100%, com estipulação de regras;
- tt) Política de proteção para empresas que estão entrando no mercado; e
- uu) Apoio governamental quanto às exportações e estruturas de financiamento mais adequadas.

O **Sr. Vitor Coutinho** iniciou sua exposição com o histórico da Helibras. Com sede em São José dos Campos, sua criação se deu em 1978, Desde sua inauguração, foi considerada projeto de relevante interesse nacional, trabalhando sempre com transferência de tecnologia. Atualmente, tem fábrica principal em Itajubá, sul de Minas Gerais, devido à participação do Governo do Estado na empresa, além de uma unidade em São Paulo. Conta com uma equipe de alta qualificação, que contabilizará mil funcionários em 2015. Possuem o objetivo institucional de estabelecer uma

indústria nacional de helicópteros capaz de conceber, projetar, construir, homologar e fabricar, em série.

Relatou as diferentes etapas de montagem de um helicóptero, com destaque para o modelo Esquilo. A Helibras ainda realiza a atividade de manutenção das aeronaves, desde 1978, contabilizando um total de 4,5 mil componentes reparados, além de 6 mil pás de helicópteros. Busca-se, para 2020, projetar um helicóptero básico.

Ademais, outra atividade complementar realizada pela Helibras é o projeto de treinamento, que engloba formação e especialização de mecânicos e instrução de pilotos. Somam-se a esses o curso de técnicas industriais, destinado a preparar pessoal para trabalhar em linha de montagem. O objetivo é suprir a mão de obra do setor, que é marcada por grande carência de profissionais capacitados. Há um convênio com a Universidade Federal de Itajubá para desenvolvimento técnico científico.

Seguindo sua exposição, o palestrante discorreu sobre a frota de helicópteros a turbina no Brasil. Totaliza-se 1.116 aeronaves, sendo que 53% é da linha Helibras. As Forças Armadas possuem 150 helicópteros da linha, com destaque para os modelos Esquilo e Super Puma. Um quarto da frota é de helicópteros de uso militar. 19% são de utilização governamental – incluindo Bombeiros, Polícias Militares, transporte de autoridades e outros órgãos de controle, como o Ibama e o Instituto Estadual de Florestas (IEF) –, 12% estão na atividade regulamentada de táxi-aéreo, 8% na atividade de petróleo, Utility canhota, categoria geral, MS e 1% na atividade privada MS é a parte de ambulância, traslado inter-hospitalar principalmente, já que as aeronaves de

resgate fazem parte dos 19% governamentais, com Bombeiros. Os 34% restantes estão na categoria *corporation*, que é a aviação executiva de helicópteros.

O convidado destacou o programa EC-725, o primeiro contrato assinado com o Ministério da Defesa, em 2008. Trata-se de fornecimento de 50 helicópteros às Forças Armadas, além da transferência de tecnologia. Essa transferência é dividida em quatro atividades. As primeiras são capacitações de engenharia e de produção de helicópteros. Ademais, há o centro de treinamento, equipado com simulador, para treinamento de pilotos. Por fim, possuem um programa de expansão e implantação de um polo de manutenção, reparo e revisão de helicópteros e seus componentes. Existe ainda o programa de nacionalização de componentes, tais como estruturas primárias, punhos e montagens de caixas de transmissão, com envolvimento de inúmeras empresas. Destaca-se o trabalho de modernização de helicópteros, que deve ocorrer a cada dez anos.

Por fim, o convidado elencou sugestões para uma evolução do setor:

- a) Assinatura de acordo bilateral entre Anac e Easa, para obtenção do certificado de organização de produção reconhecido na Europa;
- b) Implementação do Polo Aeronáutico Brasileiro de helicópteros, em Itajubá;
- c) Autorização da Anac para aumentar o número de atendimentos fora da sede, diante do aumento de frotas (tendo em vista a política de incentivo de implementação de oficinas locais, a Agência restringiu a quantidade de atendimentos, sugerindo o limite de quatro);

- d) Legislação sobre troca *standard*, que é o processo de troca de equipamento que já atingiu seu potencial final por outro equipamento novo e revisado;
- e) Realização de procedimentos e legislação sobre *aircraft on ground* (AOG), que são peças das quais a aeronave depende para voar, a fim de evitar helicópteros parados; e
- f) Determinação de um mesmo regime fiscal para peças de produção e de manutenção, pois as últimas têm um imposto maior.

O **Dr. Cairon Ribeiro dos Santos** abordou a questão tributária na aviação civil, dividindo sua exposição em três temas: a condição do sistema atual, a condição de um sistema ideal e o planejamento tributário.

Durante os três últimos Governos brasileiros, foi adotada uma política fiscal no sentido de setorizar as concessões, reduções e incentivos fiscais. Devido ao elevado custo tributário decorrente de altas alíquotas, inegável a necessidade de uma reformulação do sistema tributário, que, segundo o palestrante, deve ser feita em pequenas etapas, para garantia de efetividade.

O convidado defendeu a necessidade de um estudo científico sobre a possibilidade de realizar essa política fiscal. O estudo deveria contemplar vários segmentos de uma área, desde a indústria, até serviços e pessoas. O setor aeroespacial, por pertencer à área de tecnologia, deveria receber esse incentivo. Para ele, o tributo é a melhor ferramenta para se fazer política, realizando-se a adequação de alíquota por setor. A perspectiva futura seria a calibragem de alíquota por produto, atingindo a integração entre a legislação e contabilidade.

Para encerrar sua exposição, o advogado tributarista defendeu uma legislação que altere o sistema de acúmulo de créditos para um procedimento de descontos, incentivando a concorrência na área aeroespacial. Por fim, ressaltou a necessidade de um estudo objetivando a identificação das alíquotas possíveis para cada setor.

Após as exposições, Presidente da Subcomissão, Senador Delcídio Amaral, fez uma série de considerações e perguntas aos convidados, em seu nome e em nome do Senador Vicentinho Alves. Assim, o Sr. **Luis Fernando Vicente Lopes** esclareceu acerca dos seguintes pontos:

- a) Quanto às políticas de incentivo de comercialização de produtos da Embraer para as linhas aéreas brasileiras: o palestrante informou que essa é uma das sugestões da Embraer, que pode ser realizada através de redução de impostos, alongamento do financiamento e facilitação dos 15% a 20% que não são financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);
- b) Quanto à possibilidade de a Embraer produzir os motores a reação de seus aviões, a resposta foi negativa;
- c) Sobre a falta de desenvolvimento do mercado de equipamentos aeronáuticos, o palestrante justificou o fato pela pequena demanda no Brasil;
- d) Quanto à disponibilidade e qualificação da mão de obra especializada, disse que o tema é de grande preocupação pela Embraer. Desenvolvem programas de especialização aeronáutica de engenheiros de diversas áreas, além do investimento em um centro de treinamento para os funcionários;

- e) Quanto ao investimento em pesquisa e inovação de produtos aeronáuticos, o convidado demonstrou o comprometimento da empresa em desenvolvimento e pesquisa;
- f) Sobre a questão do crescimento aeronáutico *versus* ausência de investimentos em infraestrutura, relatou que a Embraer vem trabalhando com a Secretaria de Aviação Civil, buscando priorizar aeroportos e visando adequações futuras; e
- g) Quanto à transição do sistema DAC/Anac, apenas afirmou que o tema do combate ao incêndio poderia ter sido mais acordado entre as partes envolvidas.

O **Sr. Vitor Coutinho**, por sua vez, teceu comentários a respeito dos seguintes temas:

- h) Quanto à mão de obra na aeronáutica voltada aos helicópteros, o palestrante afirmou a problemática do setor. Entretanto, algumas soluções estão sendo desenvolvidas, tais como curso interno de mecânicos e aproveitamento de mão de obra militar na esfera civil. Ressaltou que a carência de pessoal especializado também é detectada entre os profissionais da engenharia;
- i) Quanto ao incentivo governamental na produção e comercialização de helicópteros no Brasil, o convidado sugeriu o apoio do BNDES para que empresas nacionais comprem aeronaves sem a associação a grandes operadoras internacionais;
- j) Sobre a política de desenvolvimento das empresas, no caso de terceirização de peças, defendeu medidas que favoreçam a

existência e continuidade das empresas, tal como fornecimento conjunto à Embraer e à Helibras. Pois configura-se uma produção de alta tecnologia, porém em baixa escala; e

- k) Quanto à transição do sistema DAC/Anac, reivindicou mais flexibilidade e maior diálogo.

Encerrando os debates, o **Dr. Cairon Ribeiro dos Santos** esclareceu as seguintes questões:

- d) Sobre uma margem para adequação tributária dos incentivos fiscais para a indústria, defendeu que esta margem existe, através de medidas racionalizadoras e medidas simplificadoras do sistema tributário;
- e) Quanto ao planejamento dos incentivos, o convidado adotou uma política da simplificação e do incentivo fiscal, evitando medidas burocráticas que impedem o desenvolvimento das empresas;
- f) A respeito das medidas para o setor, o palestrante afirmou que as considera justas e que devem ser adotadas o quanto antes possível, a partir de um estudo da área; e
- g) Quanto à política fiscal do setor aeronáutico, disse que foi considerada difícil, pois não é estruturante, não direciona as empresas para o desenvolvimento e para a competição internacional. Defendeu como solução a setorização do sistema tributário, adequando a alíquota de cada produto para cada pessoa, em busca de uma real isonomia.

**4/7/12 – Exposições de técnicos do IPEA, do TCU e do Ministério da
Fazenda**

Realizada no dia 4 de julho de 2012 pela Subcomissão Temporária sobre Aviação Civil, a partir de requerimento de autoria do Senador Vincentinho Alves, a reunião contou com a presença do Sr. Carlos Álvares da Silva Campos Neto, Coordenador de Infraestrutura Econômica da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); do Sr. Fernando Antônio Soares, ex-Diretor de Política Regulatória da Secretaria de Aviação Civil (SAC); e do Sr. Carlos Cesar Modena, Auditor do Controle Externo da Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação do Tribunal de Contas da União (Sefid/TCU).

Em sua fala, o **Sr. Carlos Álvares da Silva Campos Neto** avaliou a situação dos investimentos públicos em aeroportos, a estratégia governamental para ampliar a capacidade destes e, por fim, analisou características sensíveis do processo de concessão aeroportuária.

De 2003 a 2011, a média anual de crescimento de passageiros nos aeroportos brasileiros foi de 12,3%. Somente em 2011, passaram pelos aeroportos 180 milhões de passageiros, 25 milhões a mais do que em 2010. Apesar dessa realidade, a estrutura dos terminais aeroportuários de passageiros – alvo das análises do Ipea – permaneceu praticamente inalterada durante uma década, o que acarreta, hoje, estrangulamento em dezessete dos vinte maiores aeroportos.

O expositor reconheceu as dificuldades em planejar e administrar um setor que cresce em tal proporção. Contudo, tais dificuldades são agravadas pela baixa eficiência do Poder Público em aplicar os recursos autorizados para investimento em infraestrutura. Para exemplificar, ele mostrou que em 2011 o valor efetivamente aplicado nos aeroportos foi de R\$ 1,37 bilhão (um bilhão e trezentos e setenta milhões de reais), montante que representa apenas 51% do que foi autorizado pelo orçamento para tal finalidade.

Sobre o segundo ponto – estratégia governamental para ampliar a capacidade aeroportuária –, o palestrante destacou duas questões. A primeira referiu-se à mudança de metodologia da Infraero para calcular a capacidade de passageiros nos aeroportos, o que fez com que, sem a execução de qualquer obra de infraestrutura, os principais aeroportos tivessem sua capacidade média aumentada em 65%. Para o expositor, a simples aplicação de novas medidas de gestão aeroportuária não poderiam gerar resultados dessa magnitude.

Além disso, mesmo considerando a validade dessa revisão metodológica, constata-se que quatorze dos vinte maiores aeroportos ainda operam acima de sua capacidade máxima e que outros cinco operam no limite de sua eficiência operacional. Já no que se refere às obras de infraestrutura em terminais de passageiros a cargo da Infraero – segunda questão destacada –, alertou sobre a grande possibilidade de que essas não fiquem prontas ao tempo do início da Copa de 2014.

Passando ao terceiro e último ponto de sua contribuição, o palestrante disse que o processo de concessão dos aeroportos de Guarulhos, Campinas e Brasília carrega várias preocupações. A primeira é que o valor de outorga a ser pago pelos concessionários foi superestimado, se confrontado com a receita anual desses aeroportos e, ainda, se considerados os demais gastos obrigatórios envolvidos no processo de concessão: a destinação de 10% da receita bruta ao Governo, os gastos operacionais fixos e o investimento destinado à ampliação da capacidade desses aeroportos.

Outra preocupação é que os prazos previstos em edital para a conclusão das obras de infraestrutura são exíguos. Assim como no caso das obras feitas a cargo do Governo, é possível que a ampliação de terminais de passageiros feita pelos concessionários não fique pronta até o início da Copa de 2014. Isso poderá prejudicar, inclusive, a lucratividade desses empreendedores.

Uma última preocupação, que também é compartilhada pelo TCU, é a obrigatoriedade de que a Infraero participe com 49% do capital das Sociedades de Propósito Específico (SPEs) formadas pelos grupos vencedores das licitações. A forte presença governamental potencializa o risco de que haja entraves no processo de governança corporativa dos aeroportos.

O Sr. Fernando Antônio Soares enumerou aspectos dos seis objetivos gerais da Política Nacional de Aviação Civil (Decreto 6.780, de 2009) e fez sugestões para seu aprimoramento.

Apresentando a Política, o expositor disse tratar-se de um marco legal na aviação civil brasileira, construído democraticamente. O documento é subdividido em seis objetivos – segurança, prestação do serviço adequado, proteção ao meio ambiente, proteção ao consumidor, desenvolvimento da aviação civil e eficiência das operações da aviação civil –, para os quais são relacionadas ações gerais e ações específicas

Sobre segurança, disse que a discussão sobre as questões operacionais e as voltadas contra atos de interferência ilícita merece a mesma atenção dada aos aspectos regulatórios, pois segurança é um ponto fundamental para o bom desempenho da aviação civil.

No que se refere à prestação de serviço adequado, sustentou que o debate deve envolver não só empresas aéreas, como também os órgãos de infraestrutura aeroportuária e de controle do tráfego aéreo. Sugeriu que a regulação das autorizações para pouso e decolagem (*slots*) seja baseada no cumprimento de requisitos de regularidade e pontualidade por parte das companhias aéreas. Liga-se a isso o tema da proteção do usuário do transporte aéreo, que deve ser garantida sobretudo no que diz respeito ao acesso a informações e à assistência no caso de cancelamentos e atrasos. Segundo o expositor, o Código Brasileiro de Aeronáutica precisa de atualização em conformidade com a nova dinâmica das relações de consumo.

Na área de proteção ambiental, julgou necessária a discussão sobre ações mitigadoras dos impactos da aviação civil sobre o meio ambiente, coadunadas com a Agenda de Desenvolvimento Governamental. O Brasil

pode, por exemplo, tirar vantagem de sua experiência na área de combustíveis renováveis e desenvolver projetos para o ramo da aviação.

Sobre o desenvolvimento da aviação civil, o Sr. Fernando Soares concentrou-se em três pontos: aviação regional, acordos sobre serviços aéreos e infraestrutura aeroportuária.

Na questão da aviação regional, o Governo deve criar incentivos concorrenciais para que as empresas aéreas ocupem regiões ainda não exploradas pela aviação, como a região da Amazônia Legal e as cidades de médio porte das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Três possíveis incentivos são: investimento em infraestrutura aeroportuária de interesse regional por meio da utilização de recursos do Programa Federal de Auxílio aos Aeroportos (Profaa); permissão do aumento do limite da participação de capital externo em empresas aéreas brasileiras, dado que, hoje, a lei restringe essa participação a 20%; e criação de novos mecanismos de financiamento de ações de expansão das empresas aéreas.

Em relação a acordos sobre serviços aéreos no âmbito da aviação internacional, defendeu a maior liberalização desses ajustes, o que faria ampliar a oferta de serviços aéreos internacionais, melhorando sua qualidade e provocando queda nos preços.

Por fim, no ponto da ampliação da infraestrutura aeroportuária, apontou para duas necessidades: a criação de uma política pública de incentivo à formação de recursos humanos para o setor da aviação civil; e a harmonização

de investimentos públicos com privados, acenando para a possibilidade de que a Infraero constitua uma *holding* para permitir que os investimentos ocorram de forma mais célere.

A eficiência da aviação civil, sexto e último eixo da Política, liga-se às estratégias de desenvolvimento do setor. Nesse ponto, enfatizou que o estímulo governamental ao aumento do número de empresas prestadoras de serviços de transporte aéreo levará à melhoria na qualidade dos serviços e à expansão do atendimento a regiões com baixa cobertura.

Encerrando a parte das exposições dos convidados, o **Sr. Carlos Cesar Modena** falou sobre a atuação do TCU no acompanhamento do setor de aviação civil em quatro aspectos: concessões aeroportuárias, atribuições da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), elaboração do Plano Geral de Outorgas (PGO) e regulamentação do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC).

Sobre as concessões de aeroportos, o Tribunal de Contas acompanhou os processos de 2010 e de 2012. O último, que envolveu aeroportos importantes para o sistema aeroportuário (Guarulhos, Brasília e Campinas), ocorreu de forma acelerada e gerou dificuldades para o acompanhamento do TCU. Os estudos de viabilidade apresentados, por exemplo, estavam incompletos e careciam de base legal e regulamentar.

A partir desse quadro, elencou três pontos para melhoria dos próximos processos de concessão. Primeiro, o planejamento das outorgas deve ser mais

consistente. Segundo, a participação da Infraero nas sociedades formadas pelos grupos vencedores das licitações pode ser reavaliada. E terceiro, é necessário regulamentar a aplicação dos recursos do FNAC para que as receitas obtidas com os processos de concessão sejam revertidas em prol da modicidade tarifária do sistema aeroportuário. Por fim, lembrou que o TCU acompanhará a atuação da Anac quanto à fiscalização das concessões, que são as primeiras no ramo da aviação civil.

Com relação às atribuições da Anac, enumerou as principais conclusões advindas das auditorias operacionais executadas pelo TCU. O primeiro destaque referiu-se ao quadro de pessoal da Agência. Embora tenha promovido concursos públicos para a formação de seu próprio quadro, a Anac sofreu redução do número total de servidores (de 2.462 em 2008 para 1.700 em 2011) em razão do regresso, aos seus órgãos de origem, dos militares que integraram o órgão na sua criação. O Tribunal de Contas avalia em que medida essa redução do quadro afetou a capacidade fiscalizatória da Agência, já que várias de suas unidades regionais foram fechadas ou reduzidas.

O segundo destaque disse respeito à Taxa de Fiscalização da Aviação Civil (TFAC) cobrada pela Agência. A Corte de Contas avaliou que os fatos geradores da TFAC nem sempre correspondem àquilo que a Anac efetivamente faz. Por outro lado, há atividades de fiscalização sem sua correspondente taxa. Além disso, em muitos casos os valores das taxas são inadequados ao procedimento executado.

A pertinência de atividades de fomento sob encargo da Agência foi o terceiro destaque do expositor. Espera-se que a SAC – a exemplo do que ocorreu com a gestão do Programa Federal de Auxílio a Aeroportos (PROFAA) – concentre a responsabilidade pela formação de recursos humanos no setor de aviação civil. Isso porque a Anac não deveria gerenciar recursos destinados a essa finalidade, quando seu papel é o de fiscalizar a formação dos profissionais e a certificação das escolas que os formam.

A quarta questão relevante foi a necessidade de aprimorar a coordenação entre os diversos órgãos do setor de aviação civil. Por fim, o quinto ponto referiu-se à necessidade de atualização legal quanto à forma de exploração dos serviços aéreos. Ao verificar que os processos de concessão para a exploração desses serviços mais se aproximam de autorização, o TCU determinou que o Conselho de Aviação Civil (CONAC) avaliasse a forma de exploração dos serviços ou alterasse a legislação pertinente. A determinação resultou na proposição do Projeto de Lei da Câmara nº 6.961, de 2010.

O TCU acompanha também a elaboração do PGO e a regulamentação do FNAC, dois processos conduzidos pela SAC. Sobre o PGO, o expositor lembrou que, antes da aprovação, o Plano necessita da regulamentação de dois aspectos importantes: o regime de autorização e a definição de critérios para delegação de infraestrutura aeroportuária para estados e municípios. Quanto ao FNAC, lembrou que, a partir de 2013, com o início do pagamento das outorgas, os recursos anuais do Fundo devem ir para R\$ 2,6 bilhões (dois bilhões e seiscientos milhões de reais). A boa utilização desses recursos,

alertou o representante do TCU, depende de regulamentação, de planejamento com prioridades bem definidas e, ainda, de uma boa capacidade de execução.

Após a exposição inicial de cada um dos convidados, foram feitos questionamentos pelo Presidente da Subcomissão. Assim, coube ao Sr. **Carlos Álvares da Silva Campos Neto** esclarecer os seguintes pontos:

a) Quanto à proatividade do Governo ante à necessidade de investimento em infraestrutura aeroportuária, lembrou que o planejamento para o setor aéreo é de longo prazo e não deve se limitar a preparar os aeroportos para os eventos esportivos de 2014.

b) Sobre a preocupação de que a ampliação dos aeroportos não fique pronta até o início dos eventos, defendeu que é preciso haver um plano alternativo para essa contingência. É o caso dos terminais provisórios.

c) A respeito da relação entre concessões e efetiva melhoria da capacidade aeroportuária, pontuou que a participação do capital privado nessa seara é importante, porém não deixa de ser uma alternativa limitada, já que nem todos os aeroportos administrados pela Infraero são interessantes para a iniciativa privada. Sempre haverá necessidade de recursos públicos. Disse também que as primeiras concessões darão base para que o Governo avalie a necessidade de conduzir novos processos.

O Sr. **Fernando Antônio Soares**, por sua vez, esclareceu a questão da existência de políticas específicas para o crescimento da aviação geral. Disse

que esse ramo também é contemplado pela Política Nacional de Aviação Civil. A necessidade de infraestrutura aeroportuária – problema também vivenciado pela aviação geral – pode ser resolvida por meio da autorização de funcionamento de aeroportos dedicados à aviação executiva e aos taxis aéreos.

Complementando sua exposição, o Sr. **Carlos Cesar Modena** elucidou que o TCU não fiscaliza diretamente os aeroportos que foram objeto de concessão, e sim a atuação da Anac quanto às concessões. Esse acompanhamento visa não somente à melhor execução dos atuais contratos de concessão, como também ao aperfeiçoamento de futuros processos de outorga.

10/7/12 – Combustíveis aeronáuticos

Realizada no dia 10 de julho de 2012 pela Subcomissão Temporária sobre Aviação Civil, atendendo a requerimento de autoria do Senador Vincentinho Alves, a reunião contou com a presença dos Srs. Cláudio Ishihara, Diretor do Departamento de Combustíveis Derivados de Petróleo do Ministério de Minas e Energia; Alísio Jacques Mendes Vaz, Presidente Executivo do Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e Lubrificantes (Sindicom); e Paulus Figueiredo, especialista em combustível e consultor dessa área.

Com uma apresentação focada nos aspectos referentes ao querosene da aviação – QAV, o Sr. **Cláudio Ishihara**, inicialmente, retomou a Lei nº 9.478/97, que quebrou o monopólio da Petrobrás no mercado de combustíveis do País, permitindo que outras empresas desenvolvam atividades no setor de combustíveis, num ambiente de livre competição.

Analisando a cotação do petróleo desde 2002, mostrou que houveram picos de preço entre 2008 e 2009, seguidos de uma brusca queda, em função da crise. Explicou que a cotação internacional dessa matriz mineral é feita por dois índices: o *West Texas Intermediate* – WTI (ligado ao mercado norte-americano) e o *Brent* (mercado europeu), cujos valores servem de balizamento para se precificar todos os outros petróleos. Como exemplo, citou que o preço do petróleo brasileiro Marlim é aproximadamente *Brent* menos US\$ 10,00 (dez dólares). Ultimamente, tem havido um distanciamento entre esses dois índices, possivelmente devido à descoberta de gás e do chamado

sand oil na Província de Alberta, no Canadá. Isso acabou baixando o preço não só do gás, mas de todas as *commodities* associadas.

Falando sobre a matriz de combustíveis na área de transporte, destacou que o QAV representa quase 5% dos combustíveis consumidos no Brasil. Nos últimos cinco anos, foi o que apresentou maior crescimento, o que mostra uma expansão da aviação civil no período.

Mesmo com todo o esforço feito pela Petrobrás e pelas outras empresas do setor, o País ainda necessita importar QAV para complementar a produção nacional e ter garantia de atendimento à demanda. Em todas as Américas, esse combustível é precificado pelo mercado norte-americano (*US Gulf Coast*). No Brasil, sobre o preço praticado no produtor, incidem tributos federais (PIS/Pasep, Cofins, CIDE e Imposto de Importação), tributos estaduais (ICMS, cuja alíquota varia de 12% a 25% do preço final, dependendo do estado) e uma parcela referente aos contratos entre as partes.

Dos tributos federais, a CIDE e o imposto de importação são zerados, criando condições para que qualquer empresa conteste o mercado da Petrobrás por meio da importação. Ademais, entre todos os combustíveis, o QAV é o que tem a menor incidência desses tributos, que representam cerca de 4% do preço do produtor e menos de 1% do custo da indústria da aviação civil. Assim, a maior parte da tributação é estadual.

O Sr. Cláudio Ishihara atentou ainda para o fato de 33% da composição de custo da indústria se referir a encargos pessoais e despesas administrativas, de acordo com dados retirados do anuário da Anac. São áreas nas quais há

possibilidade de o gerenciamento das próprias empresas contribuir na redução dessa composição de custos.

O Sr. Alísio Jacques Mendes Vaz iniciou sua exposição apresentando o Sindicom, entidade com mais de setenta anos e um dos sócios fundadores do Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial. Atua como fórum para a discussão dos assuntos comuns às empresas associadas, doze empresas que atuam com combustíveis e lubrificantes, representando de 70% a 80% desse mercado. Especificamente na área de combustíveis para aviação, a representatividade é de 100%, com três empresas: a BR (a maior delas), a Raízen-Shell e a Air BP inglesa.

Entrando especificamente na questão do mercado, destacou que, em 2011, foram consumidos cerca de 111 bilhões de litros de combustíveis, um crescimento de cerca de 3,7% sobre a taxa de 2010. O principal combustível no País é o óleo diesel, que corresponde a 47% do consumo. O querosene de aviação tem 6,2% da matriz total (de 6 a 7 bilhões de litros ao ano) e a gasolina de aviação apenas 0,1% (de 60 a 70 milhões de litros ao ano). Ressaltou ainda que o mercado brasileiro de QAV, combustível utilizado nos aviões a jato, nos aviões de turbina, é um dos que mais cresce no mundo, a uma taxa média anual de 7,2%, maior do que a da China. Por outro lado, a taxa de crescimento da gasolina de aviação, usada nos pequenos aviões com motores a pistão, é muito inferior (aproximadamente 2% ao ano), sendo um combustível com consumo relativamente estabilizado. No total, são cem postos de combustíveis de aviação em todo o País e sete refinarias.

Em seguida, explicou como se dá o suprimento dos aeroportos, feito totalmente pela Petrobrás, cujo preço está em linha com o preço pelo qual outra empresa qualquer poderia importar. Por cabotagem, dos portos, ou a partir das refinarias saem dutos até as chamadas bases primárias, operadas por BR, Shell e Air BP. O investimento é relativamente alto na construção desses dutos e dessas instalações. Dependendo do local, a base pode ser individual, de uma distribuidora, ou pode haver uma sociedade entre as distribuidoras para a operação de uma base em regime de *pool*. A partir da base primária, o produto é transportado por caminhões especiais até a tancagem nos aeroportos, que também pode ser exclusiva ou em *pool*. Os aeroportos de Guarulhos e do Galeão são exceções, pois são ligados por dutos às refinarias.

Para atender ao cliente, um caminhão-tanque carregado de combustível vai até a aeronave. Em alguns aeroportos, existe um duto subterrâneo – chamado hidrante – que leva o combustível direto do tanque até um ponto próximo ao local onde está estacionado o avião. O gerenciamento dos clientes, que é bastante rigoroso e complexo, é feito por meio de negociações entre as companhias aéreas e as distribuidoras. Nessas bases é feito todo o recebimento do produto, o controle de qualidade para que esse combustível esteja dentro de especificações muito rigorosas e para o seguro abastecimento das aeronaves, que deve se dar em instalações seguras e por meio de operações cautelosas.

Em termos de preço, salientou que o valor médio do litro do QAV no País é de R\$ 2,24 (dois reais e vinte e quatro centavos) – isso para o chamado preço na asa do avião, que já inclui todos os custos. Desse número, 72%

corresponde ao preço cobrado pela Petrobrás (aquele com paridade de importação). A isso, somam-se 3,2% de PIS e Cofins, um ICMS médio de 20% (o valor varia de 12% a 27%, de acordo com o estado), 4% de margem da distribuidora e 0,8% a 1% referente ao arrendamento da área, pago à Infraero. Chamou atenção para o fato de esses 4% serem todo o valor que a distribuidora tem para custear a logística entre a refinaria e o aeroporto, o controle de qualidade, a manutenção de padrões operacionais internacionais, o investimento em infraestrutura, a administração e o crédito aos clientes. Além disso, lembrou que voos internacionais não pagam PIS, Cofins e ICMS.

No caso da gasolina de aviação, o preço médio na asa do avião está em torno de R\$ 3,10 (três reais e dez centavos). Desse valor, 52% representa o preço da refinaria, 9% corresponde a PIS e Cofins e 24% ao ICMS. A margem da distribuidora é aparentemente mais alta, correspondendo a 10% do valor total. No entanto, esse é praticamente o preço da logística, que é mais complicada, uma vez que existe apenas uma refinaria que produz gasolina de aviação e a Petrobrás entrega por cabotagem em apenas dois portos – em Suape (em Pernambuco) e em Belém (no Pará). Assim, a partir de três locais – Santos (Refinaria de Cubatão), Suape e Belém –, é atendido todo o Brasil, por meio do transporte por caminhão.

Acrescentou ainda que esse combustível conta com algumas especificidades que encarecem sua comercialização. Primeiramente, o controle de qualidade é mais complexo, pois a gasolina de aviação é um produto mais instável, que se deteriora em aproximadamente três meses, não podendo mais ser comercializado. Além disso, o manuseio deve ser feito com

cuidado, por se tratar de um produto que contém chumbo tetraetila em sua composição, elemento contaminante que, apesar de já ter sido substituído nos demais combustíveis, ainda é necessário para o adequado funcionamento dos motores de avião. Dessa forma, o trabalho da distribuidora é, de fato, extremamente custoso.

O Sr. Paulus Figueiredo explicou que o querosene de aviação tem um tratamento diferenciado em relação aos outros combustíveis, uma vez que seu valor é ajustado mensalmente pela Petrobrás, seguindo a variação do mercado internacional (o preço do Golfo do México). Assim, o preço do produto no Brasil – mesmo da parcela produzida no País – é baseado na simulação do custo de importação do querosene dos Estados Unidos.

O preço final da refinaria da Petrobrás é composto do valor do produto final (o querosene pronto); o frete de Houston até São Paulo; os custos portuários, alfandegários, de terminal, de estocagem e de seguro; e a margem PIS/Cofins (estes últimos, somente em voos domésticos). Sobre esse valor, incidem a taxa aeroportuária (de 1,1% do preço da Petrobrás), o ICMS do estado (também somente em voos domésticos) e a margem do distribuidor, que é o custo da logística de transporte do terminal da distribuidora à asa do avião (em torno de 4% do preço final).

As companhias aéreas não negociam com a Petrobrás, mas apenas com o distribuidor, que só pode alterar a parcela do preço que lhe compete. E quando comparado com o que recebem as distribuidoras no mercado internacional, o valor brasileiro é, muitas vezes, até mais baixo, como no caso de Guarulhos.

Além disso, salientou que, apesar de a legislação brasileira permitir que qualquer empresa importe o querosene, isso é inviável na prática, pois toda infraestrutura de recebimento e distribuição é da Petrobrás Transporte S.A. (Transpetro). Ademais, não há índice de preço público do produto no Brasil.

Concluindo, demonstrou que, se não houvesse necessidade de importação de 25% do querosene consumido no Brasil, mesmo com o uso de um índice de referência internacional, não seriam incluídos no valor final definido pela Petrobrás diversos componentes referentes ao processo de importação, desonerando consideravelmente o preço do combustível no País.

Após as exposições, o Presidente da Subcomissão, Senador Ivo Cassol, fez uma série de considerações e perguntas aos convidados, que teceram comentários a respeito dos seguintes pontos:

O Sr. Cláudio Ishihara:

- a) Quanto à autossuficiência na produção de petróleo e derivados e o impacto na formação dos preços dos combustíveis: tendo em vista o aumento da demanda nos últimos anos, o Brasil perdeu sua autossuficiência teórica²⁰ na produção de petróleo. Em consequência, o País tenta superar tal déficit por meio de novas rodadas de licitação. De toda forma, não há falta de combustíveis no País, uma vez que, se a oferta de combustíveis de produção própria não for suficiente para atender a demanda, importam-se os derivados. Atualmente, o Brasil importa QAV, GLP, diesel e gasolina e exporta óleo combustível. Com

²⁰ Autossuficiência teórica na medida em que produção de petróleo em volume era equivalente ao consumo de derivados, sem que isso representasse que produzíssemos todo o derivado que era consumido no País.

as novas atividades do pré-sal, espera-se que o Brasil recupere a autossuficiência e até mesmo tenha condições de ser exportador de petróleo e derivados.

- b) Quanto à dependência do Brasil da importação de querosene: na produção e na destilação do petróleo na refinaria, diesel e querosene são competidores naturais no processo. Então, há escolha do que se deseja produzir mais, diesel ou querosene. Assim, se o preço do querosene é repassado em nível de mercado internacional, faz mais sentido importar o querosene, que vai ser cobrado dessa maneira, do que importar o diesel a um preço internacional, sendo que o que praticamos aqui, por vezes, pode não atingir o nível do mercado externo. Dessa forma, a dependência de importações do querosene está mais ligada a quanto diesel é preciso produzir do que à capacidade técnica de produção.
- c) Quanto à possibilidade de alterar a formulação dos preços de combustíveis para venda interna sem os atrelar a valores internacionais: esclareceu ser possível estabelecer regulamentação de preços que atenda a alguns interesses, mas isso geraria diversos questionamentos sobre o porquê de beneficiar um determinado setor em detrimento dos demais. Lembrou que a Lei 9.478/97 dispõe serem os preços do mercado balizados por meio de competição e que, portanto, o importante é a garantia de acesso a essas atividades a todas as empresas que desejarem bem como estimular a competição entre elas. Acredita-se que a não interferência do Governo na determinação de preços de

derivados é a forma economicamente mais eficiente de obtê-los, como em qualquer outro negócio.

- d) Quanto à formação de preços dos combustíveis nos demais países latino-americanos: Bolívia e Venezuela comumente fazem preços diferenciados, no entanto, países como Chile, Colômbia, Uruguai e Peru adotam a paridade de importação, com modelos de precificação, para o QAV, semelhantes ao brasileiro.

O Sr. Alisio Jacques Mendes Vaz:

- a) Quanto à forma de cobrança realizada pela Infraero sobre os combustíveis vendidos nos aeroportos pelas distribuidoras: a cobrança é 1,1% sobre o preço do produto na refinaria, o que, no preço final, chega ao impacto inferior a 1%. Há uma preocupação grande do setor relacionada aos aeroportos concedidos à iniciativa privada para administração. É possível que os novos administradores possam vir a cobrar uma taxa superior à atualmente cobrada pela Infraero.
- b) Quanto à eficiência da produção e distribuição de combustíveis aeronáuticos no mercado interno brasileiro em comparação a outros países da América Latina: na opinião do palestrante, a eficiência de produção é muito grande e, para a distribuição, é eficiente para as condições dadas de infraestrutura nacional. Apenas dois aeroportos são atendidos por dutos e o restante do País é atendido por caminhões. Exemplificou com o abastecimento do aeroporto de Brasília: para o transporte do querosene entre a Capital e Paulínia ou Betim – são

aproximadamente mil quilômetros de distância – utilizam-se, diariamente, vários caminhões com capacidade de transporte de quarenta mil litros cada um, para atender o consumo entre quinze e vinte milhões de litros por mês. Nesse sentido, a distribuição não é eficiente. Porém, o impacto no preço final não é gerado pelo custo dessa logística, pois tal gasto para as empresas aéreas não é tão diferente do gasto equivalente em outros aeroportos do mundo, apesar dos mil quilômetros de distância na viagem de caminhão.

8/8/12 – A expansão do tráfego aéreo no Brasil e a implantação do sistema CNS/ATM

Realizada no dia 8 de agosto de 2012, pela Subcomissão Temporária sobre Aviação Civil, atendendo a requerimento de autoria do Senador Vincentinho Alves, a reunião contou com a presença do Tenente-Brigadeiro-do-Ar, Sr. Marco Aurélio Gonçalves Mendes, diretor-geral do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea); do Comandante George William Cesar de Araripe Sucupira, Presidente da Associação de Pilotos e Proprietários de Aeronaves e Vice-presidente do Conselho Internacional de Proprietários de Aeronaves e de Associações de Pilotos; do Sr. Raul Monteiro, Coordenador do curso de Ciências Aeronáuticas, da Pontifícia Universidade Católica (PUC) de Goiás; e do Sr. Francisco de Lyra, Diretor da C>Fly Aviation.

O **Sr. Marco Aurélio Gonçalves Mendes** traçou, inicialmente, um breve histórico do controle do espaço aéreo nacional. Em 1941, criaram-se a Diretoria de Rotas e o Ministério da Aeronáutica. No ano de 1946, a Organização da Aviação Civil (OACI) foi fundada e, em 1972, a Diretoria de Rotas foi substituída pela Diretoria de Eletrônica e Proteção ao Voo (DPEV). Em 2001, criou-se o Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea), que assumiu todas as atribuições do DPEV.

Em seguida, disse qual é a missão do Decea. Dentro da perspectiva genérica da Aeronáutica, à qual cabe “manter a soberania no espaço aéreo nacional, com vistas à defesa da Pátria”, ao Decea incumbe “garantir o planejamento, o gerenciamento e o controle das atividades relacionadas com controle do espaço aéreo, segurança da navegação aérea e telecomunicações aeronáuticas”.

Para cumprir sua missão, o Departamento é o órgão central de quatro sistemas: Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (Sisceab), Sistema de Proteção ao Voo, Sistema de Busca e Salvamento Aeronáutico e Sistema de Telecomunicações do Comando da Aeronáutica. Além disso, persegue os objetivos relacionados na Política da Aeronáutica para o Controle do Espaço Aéreo Brasileiro, que é seu documento básico de trabalho.

O palestrante falou que o Decea atua sobre 22 milhões de quilômetros quadrados dentro do Brasil e sobre mais 13 Regiões de Informação de Voo (FIR) na América Latina. Para se ter uma ideia, apenas a Amazônia Legal (55% do território nacional) equivale a 30 estados dos Estados Unidos e a 32 países europeus.

A respeito da organização do Departamento, informou que ele está estruturado da seguinte forma: um diretor-geral, um vice-diretor e três subdepartamentos.

Abaixo do Diretor-geral, há os seguintes órgãos:

- Gabinete;
- Assessoria Jurídica;
- Agente de controle interno;
- Sessão de Inteligência;
- Comissão de Estudos Relativos à Navegação Aérea Internacional (Cernai), que cuida dos afazeres internacionais do Decea;
- Junta de Julgamento da Aeronáutica (JJAER), cuja competência é a de julgar as infrações administrativas do Código Brasileiro do trânsito aéreo;
- Assessoria de segurança, que é o Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes (Cenipa);

- Assessoria da segurança da informação; e
- Assessoria de Comunicação Social (Ascom).

A Vice-chefia, por sua vez, é composta por duas Assessorias: a Assessoria de Planejamento, Orçamento e Gestão (Aplog) e a Assessoria para Assuntos de Tarifas de Navegação Aérea (Atan). Já os Subdepartamentos estão divididos em três setores, o Administrativo, o Técnico e o Operacional.

Além desses órgãos, o Decea possui algumas organizações e unidades de apoio que o auxiliam em sua missão. Dentre as organizações, há quatro Centros Integrados de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (CINDACTA); um Centro de Gerenciamento da Navegação Aérea (CGNA); e o Primeiro Grupo de Comunicações e Controle (GCC).

Em relação às unidades de apoio, citou a Comissão de Implantação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo (Ciscea); a Comissão para Coordenação do Projeto do Sistema de Vigilância da Amazônia (CCSivam); o Parque de Material de Eletrônica da Aeronáutica (Pame); o Instituto de Cartografia Aeronáutica (ICA); o Instituto de Controle do Espaço Aéreo (ICea); o Grupo Especial de Inspeção de Voo (Geiv); e os 79 Destacamentos de Controle do Espaço Aéreo (DTCEAS), que executam as operações áreas em suas correspondentes circunscrições.

Passando para a estrutura do Decea, o palestrante disse que há 5.549 equipamentos à disposição do Departamento, dentre os quais, 58 torres; 79 DTCEAs; 81 Grupamentos de Navegação Aeronáuticos (GNA); 478 Estações Prestadoras de Serviços de Telecomunicações e de Tráfego Aéreo (EPTA); e 17 radares meteorológicos, sendo 11 na Amazônia e 6 no Sudeste (há previsão de compra de mais 9 radares).

A cobertura radar no país é no nível de voo 290 ou 29 mil pés de altura, o que abrange praticamente todo o território brasileiro. Há, também, um serviço *on line* que oferece previsões meteorológicas e auxílio em termos de cartas de navegação, o Rede Meteorológica do Comando da Aeronáutica (Redemet), disponível no sítio eletrônico www.redemet.aer.mil.br. E, além disso, o Departamento mantém uma rede Telesat exclusiva.

No que pertine à fração militar do Decea, o expositor destacou que, ao lado do Primeiro GCC, o órgão participa da vigilância do espaço aéreo nacional, facilitando a comunicação entre os comandos policiais e trabalhando com interceptadores, como o Mirage, o F-5 e o A-29. Há unidades de defesa aérea em Canoas, Santa Maria, Campo Grande, Porto Velho, Boa Vista, Manaus, Natal, Recife e no Rio de Janeiro.

O Decea atua, ainda, na área de busca e salvamento e faz parte do Sistema Internacional de Busca e Salvamento por Rastreamento de Satélites. Há uma vasta cobertura com o alerta Search and Rescue (SAR), a exemplo de Belém, Natal, Salvador, Rio de Janeiro, Florianópolis, Santa Maria, Campo Grande, Porto Velho e Manaus.

No campo da cartografia, o Decea tem a incumbência de controlar e gerar 46 cartas de 1:1.000.000, 157 cartas de 1:500.000 e 551 cartas de 1:250.000.

Por fim, a estrutura do Departamento conta com 5.233 pessoas trabalhando no setor operacional, sendo que, destas, 154 são civis. Na parte técnica, são 2.369 pessoas e o contingente civil compreende 352. E há 4.800 pessoas trabalhando na área administrativa. Em números absolutos, o recurso humano do Decea é de mais de 12 mil pessoas.

Sobre o sistema CNS/ATM, especificamente, disse que, em relação ao “C”, de Comunicação, o Decea utiliza o VDL, que é um VHF *Data Link*; um HF DL, que é uma alta frequência *Data Link*; o Modo S, que transmite dados via *transponder*; e o AMSS, que transmite dados via satélite móvel. E há, ainda, a rede Telesat, já mencionada.

No “N”, de Navegação, o especialista disse que o Departamento usa os VORs, que direcionam as aeronaves em aerovias; o ILS Localizador, sistema que refina a aproximação dos aviões para o pouso de cabeceira; o GBAS, que oferece informações precisas para aproximação, decolagem e taxiamento de aeronaves; e o RNP, mais moderno que os VORs e deve substituí-los.

No “S”, de Vigilância (*surveillance*, em inglês), há o controle dos aviões por meio de radares dos tipos ADS ou Multilateração. Este usa o *transponder* para determinar a posição de determinado avião, enquanto aquele usa informações de GPS.

O último tema abordado pelo palestrante foram as perspectivas para o futuro da navegação aérea. Entre elas, estão a implantação do *Performance Based Navigation* (PBN), que utiliza rotas baseadas em satélites; a independência de instrumentos de auxílio à navegação no solo, como o VOR e o NDB; a modernização do processo de cartografia, com substituição dos radares 3D; a implementação de um sistema interoperável e global de gerenciamento do tráfego aéreo que atenda à segurança operacional e que seja econômica e ambientalmente sustentável (a intenção é chegar no Sistema Sagitário); e a detecção de conflitos aéreos em médio prazo, antecipando eventual necessidade de mudança de rota.

O Sr. George William César de Araripe Sucupira sustentou em sua fala a necessidade de se definir uma Política da Aviação Civil Brasileira. Isso

porque não é suficiente que órgãos como o Decea tenham estrutura de ponta se não há infraestrutura aeroportuária adequada.

Destacou a necessidade de as cartas de navegação serem eletrônicas e a urgência de regulamentação, pela Anac, dos requisitos necessários para voos que utilizam o sistema ADS-Bravo.

Disse que é preciso amadurecer a ideia de se colocar civis para controlar vários segmentos da aviação. Algumas áreas, como a do controle do espaço aéreo, obedecem a regras internacionalmente estabelecidas e não cabe ao Brasil modificá-las unilateralmente.

O **Sr. Raul Francé Monteiro** abordou três pontos. Primeiramente, sustentou que, nos próximos anos, muitos aviões adentrarão o Brasil e é preciso retomar a discussão da falta de sítios aeroportuários em nosso território para recebê-los. O palestrante acredita que não têm havido os investimentos necessários no setor.

O segundo ponto foi em relação à necessidade de melhoria na qualidade da formação de pilotos.

E, em terceiro lugar, disse que a Universidade que ele representa gostaria de participar da formação dos controladores de voo, para os quais sublinhou a obrigatoriedade de fluência na língua inglesa.

O **Sr. Francisco de Lyra**, a seu turno, disse que as políticas públicas brasileiras são poucos sensíveis à aviação geral, especialmente ao segmento da aviação executiva. Mesmo realizando 830 mil operações em 3.500 aeródromos pelo Brasil, a aviação executiva não tem recebido a devida atenção dos tomadores de decisão.

Afirmou que está em votação o Projeto Brasil Maior e é preciso levar em conta esse grupo na destinação dos investimentos públicos. Além disso, é

preciso estimular o setor privado a investir neste campo, para que o Brasil possa se tornar competitivo, como a China e a Índia.

Na sequência, questionou cinco pontos que necessitam de regulamentação:

1. Como o marco regulatório da aviação disciplina a cobrança de tarifas pela infraestrutura privada?

2. Como resolver os conflitos de jurisdição para que a aviação funcione de forma efetiva? Por exemplo: no aeroporto de Congonhas, a Prefeitura Municipal exige alvará de funcionamento, mas a área é da União.

3. Com a privatização dos aeroportos, como ficará a regra para a locação de áreas portuárias, já que o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) dispõe, no art. 42, que “à utilização de áreas aeroportuárias não se aplica a legislação sobre locações urbanas”?

4. A aviação geral foi preterida no acesso a áreas aeroportuárias em razão da Resolução da Anac nº 113, de 2009, que criou a premissa de que a companhia aérea tem a prioridade sobre tais áreas. Como resolver esse problema, já que, na verdade, quem precisa desta área é a aviação geral, que trabalha sob demanda específica?

5. Há um grande desafio na formação de mão de obra para o setor da aviação. É preciso, assim, criar um aeroporto-escola, que funcione como um campus universitário.

Finalizando a audiência, demonstrou seu repúdio à ideia de se aplicar multas ao Decea, no caso de atrasos de voos.

29/8/12 – Aviação agrícola e serviços aéreos especiais

Realizada no dia 29 de agosto de 2012 pela Subcomissão Temporária sobre Aviação Civil, a partir de requerimento de autoria do Senador Vincentinho Alves, a reunião contou com a presença do Sr. Nelson Paim, Presidente do Sindicato Nacional das Empresas de Aviação Agrícola; do Sr. Jorge Bitar Neto, Presidente da Helimarte Táxi Aéreo; e do Sr. Georges de Moura Ferreira, Professor de Direito Aeronáutica na Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC) e consultor de Aviação.

O **Sr. Nelson Paim** apresentou as principais atividades compreendidas pela aviação agrícola, listou as normas que disciplinam essa atividade de serviço aéreo especializado e enunciou quais as atribuições dos órgãos que regulam e fiscalizam o setor – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e órgãos federais e estaduais ligados à proteção do meio ambiente.

Os países que mais utilizam os serviços aeroagrícolas são Estados Unidos, Canadá, Austrália, Espanha, Portugal e Argentina. No Brasil, a maior concentração de empresas está no Rio Grande do Sul, seguido por São Paulo, Mato Grosso, Paraná e Goiás. A atividade emprega cerca de sete mil pessoas. Em 2011, a frota de aeronaves voltadas à aviação agrícola no Brasil era de 1.663 unidades, com crescimento anual médio de 6%. A pulverização de agroquímicos pela via aérea cobre 24% da área pulverizada no País. Por fim, disse que esse setor paga, anualmente, R\$ 234 milhões (duzentos e trinta e quatro milhões de reais) em impostos.

Prosseguindo sua exposição, listou as principais dificuldades vividas pelo setor: o excesso de leis e normas; a alta carga tributária, que chega a 25% do faturamento das empresas; o elevado custo dos combustíveis, que alcança 32% desse faturamento; a falta de pilotos especializados; a falta de uma linha de crédito específica para o financiamento de aeronaves; e as tentativas de proibir a atividade para proteger o meio ambiente e a saúde da população.

Após apresentar as dificuldades, o expositor ofereceu sugestões para a mudança de normas e políticas que dizem respeito a esse ramo da aviação.

Primeiro, sugeriu a exclusão ou a redução da incidência da Contribuição de Intervenção sobre o Domínio Econômico (Cide) sobre o valor do combustível destinado à aviação civil, argumentando que os valores arrecadados com essa contribuição não revertem em favor da atividade. O fim desse tributo faria o custo do combustível cair em até R\$ 0,80 (oitenta centavos de real) por litro.

Prosseguindo, sugeriu que o Governo crie um programa público de financiamento à formação de pilotos para a aviação civil. Isso porque os cursos de formação de pilotos são muito caros. Aqueles que lidam com a aviação agrícola precisam também de treinamento específico. Há empresas que custeiam esses cursos, mas sem a garantia de que os esses profissionais, depois de qualificados, permanecerão em suas equipes. Muitos deles, depois de adquirir experiência, optam por trabalhar com a aviação comercial, também carente de profissionais.

Defendeu também que o Governo crie linhas de crédito especificamente voltadas à compra de aeronaves agrícolas. Explicou que o financiamento hoje oferecido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) enquadra as aeronaves na categoria de equipamentos agrícolas.

Esse empréstimo só pode ser tomado uma vez ao ano, fazendo com que o produtor opte por financiar equipamentos indispensáveis e postergue a compra de uma aeronave para pulverização. Argumentou ainda que 65% da frota de aeronaves agrícolas têm mais de quinze anos, o que não é bom quando se pensa em segurança de voo.

Por fim, falou que a atividade aeroagrícola sofre pressão por parte dos ambientalistas, que a acusam de poluição. De fato, os defensivos pulverizados são químicos, mas se aplicados na forma e com a dosagem corretas, o risco de contaminação do meio ambiente e à saúde da população é mínimo. Além disso, a utilização desses agroquímicos é autorizada e controlada pelos órgãos governamentais.

O **Sr. Jorge Bitar Neto** caracterizou a aviação dedicada a serviços de taxi aéreo e a serviços aéreos especializados, expondo, na sequência, as principais dificuldades desses ramos.

A maioria das empresas que fazem transporte aéreo não regular tem autorização para atuar com serviços de taxi aéreo (aviação executiva) e com serviços aéreos especializados, que incluem aeropublicidade, aeroreportagem, aeroinspeção, aerofotografia, aviação aeroagrícola e combate a incêndios.

Embora lidem com serviços de utilidade pública, que colaboram com a melhoria das condições de vida da população, as empresas que prestam esses serviços sofrem com a falta de incentivo público ao seu desenvolvimento. Os principais problemas apontados foram: falta de subsídios, aumento de custos para operação, escassez de mão de obra qualificada e falta de infraestrutura.

A respeito de falta de subsídios, disse que a linha de crédito do BNDES para aquisição de helicópteros restringe a compra a um só modelo de aeronave, o que retira poder de escolha dos empresários.

Sobre aumento de custos para operação, apontou que as tarifas aeroportuárias e de controle de tráfego aéreo são muito altas. Um taxi aéreo que transporta um passageiro do aeroporto de Congonhas ao de Guarulhos (ambos no Estado de São Paulo), por exemplo, gasta R\$ 400,00 (quatrocentos reais) em tarifas, o que encarece sobremaneira o negócio.

Além das altas tarifas, as exigências legais para a manutenção das empresas e o alto valor do combustível sobrecarregam os custos destas. Por outro lado, as alíquotas diferenciadas do Imposto sobre Circulação de Produtos e Serviços (ICMS) para operações interestaduais acabam prejudicando a concorrência entre empresas de aviação sediadas em diferentes estados.

Com relação à falta de mão de obra especializada, disse que a baixa oferta de pilotos no mercado de trabalho acaba elevando o salário desses profissionais e prejudica as empresas com menor capital. Muitas dessas empresas investem na capacitação de pilotos sem terem segurança de que eles permanecerão em seu quadro de funcionários.

Além disso, a lei que regula o exercício da profissão de aeronauta (Lei nº 7.183, de 1984) inviabiliza a divisão do trabalho dos pilotos em turnos flexíveis. Por fim, a proibição legal para a contratação de pilotos estrangeiros vai contra a solução desse problema.

Abordando a questão de falta de infraestrutura, o expositor disse que falta investimento em sistemas de comunicação e de navegação, o que gera imprevisibilidade quanto às autorizações para decolagem. Disse também que o curto prazo (cinco a dez anos) para a utilização dos hangares (concedidos por meio de licitação) e a concorrência por esses espaços com organizações de outros ramos (como construtoras, igrejas e grandes lojas) causa

instabilidade nas empresas de serviços aéreos, que dependem deles para a manutenção de seu negócio.

Encerrando sua contribuição, o empresário pediu à Anac que estabeleça um canal de comunicação específico para as pequenas empresas de aviação; e aos legisladores que considerem a possibilidade de um regramento próprio para helicópteros, já que estes hoje recebem o mesmo tratamento legal dado aos aviões.

O Sr. Georges de Moura Ferreira expôs, em tópicos, os principais problemas e questões vivenciados pelos setores de taxiamento aéreo e de serviços aéreos especiais:

a) Considerados conjuntamente, esses ramos somam quatro mil aeronaves, o que representa um terço da frota aérea em atividade no País. Apesar da grande representatividade desses setores, de sua contribuição para o desenvolvimento da indústria da aviação e para a integração nacional, ainda não há uma política pública especialmente dedicada a eles. Só recentemente, por exemplo, a Gerência-Geral de Aviação Geral da Anac criou uma câmara técnica para atualizar normas que dizem respeito aos taxis aéreos.

b) As empresas de taxis aéreos e de serviços aéreos especiais são tratadas da mesma forma que as grandes empresas de aviação comercial. Os acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário só obrigam o País a adotar regras padronizadas para a aviação regular. Os demais ramos da aviação podem ter normas mais adequadas à realidade do País.

c) Com relação à atividade aeroagrícola, o Brasil possui, hoje, a segunda maior frota mundial de aeronaves e seu sistema chega a ser cinco vezes mais eficiente do que o norte-americano. Ainda assim, o País carece de um planejamento que preveja o crescimento continuado da atividade de

aviação agrícola, já que esse ramo será essencial para que o Brasil aumente a produção do agronegócio e atenda aos mercados interno e externo.

d) O transporte aéreo clandestino – problema amplamente conhecido na aviação geral – não recebe fiscalização rigorosa da Anac. A atuação da Agência fica comprometida em função do baixo número de servidores de seu quadro de pessoal.

e) Os gastos com taxas e com combustível representam mais de 50% dos custos das empresas de serviços aéreos. Já quanto ao aluguel de hangares para estacionamento das aeronaves, as empresas reclamam que o prazo de concessão para utilização desses espaços é curto e que o valor pago por eles à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) é muito elevado.

f) Falta uma política pública voltada não somente à qualificação de pilotos, mas também à formação dos profissionais que atuam nos serviços auxiliares do transporte aéreo.

g) Os efeitos da Resolução da Anac nº 114, de 2009 – que impede empresas aéreas que tenham sido incluídas na dívida ativa de fazer certificações, validação de carteiras e homologações perante a Agência – preocupam as empresas de menor porte.

**12/9/12 – As ações os Ministérios da Fazenda e do Turismo voltadas
para a aviação civil**

Realizada no dia 12 de setembro de 2012 pela Subcomissão Temporária sobre Aviação Civil, a partir de requerimento de autoria do Senador Vincentinho Alves, a reunião contou com a presença do Sr. Antônio Henrique Pinheiro Silveira, Secretário de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda; do Sr. Neusvaldo Ferreira Lima, Diretor do Departamento de Infraestrutura Turística do Ministério do Turismo; e do Prof. Georges de Moura Ferreira, professor de Direito Aeronáutico da Pontifícia Universidade Católica de Goiás e consultor de aviação.

A fala do **Sr. Antônio Henrique Pinheiro Silveira** foi estruturada em duas partes:

- 1) macrodiretrizes para o desenvolvimento da infraestrutura aeroportuária;
- 2) descrição do desempenho do transporte aéreo, avaliando seus atuais problemas e as soluções que vêm sendo pensadas para a área.

Sobre a primeira parte, discorreu sobre três pontos.

Em primeiro lugar, informou que há uma mudança importante no posicionamento da Infraero na prestação de serviços aeroportuários. Ela deixa de ocupar a posição monopolista e passa a conviver com operadores privados.

Essa nova configuração exigiu a adoção de alguns instrumentos para mantê-la na concorrência, por exemplo, a utilização do regime diferenciado de compras para o setor aeroportuário e o auxílio de consultorias especializadas.

Além disso, a Infraero tem feito parcerias, como a realizada com a operadora Changi, de Cingapura, para o desenvolvimento do plano diretor aeroportuário do aeroporto de Confins.

O que se espera da Infraero, portanto, é a melhoria da qualidade dos serviços prestados e a agilidade em sua execução.

O segundo ponto referiu-se ao setor privado. O palestrante disse existir um interesse expressivo desse grupo na exploração da infraestrutura aeroportuária, o que é corroborado pelos valores altos dos ágios nos recentes leilões das concessões. Destacou o de Guarulhos, que alcançou a cifra de 16 bilhões de reais.

Afirmou que a exploração privada traz boas perspectivas para o setor, sendo que o aeroporto de Viracopos é o que apresenta a melhor: espera-se um crescimento de 7,5 milhões de passageiros em 2011, para 90 milhões em 2041.

Ressaltou, no entanto, que o Governo, por meio das agências reguladoras, monitorará a qualidade dos serviços e determinará os investimentos necessários para sua manutenção.

O terceiro ponto abordou o plano de aviação regional, que está em fase final de elaboração pelo Governo. Por meio dele, identificam-se as cidades de importância turística e constrói-se uma rede de aeroportos médios que podem se beneficiar de investimentos do Fundo Nacional de Aviação Civil (Fnac).

Até o momento, são mais de cem aeroportos enquadrados nessa situação. Algumas empresas aéreas foram consultadas sobre o interesse em atuar nesses futuros trajetos. O que se quer é a articulação entre poder público e setor privado, a fim de aumentar o número de destinos atendidos no país.

A segunda parte de sua palestra foi dedicada ao desempenho do transporte aéreo nos últimos anos.

Disse haver uma tendência de queda no preço das passagens aéreas, seguida de um aumento sensível na oferta de voos, em razão do crescimento da demanda. A taxa de ocupação, a seu turno, tende a manter-se constante.

Sobre a visão concorrencial da área, asseverou que, apesar de o mercado se organizar em um duopólio, não há infração à ordem econômica. Isso porque a participação das duas empresas líderes tem diminuído e a competitividade tem sido estimulada, sobretudo com a expansão de empresas aéreas como a Azul e a Trip.

Sublinhou, ainda, que houve uma mudança na composição dos custos das empresas. Os custos de combustível, pessoal e tarifas aeroportuárias ganharam um peso destacado entre 2003 e 2010. Paralelamente, a variação cambial foi a responsável por fazer empresas, como a Gol, fecharem o ano com prejuízo.

Diante desse quadro, destacou os seguintes temas que estão em discussão no Governo Federal: i) apresentação de emenda para incluir as empresas de transporte aéreo na desoneração da folha de pagamentos; ii) criação de mecanismos para incentivar a aviação regional; e iii) oferecimento de proposta para o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), com o intuito de reduzir o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre o querosene de aviação.

O Sr. Neusvaldo Ferreira Lima disse, inicialmente, que o surgimento de uma nova classe média no Brasil constituiu uma oportunidade singular para o fortalecimento do mercado de turismo. Dessa forma, argumentou que as viagens domésticas cresceram significativamente nos últimos anos – entre

2005 e 2009, houve uma expansão de 26%, totalizando 175,4 milhões de viagens. Dentre os meios de transporte utilizados nos trajetos, 45% foram veículos particulares; 11,3% aviões; e 30% ônibus.

Outro indicador que aponta para o crescimento do mercado interno refere-se aos desembarques em voos nacionais. Em 2011, foram 45 milhões desembarques nacionais, 21% acima do verificado no ano anterior. E esse número vem crescendo exponencialmente desde 2003.

Na sequência, dissertou sobre os investimentos realizados no setor por meio do Ministério do Turismo. No período de 2003 a 2012, os investimentos somaram 13,2 bilhões de reais. O volume de crédito concedido, por sua vez, alcançou o montante de 5,5 bilhões em 2009 (até quando foi feita a pesquisa).

Salientou, no entanto, que, desde 2010, vem acontecendo uma redução da execução orçamentária. Espera-se que, em 2012, haja uma retomada dos investimentos, para dar continuidade aos trabalhos desenvolvidos pelo Ministério. Isso dependerá, porém, de emendas parlamentares, que garantem 90% de seu orçamento.

Sustentou que um pouco do que o Ministério faz é na área da aviação regional (cerca de 1% do orçamento total, 89 milhões), que sofreu forte diminuição das localidades atendidas (de 232 para 127 cidades).

Destacou algumas propostas que podem contornar essa situação, no contexto do plano de aviação regional: a) criar novas rotas entre pólos locais da América do Sul; b) estimular a retomada do turismo rodoviário, como forma de diversificar e partilhar com a aviação regional a crescente demanda; c) qualificar os eixos turísticos rodoviários, ferroviários e aquaviários, terminal de passageiros e o acesso aos destinos turísticos; d) aumentar a representatividade institucional junto às agências reguladoras (o Ministério do

Turismo faz parte, hoje, do Gecopa, que é o grupo técnico que discute e programa a participação do Brasil na Copa do Mundo de 2014); e) estimular a promoção de pacotes turísticos que utilizem a aviação regional e o turismo rodoviário; e f) incentivar novos modelos de gestão compartilhada da infraestrutura turística pública.

O **Sr. Georges de Moura Ferreira** disse, primeiramente, que o setor de transporte aéreo passou por duas grandes reformas, nos últimos quarenta anos.

A primeira foi na década de 60 e resultou numa rígida regulação estatal, na qual o Governo intervinha praticamente em todos os setores da aviação civil e havia o regime de competição controlada.

Um dos pontos positivos desse período foi a criação e o desenvolvimento da Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer), que ocupa, hoje, a terceira posição mundial em termos de indústria de aeronaves.

A segunda fase iniciou-se na década de 90 com a ideia da flexibilização da aviação comercial, que coincidiu com a abertura da economia brasileira aos mercados externos.

O que se percebe, atualmente, é a tentativa de redesenhar o setor, por meio de políticas como a Política Nacional de Aviação Civil, instituída pelo Decreto nº 6.780 de 2009. Esta Política pretende servir de norte, consubstanciando princípios e diretrizes a serem perseguidos pelos administradores públicos.

Paralelamente, citou que, no âmbito da Secretaria de Aviação Civil, há o Programa 2017, prevendo a ampliação da malha aeroviária e o aperfeiçoamento do marco regulatório.

Ressaltou, neste ponto, porém, que não basta ampliar a quantidade de aeroportos se as cidades não possuem infraestrutura que possibilite o acesso rápido até eles. Aqui entra o desafio da mobilidade urbana.

Além das duas medidas acima mencionadas, o palestrante afirmou que o Programa 2017 prevê também a desconcentração regional dos voos, a melhoria da segurança operacional, a capacitação de profissionais e a redução de impactos ambientais. Espera-se, assim, ampliar de 71% para 94% o número de brasileiros atendidos pelos aeroportos no Brasil.

Sustentou que os vários ramos da aviação do país devem ser levados em conta pelos tomadores de decisão. Citou alguns: táxis aéreos, aviação geral, serviços aéreos especializados, aviação experimental e a indústria de manutenção de aeronáuticos.

No tocante aos táxis aéreos, destacou que eles são prestadores de serviço público e desempenham relevantes tarefas, como a de socorrer um enfermo na selva amazônica, tarefa que é da incumbência das Forças Armadas. É necessário que sejam exigidas delas as mesmas qualidades e regras exigidas das linhas aéreas regulares.

Em relação à aviação geral, disse que das 13.094 aeronaves cadastradas, apenas 799 são de linhas aéreas. Isto é: a aviação geral é a responsável pela grande maioria de aviões no país, além de exercer o importante papel de mercado de manutenção de equipamentos e formação de pilotos.

Referiu-se, também, às aeronaves executivas, que já não possuem local de operação, sendo que as empresas estão tendo problemas de acessibilidade aos sítios aeroportuários.

Quanto à aviação experimental, informou que setor perdeu o acesso à tecnologia de ponta e precisa passar por um processo de reforma, especialmente de as aeronaves experimentais poderem servir para fins turísticos.

O palestrante teceu, ainda, algumas críticas à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e à Infraero. Disse que elas se dedicam apenas à aviação regular, negligenciando os outros setores. A Anac, por exemplo, sofre da falta crônica de servidores, enquanto a Infraero precisa rever seu modelo de administração dos hangares dos aeroportos. Some-se a isso o problema do modelo recente de concessões, que privilegiou as grandes empresas, devido ao alto custo dos sítios aeroportuários.

Encerrando sua fala, apontou algumas soluções: a) é preciso aproximar os setores responsáveis por determinada política, especialmente aqueles vinculados à cadeia produtiva; b) incluir a aviação nas discussões voltadas a qualquer questão que envolva mobilidade; e c) estimular o potencial turístico, a exemplo da região da Amazônia, a fim de alavancar o processo de regionalização da aviação.

Nas considerações finais, o Sr. Antônio Henrique Pinheiro Silveira disse que é importante a SAC ser reforçada e promover o diálogo de todos os setores envolvidos. O Sr. Neusvaldo Ferreira Lima asseverou que é necessária a instalação de estruturas para dar suporte à atividade de manutenção de aeronaves. E, por fim, o Sr. Georges de Moura Ferreira concluiu que a aviação civil tem que ser assumida como questão a ser solucionada pela sociedade civil, não devendo, esta, se resignar na esperança de políticas públicas.

11/12/12 – Concessão de espaços aeroportuários

Realizada no dia 11 de dezembro de 2012, a requerimento do Senador João Costa, a reunião contou com a presença do Sr. Francisco José de Siqueira, Diretor Jurídico da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); Sr. Ricardo Nogueira, Presidente da Associação Brasileira de Aviação Geral (Abag); Sr. Rui Thomaz de Aquino, Vice-Presidente da Associação Brasileira de Táxis Aéreos; e Sr. Wolner Aguiar, representante do Sindicato Nacional de Empresas de Táxi Aéreo.

O **Sr. Francisco José de Siqueira** afirmou que as normas da Infraero estão sujeitas à legislação que rege o setor, tais como o Código Brasileiro da Aeronáutica, a Lei de Licitações e a Lei da Anac. Elas também se pautam pelas resoluções e regulamentos emitidos, seja pela Anac, seja pelo Ministério da Defesa, seja pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, atualmente o Ministério específico do setor.

Disse que, para prover o País de infraestrutura aeroportuária adequada, num contexto de aumento substancial de demanda pelos serviços de aviação civil, a Infraero sentiu necessidade de rever o marco regulatório de suas atividades voltadas para todos os segmentos de operação dos aeroportos.

Lembrou, em ordem cronológica, a legislação que rege a gestão dos espaços aeroportuários destinados à operação do sistema. Disse que a ocupação desses espaços era disciplinada, em todos os aspectos, pelo Código Brasileiro da Aeronáutica de 1986. A promulgação da Constituição Brasileira, em 1988, trouxe significativa mudança nos conceitos, parâmetros e princípios

relativos à gestão pública desses espaços. Em 1993, adveio a Lei nº 8.666, de Licitações e, em 2005, a Lei nº 11.182, de criação da Anac. Em 2009, sobreveio a Resolução nº 113 da Anac para o setor, e nesse ano ainda, o regulamento de licitações da Infraero, baixado por portaria do Ministério da Defesa, órgão supervisor da Infraero nesse período. Em 2010, para regulamentar a Resolução nº 113, da Anac, a Infraero baixou um ato normativo próprio, em que disciplinou a distribuição e alocação dos espaços aeroportuários, obedecendo, naturalmente, aos pressupostos básicos, centrais, estabelecidos, seja pela norma do Ministério da Defesa, seja pela norma editada pela Anac como Agência reguladora do setor.

Esclareceu que a Infraero, no ordenamento da Administração Pública brasileira, é empresa pública que exerce atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima.

Nesse contexto, em abril de 2012, devido a dúvidas na aplicação das normas, que não permitiam uma uniformidade de entendimento, a Infraero editou novos atos normativos internos para disciplinar a concessão dos espaços aeroportuários destinados à aviação regular, mediante dispensa de licitação. Também regulamentou, por meio de licitação, a concessão dos espaços para atividades da aviação não regular e para atividades conexas a ela.

Segundo ele, essa norma, ao conceder áreas para a aviação regular mediante dispensa de licitação, está de acordo com a legislação brasileira, que define aviação regular como serviço de interesse público. A aviação geral, no entanto, na qual se insere o serviço de táxi aéreo e atividades correlatas, presta serviço que, para o legislador, tem natureza privada, com exigências menos gravosas e onerosas do que as que são feitas às companhias aéreas regulares.

O Sr. Francisco José de Siqueira concluiu dizendo que esse conceito, estabelecido há mais de três décadas, pode ser mudado se assim quiser o Congresso Brasileiro.

O **Sr. Ricardo Nogueira** defendeu a ideia de que aviação geral é atividade de interesse público, pois promove a integração do País e o desenvolvimento econômico. Ela é responsável por 97,4% de toda a aviação civil no Brasil, enquanto a aviação regular internacional e a aviação regular doméstica correspondem a 1,93% do setor. Os restantes 0,67% são devidos à participação da aviação regional. Sem o funcionamento da aviação geral, não poderá haver aviação regular, ao menos operada por empresas brasileiras.

Para dar uma ideia de grandeza da aviação geral brasileira, informou que o segmento formado pelos táxis aéreos recolhe um bilhão de impostos por ano e transporta 1.500.000 passageiros. São 184 empresas, 1.237 aviões e 327 helicópteros. Disse que o transporte de passageiros às plataformas é feito inteiramente por táxis aéreos.

Acrescentou que a aviação geral brasileira – a segunda frota do mundo em termos de quantidade de aeronaves – também executa serviços de remoção de pacientes e transporte de órgãos, dá suporte para reparos e inspeções em linhas elétricas, transporta equipes e equipamentos para as ações do IBAMA na Região Amazônica, dá apoio aos governos estaduais e suas frotas, atende a malotes bancários, participa da formação de recursos humanos para o setor, entre outras atividades. Gera cerca de 33.000 empregos diretos e 330.000 indiretos.

Em seguida, disse que o Brasil possui cerca de quinhentas oficinas autorizadas pela ANAC e que 53% delas, integralmente dedicadas à aviação

geral, também atendem a governos estaduais e, em determinados serviços, à aviação regular.

Assim, a aviação brasileira em geral necessita de bases de apoio em todos os aeroportos, porque se torna inviável voar de um ponto ao outro sem a possibilidade de atendimento ou manutenção no destino.

Criticou, então, a Resolução nº 113 da Anac, emitida em setembro de 2009, que substituiu a Portaria nº 774 do antigo Departamento de Aviação Civil (DAC) e que, segundo ele, fugiu ao previsto no Código Brasileiro de Aeronáutica, lei que deve reger o tráfego aéreo no Brasil. Informou que, na Anac, foi criada uma Câmara Técnica, em 2010, da qual ele participa, como conselheiro, para estudar uma proposta de emenda a essa resolução.

Em seguida, citou o Ato nº 3.139 da Infraero, de setembro de 2012, que, segundo ele, extrapolou a Resolução nº 113, pois aumentou abusivamente os preços das concessões de áreas operacionais, previu notificação de dez dias para desocupação da área e contrato novo a cada cinco anos.

Isso gerou insegurança jurídica, tanto para a empresa instalada no aeroporto com seu contrato para vencer, quanto para seus colaboradores. Também pode reduzir a segurança operacional, pois as empresas precisarão reduzir custos, o que, certamente, afetará áreas como treinamento e reciclagem. Além disso, pode causar outros efeitos danosos, como redução da capilaridade da aviação geral, diminuição da formação de recursos humanos, desatendimento da frota governamental, aparecimento do táxi aéreo pirata, redução dos postos de trabalho, redução no consumo de combustíveis e no recolhimento de impostos.

Por fim, o palestrante pleiteou a suspensão imediata do Ato nº 3.139 da Infraero e a reedição da Resolução nº 113 da Anac.

O **Sr. Rui Thomaz de Aquino** disse que discorda da forma diferenciada com que a legislação trata a aviação geral e a aviação regular. Para ele, elas se complementam e, em razão disso, a aviação geral, em especial os táxis aéreos, também deveria ser considerada serviço de interesse público.

Os táxis aéreos estão presentes nos quase 4.000 aeroportos e nos 5.585 municípios brasileiros e interligam esses pontos às 45 cidades brasileiras atendidas pelas empresas de transporte regular. Além disso, o candidato a piloto de uma empresa de linha aérea só consegue completar as mil horas de voo requeridas para um cargo na aviação regular nos diversos segmentos da aviação geral. É, portanto, a aviação geral que forma e provê a mão de obra da aviação regular.

Ressaltou a necessidade, então, de as companhias de táxi aéreo terem *slots* ou hangares nos aeroportos principais ao retornarem dos voos feitos em pistas em que não pousam aviões maiores.

Reclamou da forma inesperada como os custos de operação dos táxis aéreos, naturalmente altos, foram elevados. O setor possui um mercado restrito, que não permite o repasse desses valores. Informou que algumas empresas faliram nos últimos cinco anos e que, atualmente, três, ou quatro, estão em processo de falência. Citou especificamente a Arvoredo, cuja suspensão está para ser decretada pela Infraero. As perspectivas, de maneira geral, não são boas e preocupam a todos do setor. Hoje são 183 empresas de

táxi aéreo, mas houve um tempo em que eram quatrocentas. Não há renovação da frota, e mais de 50% das aeronaves têm mais de trinta anos.

Em seguida, disse que o setor se preocupa com a Copa do Mundo de 2014. Ele, como Vice-Presidente da Associação Brasileira de Táxis Aéreos, foi convidado a participar de algumas comissões de discussão sobre esse evento, pois a *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA) determinou que os convidados dela, nesse período, serão transportados por táxis aéreos. Para dar uma ideia do contingente de pessoas que poderá demandar os serviços de transporte aéreo nessa época, disse que são esperados 180 mil jornalistas, cuja base será no Rio de Janeiro. Se houver necessidade de 1% desse universo se deslocar entre as cidades dos jogos, serão 1.800 profissionais precisando da aviação, regular ou não. Não pode haver, portanto, problemas de infraestrutura aeroportuária que impeçam o pouso de aeronaves nos aeroportos, sejam elas da aviação regular ou dos táxis-aéreos.

Por fim, demandou que a legislação confira às empresas de táxis aéreos o mesmo tratamento dispensado às empresas regulares.

O Sr. Wolner Aguiar descreveu o setor de táxi aéreo no Brasil para demonstrar sua importância e defender sua caracterização como serviço de interesse público, tanto quanto é o serviço prestado pela aviação regular.

Disse que 183 empresas de táxi aéreo atuam no País, com 1.237 aviões e 325 helicópteros. Transportam 1.500.000 passageiros por ano, geram 80.000 empregos diretos e indiretos e recolhem um bilhão de reais em impostos por ano. A frota de helicópteros dos táxis aéreos é parte indispensável da estrutura de logística da indústria petrolífera, pois faz todo o transporte de passageiros

às plataformas. São 160 helicópteros de médio e grande porte dedicados às operações *offshore/onshore*. Estima-se que essa frota, em 2020, será de 271 helicópteros, um investimento de mais de 2,5 bilhões de reais em novos equipamentos, que transportarão cerca de 2,5 milhões de passageiros por ano.

O táxi aéreo permite a integração nacional, pois torna viável o acesso a pontos do País ainda não cobertos pela malha de voos da aviação regular; facilita a fixação de populações em regiões onde novos empreendimentos são instalados; favorece o programa governamental de descentralizar os grandes polos industriais; forma a mão de obra especializada para a aviação regular.

Enquanto a malha de aviação regular, ainda deficiente, abrange 134 localidades (o que significa menos de 3% do total), a aviação geral, por meio da aviação privada ou do taxi aéreo, abrange mais de 3.500 destinos.

Diversos estudos comprovam que a aviação geral contribui de maneira decisiva para a criação de riqueza no país. As estatísticas demonstram que 75% das viagens com utilização de táxi aéreo são dedicadas a negócios. Além disso, as empresas de táxi aéreo também prestam serviços de ambulância aérea para remoção de pacientes e transporte de órgãos, fornecem helicópteros para reparo e inspeções em linhas elétricas, bem como para voos de inspeção na Região Amazônica e para transporte tanto de equipamentos quanto de equipes no combate a incêndios na floresta.

Quase todo o suporte técnico à frota de aeronaves que servem ao táxi aéreo é prestado localmente, o que gera grande quantidade de empregos diretos e indiretos nas localidades onde eles atuam, além da transferência de conhecimento técnico de itens de alta tecnologia.

Todo suporte em terra aos passageiros do táxi aéreo e das demais aeronaves privadas, tais como equipamentos de rampa, serviço de

parqueamento, comissária e limpeza, é executado pelas empresas especializadas de atendimento aeroportuário.

Após as exposições, o Presidente da Subcomissão, Senador João Costa, disse que é necessário que o Congresso discuta a questão da classificação da aviação regular como serviço público e da aviação geral como serviço privado. Essa distinção encarece os custos de operação da aviação geral, diminui a segurança e aumenta os riscos. Destacou a importância de se encontrar um denominador comum que permita que a aviação geral continue operando em segurança.

14/12/12 – Subsídio ao relatório final da CISTAC

Realizada no dia 14 de dezembro de 2012 pela Subcomissão Temporária sobre Aviação Civil, a partir de requerimento de autoria do Senador João Costa, a reunião contou com a presença dos Srs. Georges de Moura Ferreira, Professor da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC/GO); Walter Bartels, Presidente da Associação das Indústrias Aeroespaciais do Brasil (AIAB); Respício Antônio do Espírito Santo Júnior, Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Carlos Ebner, Diretor da Associação Internacional de Transportes Aéreos (Iata); Wolner Aguiar, Representante da Associação Brasileira de Aviação Geral (Abag); Carlos Montino, Diretor Presidente da Associação dos Servidores da Agência Nacional de Aviação Civil (ASA); Benevides Carvalho, Consultor da Associação Brasileira de Empresas Aéreas (Abear); Cairon Ribeiro dos Santos, Advogado; e Nelson Paim, Presidente do Sindicato Nacional das Empresas de Aviação Agrícola (Sindag). A audiência pública teve como objetivo discutir as recomendações de melhoria para os problemas apontados nas audiências anteriormente realizadas.

O **Sr. Georges de Moura Ferreira** iniciou sua exposição ressaltando a importância de as soluções apresentadas conseguirem superar, além do gargalo de infraestrutura, o gargalo político existente no País. Segundo ele, por mais que sejam proferidos discursos sobre o setor de aviação no Senado Federal, a situação não muda ou segue um caminho contrário ao do bom senso.

Desse modo, com o objetivo de auxiliar o debate, apresentou uma síntese dos trabalhos realizados pela Subcomissão até então, enfatizando o caráter pioneiro de sua criação, pois, pela primeira vez, todos os *players* da aviação civil estão sendo ouvidos.

Conforme o brevíário apresentado pelo professor, ao longo das reuniões, descobriu-se que o Brasil possui muito mais do que os 127 aeroportos servidos pela aviação regular: existem 4.200 pistas e 714 aeródromos e aeroportos espalhados pelo País. Contudo, apenas 65 pistas possuem 2 mil metros ou mais de comprimento e apenas 100 delas possuem operações VFR (voo por instrumento noturno). Esclareceu-se também que há vários serviços de aviação no Brasil – taxis-aéreos, aviação em geral, aviação experimental, manutenção de aeronaves, etc. –, todos interligados entre si.

Especificamente sobre os taxis-aéreos, citou o debate em torno da transformação da atividade em serviço público privado. Trata-se de uma discussão relevante, pois é um setor que movimenta mais de R\$ 1 bilhão (um bilhão de reais) por ano de impostos federais.

Em seguida, enumerou algumas propostas apresentadas ao longo das audiências.

Sobre aeroportos, por exemplo, há exigências para os TPX (aeronaves de uso comercial e operadas por uma empresa de Táxi Aéreo) que podem ser resolvidas com um simples despacho da Presidência da Anac, com uma reunião do conselho deliberativo. Há ainda problemas referentes aos carros de bombeiros, ao serviço de entrada de voos internacionais e à falta de política de abastecimento.

Outro ponto relevante diz respeito ao aumento acumulado de 200% nas diversas tarifas a serem pagas pelas empresas aéreas nos últimos três anos,

valor correspondente a 10% de suas receitas. Além disso, de maneira geral, a regulamentação atual não leva em consideração a operação de aeroportos menores e a faltam subsídios para as empresas que queiram prestar serviços aéreos especiais. Do seu ponto de vista, a Anac parece dedicar-se apenas à aviação regular.

A respeito da Amazônia, apontou como problemas a escassez de locais para abastecimento, a existência de pistas de pouso inadequadas e a ausência de uma política específica para a região, que possui um enorme potencial turístico.

Por fim, disse que as propostas de melhoria dependem de uma maior aproximação entre o setor de aviação civil e os demais setores produtivos, de maneira a inserir a indústria da aviação nas pautas de solução. Ademais, criticando a ausência de qualquer planejamento envolvendo o modal aéreo na recém-criada Empresa de Planejamento e Logística, afirmou ser fundamental a inclusão da aviação nas discussões acerca de mobilidade e vice-versa.

O **Sr. Walter Bartels** tratou especialmente do desenvolvimento da aviação regional com incentivos aos mercados de média densidade no Brasil.

Primeiramente, ressaltou que a valorização do real frente ao dólar promoveu o alto crescimento da aviação doméstica no Brasil, que, em 2014, deve se tornar o 4º país do mundo em transporte de passageiros domésticos. No entanto, o crescimento do uso de aviões maiores levou à diminuição do número de cidades atendidas pela aviação regular.

Assim, defendeu a abertura de novas linhas de baixa densidade de tráfego, de modo a aumentar a população atendida por linhas diretas. De acordo com o palestrante, essa ideia já está contida, mesmo que de forma vaga, na própria Política Nacional de Aviação Civil.

Enfatizou que há regiões do Brasil em que a aviação é não só um vetor de desenvolvimento econômico, mas também um atendimento social, pois a população necessita do transporte aéreo para ter acesso a cidades onde há tratamentos de saúde.

Sendo assim, em prol do desenvolvimento da aviação regional, disse ser necessária uma revisão da exigência de serviços de combate a incêndios em aeroportos que possuam até três movimentos de aviação comercial por dia; bem como a efetivação do Acordo de Fortaleza, que visa promover a interação de linhas internacionais de comunidades menores do Brasil com a de comunidades de países de América Latina. É preciso criar um plano de investimento aeroportuário para atender as cidades com baixa densidade de tráfego, incluindo a internacionalização de algum desses aeroportos.

Nesse cenário, o grande desafio é o alto preço do combustível. Para isso, sugeriu o incentivo ao desenvolvimento e uso de biocombustíveis, incluindo o bioquerosene de aviação. Segundo o palestrante, está sendo feito no Brasil um grande programa de desenvolvimento de biocombustíveis para aviação que conta com a participação da indústria aeronáutica e de institutos de pesquisa. Além de economicamente vantajoso, o uso de biocombustíveis aumentaria a compensação da emissão de gases de efeito estufa pela aviação brasileira.

Como último tópico, destacou a necessidade de melhorias no processo de financiamento de aviões brasileiros para empresas aéreas nacionais. Conforme seu relato, há três anos foi sancionada uma lei sobre o tema, mas esta ainda carece de regulamentação pelo Ministério da Fazenda.

Concluindo, enfatizou que não adianta ter grandes oportunidades políticas se não há implementação das mesmas.

O Sr. **Respício Antônio do Espírito Santo Júnior** focou sua apresentação em nove pontos do tema aviação civil que acredita que mereçam atenção especial, reforçando que se trata de um assunto muito mais amplo do que se imagina.

Primeiramente, disse ser importante que haja políticas públicas que levem em consideração as especificidades de cada segmento da aviação civil, bem como profissionais especializados trabalhando na elaboração das mesmas.

Em segundo lugar, criticou o fato de servidores da Anac serem frequentemente cedidos para trabalhar na Secretaria de Aviação Civil (SAC) e vice-versa. Em sua opinião, não se deve misturar ambiente de Estado e ambiente de Governo, pois os interesses são diferentes. Assim, a SAC precisa ter um quadro próprio de funcionários.

Como terceiro ponto, propôs a extinção do Conselho de Aviação Civil (Conac), que não cumpre com a função prevista em seu decreto de criação – a de elaborar as políticas públicas do setor – e age apenas quando ocorrem grandes acidentes aéreos.

Outra sugestão foi que a SAC perdesse o *status* de Ministério e fosse inserida no Ministério dos Transportes. Desse modo, a Anac passaria a ser vinculada a esse Ministério e todo tipo de transporte seria tratado dentro de uma mesma pasta. Do seu ponto de vista, isso resolveria a situação atual, em que vários órgãos e entidades dispersos decidem sobre aviação civil.

Relacionado a essa reformulação da SAC, o quinto ponto apresentado alertou para a necessidade de a Secretaria tratar de todos os setores de aviação civil, e não apenas do transporte aéreo comercial, como ocorre hoje em dia.

Em sexto lugar, fez um apelo para que o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) parasse de ser emendado e fosse elaborado um novo documento, apropriado para o Brasil do século XXI.

Em seguida, destacou a necessidade de uma política 100% focada em serviços aéreos essenciais, a exemplo da que existe no exterior. Lembrou que já é inclusive utilizada a sigla “PSAE” para se referir ao Programa de Serviços Aéreos Essenciais.

Em seu oitavo ponto, sublinhou que aviação civil é um segmento em que o conhecimento técnico é fundamental. Sendo assim, ter pessoas honestas, com boa vontade e especialistas em setor público nas instâncias superiores dos órgãos e entidades de aviação civil não é suficiente. É preciso que os dirigentes tenham conhecimento especializado a respeito da atividade.

Desse modo, como proposta final, solicitou que o Senado Federal dê mais atenção à questão do conhecimento técnico ao sabatar pessoas indicadas pra cargos de direção da Anac. Em sua opinião, é preciso reformular o processo de sabatina de autoridades na Casa.

O **Sr. Carlos Ebner** abriu sua exposição apresentando a Associação Internacional de Transporte Aéreo (Iata): a associação tem 240 membros, abrangendo 84% do tráfego internacional de passageiros e carga, e tem como missão representar, liderar e servir seus associados, principalmente nas áreas de meio ambiente, segurança operacional e finanças. Além disso, a Iata também procura simplificar a vida do passageiro, dando-lhe comodidade, segurança e velocidade.

Destacou, em seguida, a relevância do transporte aéreo para a economia mundial: o setor é responsável por 3,5% do PIB mundial e 56 milhões de empregos diretos e indiretos.

Ressaltou o caráter internacional do transporte aéreo e apontou a importância de padrões internacionais de segurança e de procedimentos para o setor. Afirmou que o Brasil não tem observado algumas regras internacionais, especialmente as relativas à responsabilidade do transportador e aos mecanismos de indenização. Alertou que essa não observância dificulta o planejamento de risco das empresas aéreas, resultando em tarifas mais caras para os passageiros.

De acordo com o palestrante, apesar de uma pequena recuperação em 2012, a situação financeira das empresas aéreas não é satisfatória. Apontou como principais razões para isso o preço do combustível, que representa 34% dos custos das empresas, e o ambiente extremamente competitivo do setor.

Sobre segurança operacional, revelou que 2012 foi o melhor ano da aviação, atualmente a modalidade de transporte mais segura. Destacou que a Iata desenvolveu um procedimento de qualidade e segurança, denominado IATA Operational Safety Audit (IOSA), cuja adoção é condição para entrada na associação.

O palestrante falou também da preocupação ambiental do setor. Segundo ele, as empresas de transporte aéreo, responsáveis atualmente por 2% das emissões globais de gases de efeito estufa, planejam reduzir pela metade essas emissões até 2050 por meio de aviões mais modernos, leves e eficientes e pelo uso de biocombustíveis.

Sobre a aviação no Brasil, primeiro destacou que o setor é responsável por 1% do PIB nacional e por 684 mil empregos diretos. Comparando o número de viagens por habitantes com o de outros países, afirmou que ainda há muito espaço para crescimento, apesar de alguns obstáculos, como o preço dos combustíveis, a infraestrutura aeroportuária e a falta de profissionais.

Sobre o preço dos combustíveis, disse que o peso desses para a aviação nacional, 40% dos custos das empresas aéreas, é maior do que o observado no restante do mundo, 34% dos custos. Reclamou do fato de a Petrobras vender o combustível a preços internacionais, a despeito de 75% ser refinado no País.

Quanto à infraestrutura aeroportuária, mostrou-se preocupado com os altos valores pagos pelas concessionárias no programa de concessão de aeroportos e com a conseqüente possibilidade de reflexo desses nos preços não regulados pagos pelas empresas aéreas.

Ao concluir, reclamou da falta de convite do Governo para a participação das empresas aéreas nas discussões sobre investimentos de longo prazo e concessões de aeroportos.

O **Sr. Carlos Montino** afirmou que a razão dos problemas da aviação civil é a ausência total de gestão profissional das altas autoridades encarregadas do setor.

Segundo o convidado, por falta de gestão, falta efetividade às ações da Anac, a despeito de já existir regulamentação e vontade dos servidores de trabalhar em conjunto e de comum acordo com pilotos, mecânicos, comissários e empresários.

Sobre os servidores da agência, destacou que os servidores concursados somente tomaram posse após os dois grandes acidentes aéreos de 2006 e 2007. Disse também que o prazo estabelecido na lei de criação da agência para a substituição do quadro de servidores anterior expirou em dezembro de 2010 sem ter sido cumprido. Ademais, apontou que apenas 900 dos 1.750 cargos previstos foram ocupados. Por isso, afirmou que o comportamento da Anac não pode ser imputado aos servidores concursados.

Destacou, em seguida, a possibilidade de melhoria da aviação civil brasileira em vários aspectos, dependente apenas do aproveitamento prático do conhecimento dos servidores concursados da Anac.

Disse que, após denúncias realizadas em audiência anterior da Subcomissão, a agência adotou medidas, incluindo a reforma de seu regimento interno. Mas lamentou que essas medidas não acolheram as sugestões postas pelos servidores e afirmou que o novo regimento aumenta a quantidade de cargos sem preocupação com as atividades a serem executadas.

Ao final, reclamou da ocupação de cargos da Anac por pessoas estranhas ao quadro da agência e também à aviação civil.

O **Sr. Wolner Aguiar** afirmou que as causas para os problemas da aviação civil já haviam sido identificadas pelos expositores anteriores: má gestão dos órgãos competentes, principalmente por falta de pessoas com conhecimento técnico ou experiência no setor, e ausência de diálogo com o setor regulado.

Reclamou do descaso da Anac e Infraero, afirmando já ter participado de várias reuniões para discutir questões da aviação civil em que nenhum resultado concreto foi alcançado por causa da ausência de uma dessas entidades.

Reclamou ainda de medidas, que reputou descabidas, dos órgãos reguladores, como a exigência de licitação para a destinação de áreas aeroportuárias para empresas aéreas não regulares e de manutenção; os aumentos dos valores mensais pagos pela concessão dessas áreas; e a proibição de acumulação de nova concessão de área destinada à exploração de um mesmo ramo de atividade aeroportuária.

O **Sr. Nelson Paim** afirmou que os problemas da aviação agrícola são os mesmos experimentados pela aviação civil em geral e podem ser atribuídos a poucos fatores.

Apontou, como necessária para o setor, a formulação de uma política sólida por parte da SAC, que, entre outras características, estimule a Anac a elaborar uma melhor regulamentação. Sobre a regulamentação, destacou também a necessidade de simplificação da burocracia imposta ao setor.

Falou da falta de mão de obra e dos altos custos para formação de pilotos e mecânicos e disse ser preciso financiamento do governo para a formação de pessoal. Recomendou também financiamento para expansão e renovação das frotas.

Afirmou, por fim, que é preciso reduzir urgentemente os custos dos combustíveis, argumentando que a Cide é insignificante em termos de arrecadação, mas crucial para a aviação civil.

O **Sr. Cairon Ribeiro dos Santos** tratou da carga tributária da aviação civil. Primeiro, esclareceu que o sistema tributário brasileiro é complexo e tem uma carga tributária elevada. Elevada, principalmente, pela sonegação de impostos.

De acordo com o expositor, um sistema tributário ideal combina estudos científicos e planejamento estratégico para definir uma carga tributária específica e adequada para cada setor econômico. Além disso, é improvável que a reforma tributária aconteça de uma vez só, o que reforça a proposição de uma abordagem setorializada.

Passou, então, a tratar das medidas necessárias para simplificar e reduzir a carga tributária da aviação civil. A primeira delas é um levantamento científico da carga tributária para cada setor da aviação.

Somente após a análise desses números será possível definir uma estratégia tributária adequada para o setor. Mesmo assim, apontou que já se sabe que a carga geral do setor é alta e sugeriu, como medida mais imediata, a redução da carga tributária do combustível de aviação.

A segunda medida necessária será mudar a percepção atual, tanto da sociedade quanto do governo, de que a aviação civil é elitizada. Explicou que essa desmistificação diminuirá os obstáculos políticos para uma intervenção tributária específica para o setor.

A última medida recomendada foi incentivar o associativismo, para que o setor da aviação civil ganhe representatividade.

O **Sr. Benevides Carvalho** iniciou sua exposição salientando que a aviação é essencialmente relacionada com segurança, por isso é uma atividade intensamente regulada. Afirmou que o piloto é o agente mais importante do processo de segurança e, então, questionou quantos pilotos haviam na Anac.

Em seguida, lamentou a desativação, por falta de incentivo, dos aeroclubes, que contribuem para a formação de mão de obra para o setor.

Ao falar sobre táxi-aéreo, primeiro destacou que é uma atividade extremamente cara, em razão dos custos tributários e de regulação, e que enfrenta problemas tão difíceis quanto os da aviação regular. Disse, ademais, que a gestão atual é prejudicial ao táxi-aéreo, ao aumentar a insegurança jurídica sobre a atividade e retomar espaços aeroportuários de empresas do segmento.

Sobre a gestão da aviação civil, concordou com o diagnóstico dos palestrantes anteriores de que o setor é dirigido por pessoas sem conhecimento técnico ou experiência no assunto.

Sobre a aviação regular, afirmou ser um setor estratégico para o País. Contrastou os resultados desfavoráveis das empresas nacionais com o crescimento da aviação pelo mundo. Apontou os custos tributários, de regulação e com combustíveis e os aumentos recentes das tarifas aeroportuárias e aeronáuticas. Mostrou-se preocupado também com os valores elevados exigidos para as concessões de aeroportos.

Concluiu que não é suficiente apenas reduzir os combustíveis ou das tarifas, é preciso uma nova política que enfrente todos os problemas do setor, das tarifas, passando pela formação de pessoal, até a estrutura de custos dos aeroportos.

Por fim, explicou que a aviação civil tem uma estrutura de custos pouco flexível, pelo que decisões equivocadas se refletem rapidamente em prejuízos. Assim, enfatizou a necessidade de preceder as decisões do setor com diálogo entre todos os envolvidos, para que as repercussões sejam bem entendidas.

Após a primeira parte da audiência pública, iniciou-se a segunda fase, em que os convidados apresentaram propostas específicas para a aviação civil.

O Sr. Carlos Montino propôs:

- realização de concurso para a Anac com características de agência de Estado, como forma de remuneração e gestão por competência;
- implementação efetiva e transparente de um programa de capacitação continuada para os servidores da Anac;
- prestação do serviço de tráfego aéreo pela Infraero, com regulação e fiscalização pela Anac;
- criação de uma agência de investigação de acidentes;

- gestão integrada e participativa da Anac; e
- presença da agência em todo o território nacional.

O **Sr. Nelson Paim** propôs:

- criação de um programa de formação de mão de obra com financiamento público;
- criação de um plano de financiamento de aeronaves e equipamentos;
- redução da carga tributária e tarifária;
- redução das tarifas aeroportuárias para aeronaves de pequeno porte;
- redução dos custos dos combustíveis; e
- redução da burocracia dos órgãos reguladores.

O **Sr. Benevides Carvalho** propôs:

- desoneração do setor, por meio das tarifas aeroportuárias e aeronáuticas, do combustível e da tributação;
- revisão das multas aplicadas às empresas aéreas;
- atenção à quantidade de propostas legislativas sobre direitos do consumidor que distanciam o país de padrões internacionais;
- revisão do sistema aeroportuário, com pelo menos dois aeroportos por capital e duas pistas nos aeroportos principais; e
- fomento à capacitação da mão de obra da aviação civil.

O **Sr. Carlos Ebner** propôs:

- que o custo do combustível tenha uma fórmula transparente;
- participação efetiva das empresas aéreas nas decisões governamentais sobre o setor;

- atualização do Código Brasileiro de Aeronáutica; e
- incentivo ao profissionalismo do setor, com a definição de carreiras para os trabalhadores da aviação civil.

O Sr. Georges de Moura Ferreira propôs:

- que as opiniões dos participantes do setor cheguem à Presidência da República;
- que todos os atores públicos e privados do setor tenham participação direta em todas as decisões envolvendo a aviação civil, inclusive a elaboração de políticas públicas;
- corrigir a irracionalidade na definição do preço do combustível de aviação no País;
- revisar o formato de avaliação dos profissionais indicados para os altos cargos da aviação civil; e
- considerar a aviação civil no Brasil como um sistema indissolúvel, formado de diversos segmentos interdependentes e que necessitam de políticas públicas específicas.

O Sr. Respício Antônio do Espírito Santo Júnior propôs:

- acabar com a prática de servidores de órgãos reguladores serem cedidos para órgãos regulados e vice-versa;
- criação de um programa de serviços aéreos essenciais, principalmente para as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste;
- definição de política e regulação próprias para cada segmento da aviação civil;
- elaborar uma Lei Geral da Aviação Civil;

- reformar a Secretaria de Aviação Civil para que ela elabore políticas de todos os segmentos da aviação civil;
- criação de um comitê executivo, com representantes de todo o setor, para auxiliar a Presidência da República; e
- o reconhecimento de que a prestação de serviço público de aviação geral se dá por autorização e não concessão.

O Sr. Cairon Ribeiro dos Santos propôs:

- desoneração tributária sobre o combustível de aviação; e
- criação de um código brasileiro de aviação.