

PANORAMA PROFISSIONAL

CUIDADOS NECESSÁRIOS COM A AVIAÇÃO CIVIL

Jorge Eduardo Leal Medeiros

Departamento de Engenharia de Transportes da
Escola Politécnica da Universidade de São Paulo
Diretor da Fundação ATECH

José Carlos Nunes Martinelli

Diretor da Fundação ATECH

O seu papel

As dimensões de nosso país, somadas às dificuldades de implantação de uma infra-estrutura de transportes compatível com estas dimensões e com nossas necessidades, fez com que a aviação desempenhasse, e ainda desempenhe, um papel importante na integração e no desenvolvimento nacionais. De fato, o Brasil é, entre as nações, a segunda em termos de quantidade de aeródromos em seu território e de aeronaves aqui registradas; em termos de demanda de transporte aéreo em suas empresas é a décima terceira nação. Esta condição, aliada à indústria aeroespacial aqui instalada - a Embraer é atualmente a maior exportadora nacional -, levou ao desenvolvimento de uma infra-estrutura de suporte, que, se deixa a desejar ao ser comparada com nações mais desenvolvidas, é importante se comparada à nações de desenvolvimento semelhante ao nosso, e tem em sua manutenção e seu desenvolvimento os fatores vitais para a aviação brasileira.

A aviação civil brasileira sofrerá mudanças a curto prazo que, se não forem bem pensadas e articuladas, poderão trazer resultados ruins. Este artigo, através de considerações sobre o papel dos diversos atores no cenário atual, e algumas premissas a respeito de alternativas futuras, visa contribuir para que as mudanças representem um processo voltado à melhoria da indústria brasileira

de transporte aéreo, considerando usuários, empresas e a participação destas no desenvolvimento do país.

A infra-estrutura existente

Esta infra-estrutura não se refere apenas ao suporte direto ao transporte aéreo, representado por aeroportos e sistemas de controle de tráfego que englobam toda uma rede de radares, de auxílios-rádio à navegação aérea e de sistemas de informação associados. Refere-se, e não em menor escala, ao suporte indireto, representado por atividades e setores que garantam a segurança de vôos aqui realizados. São eles que asseguram à aviação civil a disponibilidade de tripulantes técnicos e comerciais bem formados e treinados, de serviços e controles médicos que garantam a aptidão destes mesmos tripulantes, de aeronaves seguras, e de oficinas e pessoal capazes de manter estas aeronaves em condições seguras de vôo. O Brasil adota padrões de homologação, de aviões e demais produtos aeronáuticos, aceitos nos Estados Unidos, o que lhes assegura credibilidade técnica e, portanto, colocação comercial imediatas em mercados internacionais.

O que existe hoje resulta do trabalho feito há décadas pelo governo, por empresas e até mesmo por indivíduos. Por parte do governo, estas atividades foram realizadas, essencialmente, pelo Ministério da Aeronáutica, através de seus órgãos, como o Departamento de Aviação Civil (DAC), a Comissão de Estudos Relativos à Navegação Aérea Internacional (CERNAI), a Diretoria de Eletrônica e de Proteção ao Vôo (DEPV), e o Centro Tecnológico da Aeronáutica (CTA). Além disto, a Infraero, empresa estatal até recentemente controlado pelo Ministério da Aeronáutica, é responsável pela operação da quase totalidade de nossos principais aeroportos, e, em casos específicos, pela operação das torres de controle de alguns aeroportos (Guarulhos e Viracopos).

Ao DAC coube regulamentar, homologar/licenciar e controlar/fiscalizar toda a aviação civil, no que se refere a pessoal (pilotos, comissários, mecânicos), aeroportos, aeronaves e as empresas do setor. Estas atividades são desenvolvidas em

consonância com a Organização de Aviação Civil Internacional (OACI), da qual o Brasil participa como membro de seu Conselho e também como seu Presidente, e que estabelece a padronização técnica aviação civil internacional. Todo o registro e o acompanhamento de pessoal, de aeronaves, de aeroportos e de empresas fazem parte dos cadastros do DAC, que, por ser responsável por toda a regulamentação associada, possui, em seus quadros, pessoal qualificado e especializado.

As tarifas aeronáuticas, tanto as aeroportuárias (relativas a embarque de passageiros, pouso e permanência de aeronaves, e capatazia de cargas) como as de tráfego aéreo navegação aérea (relativas ao uso de auxílios-rádio e de telecomunicações), resultam de uma política de preços estabelecida pelo DAC. Estas tarifas são ainda agravadas pelo ATAERO (Adicional de Tarifas Aeronáuticas), criado em 1988 e representando um acréscimo de 50% a todas às tarifas aeronáuticas.

À CERNAI coube negociar e estabelecer todos os acordos bilaterais de transporte aéreo internacional, que, em última análise, são tratados celebrados entre governos. Neste sentido, é detentora de um acervo único com todo o histórico destes acordos, e, também, conta com pessoal especializado.

Ao DEPV cabe a responsabilidade por todo o controle do tráfego aéreo no Brasil. Treina, e homologa o pessoal e os equipamentos das torres de controle dos aeroportos, dos centros de aproximação das áreas terminais e dos centros de controle de área de espaço aéreo. Também de acordo com os padrões da OACI é responsável por controlar não só o território nacional, mas ainda o espaço aéreo oceânico entre o Brasil e a África, em uma área total de cerca de 14 milhões de quilômetros quadrados..

O papel do CTA na aviação civil é homologar produtos aeronáuticos, em especial aviões, através de seu Instituto de Fomento Industrial (IFI). O Brasil celebrou com o FAA (Federal Aviation Agency), órgão do governo norte-americano que, dentre suas muitas atividades na aviação civil, responde também pela homologação de aeronaves, um

acordo de "certificação cruzada". Através dele toda homologação de produto aeronáutico feita pelo FAA é aceita pelo CTA, e vice-versa. Para um país em desenvolvimento como o nosso, que tem na aeronáutica o seu setor de maior volume de exportações, esta certificação é fundamental, uma vez que permite a colocação de aviões aqui fabricados em países que, se desconhecem o Brasil como fabricantes de aviões, bem conhecem, e aceitam, os padrões norte-americanos estabelecidos pelo FAA.

O CTA um é um exemplo notável da promoção do desenvolvimento da aviação no país, pois ali foram moldadas as bases da indústria aeronáutica brasileira através do Instituto Tecnológico de Aeronáutica e de vários departamentos de pesquisa como o PAR e o PAE que resultaram em institutos como o IFI e o INPE, e que representaram as bases para a criação da própria Embraer.

Entretanto, a dinâmica da economia moderna tem amplificado algumas dificuldades dos atores estruturados junto ao setor público, principalmente em termos de restrições orçamentárias. Estas acrescidas a restrições burocráticas e limitações gerenciais têm contribuído para uma considerável delimitação na atuação de todos estes órgãos de governo.

As modificações em curso

Com a criação do Ministério da Defesa, e a conseqüente transformação do Ministério da Aeronáutica em Comando diretamente subordinado à Defesa, o governo também decidiu realizar modificações importantes na aviação civil. Aquelas já explicitadas são descritas a seguir, juntamente com considerações sobre modificações possíveis, inclusive veiculadas na imprensa.

A criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), que deverá substituir o DAC, é a principal novidade. Ainda por acontecer, esta criação foi precedida pela do Conselho de Aviação Civil (CONAC), "órgão de assessoramento do Presidente da República para a formulação da política de ordenação da aviação civil" criado pelo decreto 3.564 de 17Set00. Com funções anteriormente atribuídas ao

DAC e à CERNAL, o CONAC é também responsável por “propor o modelo de concessão de infra-estrutura aeroportuária”. Este conselho, formado pelos ministros da Defesa, Fazenda, Desenvolvimento e Casa Civil, além do Comandante da Aeronáutica, é responsável pela política geral de aviação civil, e poderá ter um maior destaque em sua atuação até a criação e implantação plena da ANAC. Depois, poderá até mesmo ter sua estrutura e fins modificados

A transferência da Infraero para o Ministério da Defesa constitui uma modificação já efetivada, antecedendo até o CONAC. O governo indicou também o primeiro presidente civil da Infraero, que, envolvido anteriormente com a área de ferrovias, todas elas já privatizadas, certamente dará novos rumos à empresa. Entretanto as futuras privatizações, no todo ou em parte, dos aeroportos que estão sob sua responsabilidade operacional, não estão nem mesmo claramente anunciadas. embora devam ocorrer como parte da política geral adotada pelo governo de transferir, para a iniciativa privada, a responsabilidade pela gestão e por investimentos de serviços públicos.

A Infraero, empresa monopolista, tem tido sua gestão parcialmente contestada em decorrência de, por exemplo, ampliações prematuras (Galeão), imposição de tarifas não-operacionais, e aparente falta de entrosamento com entidades municipais (estacionamento de Congonhas). Acrescente-se ainda estar sujeita a eventuais ingerências políticas, que originaram dívidas significativas de empresas aéreas por tarifas não pagas porque não cobradas. . Isto aponta para uma necessidade de mudança de gestão, e o governo, de fato, promoveu a alteração acima apontada.

Quanto às atividades de controle de tráfego aéreo, permanecem com o DEPV, e sob o Comando da Aeronáutica, que é responsável pela operação e integração dos sistemas civil e militar (isto é, de defesa). No Brasil, a manutenção deste controle sob uma responsabilidade única representa redução de custos, que são compartilhados entre ao aviação civil e militares. Também em termos aeroportuários, também

existe o compartilhamento da infra-estrutura existente entre estes setores, havendo poucas bases aéreas em aeroportos exclusivamente militares (Anápolis, Santa Cruz, e Canoas). A preocupação e o reconhecimento da importância, em termos de redução de custos, deste compartilhamento reflete-se no fato de ser a "coordenação entre as atividades de proteção ao voo e as atividades de regulação aérea" uma das atribuições do CONAC.

Finalmente, não se conhece nenhuma diretriz relativa às atividades homologatórias desempenhadas pelo CTA, mas é patente sua importância.

Os cuidados

São necessários cuidados especiais para que não ocorra solução de continuidade na gestão da aviação civil ao serem implementadas mudanças como as apontadas. Caso isto ocorra, estarão comprometidos os interesses maiores da nação, representados não apenas por um item fulcral em aviação - a segurança de voo, e portanto, a salvaguarda de vidas humanas - como também pela preservação de segmentos produtivos. Nestes, com participações favoráveis e expressivas nos saldos da balança comercial e, portanto, vitais para a economia de nosso país, tiveram investimentos significativos feitos em sua infra-estrutura.

Apesar de óbvio, é importante lembrar que a aviação tem uma inserção mundial, e, assim, há compromissos e interesses internacionais a serem contemplados. De fato, a operação de um avião aqui registrado não se restringe ao Brasil. Assim, o mercado de parte significativa dos ativos de uma empresa aérea é o internacional, e a manutenção de seus valores neste mercado depende das condições de apoio locais em termos de segurança e de infra-estrutura. Além disto, o governo brasileiro não tem apenas o compromisso de controlar o tráfego aéreo nacional, mas todo o internacional que opera dentro das áreas que lhe couberam, por acordo, controlar.

Por outro lado, não se deve usar apenas o passado como modelo para o futuro. É importante dar uma dimensão operacionalmente

moderna à ANAC como sucessora do DAC e da CERNAI: identificar suas funções e processos colocando-os em um sistema de qualidade reconhecido, dotá-la de um sistema de informações ágil e amplo que vise uma gestão eficiente e eficaz, estabelecer formas de tratamento com os clientes, com os especialistas e com o público em geral. Deve-se identificar os funcionários do DAC e da CERNAI a ser transferidos para a ANAC, sob risco de perder-se a continuidade apontada. Da mesma forma, deve-se identificar os acervos de informações dos dois órgãos e como transferi-los e mantê-los atualizados na fase de transição. A experiência no estabelecimento das demais agências (ANP, ANEEL, etc.) certamente permitirá identificar erros que eventualmente tenham sido cometidos anteriormente, de forma a evitá-los. É recomendável a contratação de entidade externa que auxilie e formule a formatação da ANAC, bem como gerencie sua implantação, antes que a atenção da administração pública esteja voltada para a nomeação de primeiros dirigentes desta agência.

A operação da ANAC deve contemplar a terceirização de atividades não essenciais, usando a experiência disponível em nosso país. Por exemplo, o uso de pilotos experientes e já aposentados de empresas aéreas, com centenas ou mesmo milhares de horas de voo em determinados equipamentos, como checadores dos pilotos destes mesmos equipamentos certamente reduzirá os custos atualmente incorridos e aumentará a eficácia desta atividade. Isto inclusive liberará para as atividades específicas da Força Aérea os militares atualmente cumprindo estas funções no DAC, muitos dos quais com experiência significativamente inferior aos dos pilotos que eles mesmos checam. Da mesma forma, há um número de engenheiros e especialistas em manutenção de aeronaves, com grande experiência, que poderão, pontualmente, realizar as inspeções, verificações e visitas técnicas necessárias. Esta postura contribuirá para que o quadro de pessoal da ANAC seja experiente, motivado, enxuto e muito produtivo, além de minimizar a necessidade de instalações, que podem ser por ela credenciadas ou contratadas

Especial cuidado merecem as atividades de homologação a cargo do IFI. Hoje, o CTA enfrenta uma grande carência de recursos, sendo

possível que, com o Comando da Aeronáutica voltando-se essencialmente às atividades de Força Aérea, esta carência venha a agravar-se, eventualmente comprometendo a posição de destaque obtida pelo Brasil neste setor. Diretamente ligado ao sucesso das exportações de aviões, importantes na balança comercial brasileira, o IFI deve ter suas atividades apoiadas pelo governo, que deverá propiciar-lhe condições de pleno desenvolvimento. Isto não necessariamente implica apenas em mais recursos alocados, mas a uma maior flexibilidade de atuação (talvez possível através de um projeto de lei recentemente proposto), ou até mesmo pela realocação institucional do IFI, e até do CTA, como um todo.

Quanto aos aeroportos, é preciso definir-se o modelo de concessão, uma vez que o decreto que cria o CONAC já elimina a figura da privatização. O governo deverá ouvir os especialistas, e, em especial, avaliar os modelos usados em outros países, uma vez que é importante beneficiar-se de experiências existentes. Deve, por exemplo, considerar se é vantajosa a adoção de concessões parciais, isto é, segmentar as concessões de um dado aeroporto, ao invés de conceder o aeroporto como um todo. Um tal modelo torna necessária a existência de uma entidade que administre todas as concessões parciais de todos os aeroportos concedidos, isto é, da Infraero ou de organização similar. É também importante verificar se a concessão, a distintas organizações, de aeroportos próximos um do outro (e.g., Guarulhos e Congonhas) apresenta vantagens para o usuário em geral, uma vez que pode estimular uma possível redução de tarifas.

No que se refere a tarifas aeroportuárias, o governo deverá considerar reformular a estrutura existente, que estabelece a existência de apenas três níveis de tarifas em função das características físicas e de serviço de um aeroporto, e não da demanda. Mais ainda, no processo de concessão, o governo deve considerar a possibilidade de estabelecer regras que permitam reduzir as tarifas a serem cobradas, uma vez que, em parte talvez significativa, esta infra-estrutura aeroportuária já foi paga, através das tarifas acrescidas pelo ATAERO, pelos mesmos passageiros e clientes que a usam, e que continuarão a usá-la. Isto é, a infra-estrutura aeroportuária existente não foi, em sua totalidade, paga

pelos contribuintes em geral, mas em boa parte pelos usuários do transporte aéreo.

No que se refere às atividades de proteção ao vôo, apesar de ser responsabilidade do DEPV, já há setores sob responsabilidade de empresas, como é o caso da Infraero, que opera as torres de controle dos aeroportos de Guarulhos e Viracopos. Uma vez que isto já está estabelecido, poderá ser ampliado, e o governo deve contemplar a ampliação desta terceirização. Isto é tão mais importante uma vez que, dentro do próprio governo, há setores que consideram a terceirização do controle de áreas terminais, deixando com a DEPV o controle em rota. Mais ainda, há setores dentro do próprio Comando da Aeronáutica que consideram, no futuro, esta possibilidade. Certamente o governo deve estudar modelos adotados em outros países de forma a antecipar-se a poder promover, quando o julgar conveniente, uma transferência, total ou parcial, bem estudada, e, portanto, bem sucedida. Deve, também, levar em consideração as necessidades e restrições associadas aos sistemas futuros de controle de tráfego aéreo, como, por exemplo, o CNS/ATM e o DATACOM.

No Canadá, por exemplo, foi criada uma entidade sem fins lucrativos – NavCanada - que opera todo o sistema de controle de tráfego aéreo, e já obteve reduções de cerca de 30% em relação às tarifas vigentes antes de sua criação. Ou ainda sistemas mistos, com o governo, por exemplo, através da DEPV coordenando a operação geral de controle de tráfego aéreo e podendo intervir sempre que necessário (e.g., greve), mas deixando a maior parte da operação sob responsabilidade de entidade específica.

Ao tratar-se as questões da aviação civil brasileira, dá-se grande destaque ao transporte aéreo, e, em especial, o regular. De fato, houve muito as empresas aéreas e o seu sindicato – o SNEA, Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias -, mas há todo um setor que deve ser ouvido. Este setor é o da chamada aviação geral, representada por entidades como a ABAG (Associação Brasileira de Aviação Geral) e a APPA (Associação dos Pilotos e Proprietários de Aeronaves). O Brasil tem a segunda maior frota de aviões entre os países da OACI, e

sua grande maioria pertence à aviação geral, e setor deve participar ativamente, como um de seus atores principais, das modificações ora em curso na aviação civil.

Na formulação da política de aviação civil, o governo deve considerar o balanceamento necessário entre liberação e controle. Ao permitir um maior grau de liberdade às atividades dos atores envolvidos, certamente terá que exercer um controle mais efetivo. A estrutura e os recursos alocados à ANAC, ou ainda a forma de obtê-los, devem contemplar, de forma realista, o controle necessário.

As restrições apontados, que delimitam a atuação do governo, devem ser cuidadosamente analisadas na definição da política de aviação civil a ser adotada, no sentido de minimizar suas influências e permitir que a ANAC venha a, efetivamente, promover o desenvolvimento da aviação civil brasileira e do setor industrial a ela associado, além de constituir um organismo que se mantenha atualizado, em termos técnicos e gerenciais.

Endereço dos autores:

Prof. Dr. Jorge Eduardo Leal Medeiros
Depto. de Engenharia de Transportes – Escola Politécnica
Av. Prof. Almeida Prado trav.2, n 83
05508-900 - São Paulo – SP - Brasil

Dr. José Carlos Nunes Martinelli
Fundação ATECH
Av. Washington Luis, s/n
Aeroporto de Congonhas – 1º andar – Saguão Principal
04626-911 - São Paulo – SP – Brasil