



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração

HENRIQUE SIMÃO DE SENA

**O SETOR DE AVIAÇÃO CIVIL NO BRASIL: impactos da
crise de 2006/2007 e criação da ANAC para geração de
inovação**

Brasília – DF

2010

HENRIQUE SIMÃO DE SENA

**O SETOR DE AVIAÇÃO CIVIL NO BRASIL: impactos da
crise de 2006/2007 e criação da ANAC para geração de
inovação**

Monografia apresentada ao Departamento
de Administração como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em
Administração Pública.

Professor Orientador: Evaldo Cesar
Cavalcante Rodrigues, M.Sc.

Brasília – DF

2010

Sena, Henrique Simão de.

O setor da aviação civil no Brasil: impactos da crise de 2006/2007 e criação da ANAC para geração de inovação / Henrique Simão de Sena. – Brasília, 2010.

88 f. : 12 il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração, 2010.

Orientador: Prof. Msc. Evaldo Cesar Cavalcante Rodrigues, Departamento de Administração.

1. Aviação Civil. 2. Crise Aérea. 3. Inovação. 4. Regulação I. Título.

**O SETOR DE AVIAÇÃO CIVIL NO BRASIL: impactos da
crise de 2006/2007 e criação da ANAC para geração de
inovação**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília do
aluno

Henrique Simão de Sena

Evaldo Cesar Cavalcante Rodrigues, M.Sc.
Professor-Orientador

Ricardo Correa Gomes, Doutor
Professor-Examinador

Karla Inez Leitão Lundgren, M.Sc
Professora-Examinadora

Brasília, 27 de agosto de 2010.

Aos meus pais e meus colegas de trabalho.

Agradeço a Deus por me dar força e sapiência para seguir sempre em frente.

Aos meus pais que me deram apoio incondicional ao longo de toda minha jornada.

Ao Professor-Orientador Evaldo e aos colegas de pesquisa Adriana Giménez, Prof. Aldery Silveira Jr., Prof.^a Karla Lundgren e Prof.^a Mariana Faria pelo apoio e estímulo durante todo o trabalho.

Aos meus amigos por seguirem sempre comigo.

Quando certa manhã Gregor Samsa acordou de sonhos intranquilos, encontrou-se em sua cama metamorfoseado num inseto monstruoso. Estava deitado sobre suas costas duras como couraça e, ao levantar um pouco a cabeça, viu seu ventre abaulado, marrom, dividido por nervuras arqueadas, no topo do qual a coberta, prestes a deslizar de vez, ainda mal se sustinha. Suas numerosas pernas, lastimavelmente finas em comparação com o volume do resto do corpo, tremulavam desamparadas diante dos seus olhos. – O que aconteceu comigo? – pensou. (KAFKA, Franz. A Metamorfose. Tradução e posfácio: Modesto Carone. São Paulo: Companhia das Letras, 1997)

RESUMO

O Brasil sempre primou pela segurança, eficiência e regularidade no setor da aviação civil. Em 2005, criou-se a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) com função de regular as atividades da aviação civil brasileira. Nos anos de 2006 /2007 dois grandes acidentes aéreos marcaram um período que ficou conhecido como a crise aérea brasileira. Nesse ínterim, este trabalho se propõe a fazer uma revisão da literatura sobre conceitos de regulação pública, inovação e transporte, visando identificar possíveis inovações ocorridas no setor de aviação civil brasileira decorrentes dos impactos da crise aérea e da criação da ANAC. Ao final, apresentam-se dados sobre a atuação da ANAC, além de índices de regularidade, pontualidade, eficiência operacional, atrasos de voos, números de acidentes aéreos e de vítimas em acidentes aéreos, concluindo que a atuação da ANAC foi adequada para contenção da crise e que existe um indicativo de processo de inovação no que concerne à regulação no setor de aviação civil.

Palavras-chave: Aviação Civil. Crise Aérea. Inovação. Regulação.

ABSTRACT

Brazil has always been concerned with safety, efficiency and regularity in the civil aviation sector. In 2005, it was created the National Agency of Civil Aviation (ANAC) with the purpose to rule activities in the Brazilian civil aviation sector. In 2006 and 2007 two big air crashes highlighted a period which was known as the Brazilian air crisis. In this scope, this paper aims to review the literature on concepts such as public regulation, innovation and transport in the attempt to identify possible innovations in the Brazilian civil aviation sector as a result of the Brazilian air crisis and the creation of ANAC. In the end of the study, some data are presented regarding ANAC's actuation rates of regularity, punctuality, operational efficiency, flights delays, number of air crashes, and number of victims in air crashes. It was concluded that the performance of ANAC was appropriate to contain the crisis and that there is an indication of an innovation process regarding regulation in the civil aviation sector.

Key words: Civil Aviation. Brazilian air crisis. Innovation. Regulation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Matriz do transporte brasileiro.....	16
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Índice de Regularidade 2006 / 2007 – Voos Doméstico	54
Gráfico 2 Índice de Pontualidade 2006 / 2007 – Voos Doméstico.....	55
Gráfico 3 Índice de Eficiência Operacional 2006 / 2007 – Voos Doméstico.....	56
Gráfico 4 Índice de Atrasos – 2007 / 2009	57
Gráfico 5 Número de Acidentes aéreos e número de vítimas em acidentes aéreos – 2000 / 2009	58

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Quadro resumo das principais características da ANAC.....	43
Quadro 2 Índice de Regularidade 2006 / 2007 – Voos Doméstico.....	54
Quadro 3 Índice de Pontualidade 2006 / 2007 – Voos Doméstico	55
Quadro 4 Índice de Eficiência Operacional 2006 / 2007 – Voos Doméstico	56
Quadro 5 Índice de Atrasos – 2007 / 2009.....	57
Quadro 6 Número de Acidentes aéreos e número de vítimas em acidentes aéreos – 2000 / 2009	58

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	Contextualização e Formulação do problema	12
1.2	Objetivo Geral e Específicos	13
1.3	Justificativa	14
2	REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1	Os modais de transporte	15
2.1.1	Modal Ferroviário	16
2.1.2	Modal rodoviário	17
2.1.3	Modal aquaviário	18
2.1.4	Modal dutoviário	18
2.1.5	Modal aéreo	19
2.2	Inovação na Gestão Pública	19
2.3	Regulação	21
2.3.1	As falhas de mercado na Economia	24
2.4	Agências Reguladoras	30
2.4.1	Agências Reguladoras no Brasil	31
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	33
3.1	Tipo e descrição geral da pesquisa	33
3.2	Caracterização da organização e do setor pesquisado	34
3.2.1	A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)	35
3.2.1.1	<i>Missão</i>	36
3.2.1.2	<i>Visão</i>	36
3.2.1.3	<i>Valores</i>	36
3.2.1.4	<i>Funções</i>	36
3.2.1.5	<i>Atribuições e competências</i>	37
3.2.1.6	<i>Quadro resumo</i>	42
3.3	Universo e amostra	43
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	44
4.1	O transporte aéreo no Brasil: evolução histórica	44
4.2	A crise aérea brasileira de 2006 / 2007: Análise dos momentos	51
4.2.1	Regularidade, Pontualidade e Eficiência Operacional	54
4.2.2	Atrasos de Voos	56

4.2.3	Números de acidentes aéreos, e número de vítimas em acidentes aéreos	58
4.3	Causas da crise aérea brasileira de 2006 / 2007	59
4.4	Evolução do marco regulatório na aviação civil brasileira	61
4.4.1	De 1973 a 1986	61
4.4.2	De 1986 a 1992	62
4.4.3	De 1992 a 1997	62
4.4.4	De 1998 a 2001	63
4.4.5	De 2001 a 2002	63
4.4.6	De 2003 a 2005	63
4.4.7	De 2005 a 2010	64
4.5	Produção regulatória, capacidade tecnológica e inovação	64
4.5.1	Portarias e Resoluções	65
4.5.2	Consultas Públicas	65
4.5.2.1	<i>Ano 2007</i>	66
4.5.2.2	<i>Ano 2008</i>	67
4.5.2.3	<i>Ano 2009</i>	68
4.5.3	Espaço do Passageiro, Hora de Viajar e Fale com ANAC: ações na Internet	68
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	72
5.1	Sugestões de pesquisas futuras	75
5.2	Sugestões de leitura	75
	REFERÊNCIAS	76
	ANEXO	81
	Anexo A - PORTARIA DAC Nº 366/DGAC, DE 8 DE JUNHO DE 1999	81

1 INTRODUÇÃO

Ao se analisar a Lei 7.565, de 19 de dezembro de 1986, (Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA) (BRASIL, 1986) verifica-se que o art. 175 classifica os serviços aéreos como “serviços aéreos especializados públicos” e “serviços de transporte aéreo público de passageiro carga ou mala posta, regular ou não regular, doméstico ou internacional”, cabendo ainda, como determinado no §1º do mesmo artigo que “a relação jurídica entre a União e o empresário que explora os serviços aéreos públicos pauta-se pelas normas estabelecidas neste Código e legislação complementar e pelas condições da respectiva concessão ou autorização”.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 determina no artigo 21 que “Compete à União: XII – explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: d) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária” (BRASIL, 2007).

Com a criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Lei nº. 11.182, de 27 de setembro de 2005 (BRASIL, 2005), seu artigo 2º determina que tal competência passasse a ser exercida pela ANAC, cabendo-lhe, nos termos das políticas estabelecidas pelo Poder Executivo e Legislativo, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária.

Este trabalho foi um estudo na área temática de regulação do transporte aéreo e suas inovações, pois esta assume uma posição estratégica dentro da sociedade e da economia contemporânea.

Foram focadas a ação da Agência Nacional de Aviação Civil, a crise aérea brasileira, e as inovações no setor de regulação do transporte aéreo.

1.1 Contextualização e Formulação do problema

Storino Neto (2008) destaca que a aviação civil é um dos principais meios de transporte e fator econômico de diversos países neste período contemporâneo. Diariamente, milhares de passageiros decolam dos mais diversos aeroportos instalados pelo mundo, em voos de alcance doméstico e internacional, bem com toneladas de carga e objetos postais circulam por via aérea, compondo, assim, a rede mundial de ligações do transporte aéreo.

A aviação brasileira desde seu primórdio teve um posicionamento de destaque no cenário internacional, possuindo como tripé de sua sustentação a segurança, a eficiência e a regularidade.

No ano de 2005, foi criada a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) como finalidade regular e fiscalizar as atividades de aviação civil, bem como de adotar as medidas necessárias para o atendimento dos interesses públicos, e para o incentivo e desenvolvimento da aviação civil, infraestrutura aeronáutica e aeroportuária no Brasil, em substituição ao Departamento de Aviação Civil (DAC). Com isso, passaram a fazer parte do cenário da aviação brasileira, na estrutura da Administração Direta, órgãos tidos como atores maiores: o Ministério da Defesa (MD), o Conselho de Aviação Civil (Conac) e o Comando da Aeronáutica (Comaer); e na estrutura da Administração Indireta, duas as entidades: a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), pessoas jurídicas vinculadas ao Ministério da Defesa. (STORINO NETO, 2008).

A despeito desta estruturação complexa de controle e regulação, no ano de 2006 e 2007, o Brasil passou pela maior crise aérea de sua história, marcada por dois grandes acidentes aeronáuticos, o primeiro ocorrido no dia 29 de setembro de 2006, no município de Peixoto de Azevedo, Estado do Mato Grosso, envolvendo um Boeing 737-800, da empresa brasileira “Gol Linhas Aéreas S.A.” (vôo 1907), e um jato Legacy, da empresa norte-americana “América ExcelAire” (ExcelAire Service Inc.), que provocou a morte das 154 pessoas que estavam a bordo do Boeing; e o segundo ocorrido em 17 de julho de 2007, no Aeroporto de Congonhas, na zona sul

da capital de São Paulo, com a aeronave Airbus A-320, prefixo PR-MBK, da empresa brasileira “TAM Linhas Aéreas S.A.”, Voo JJ 3054 – Porto Alegre (RS) a São Paulo (SP), que se chocou com um prédio da empresa TAM Express, ocasionando a morte de 199 pessoas.

Nesse contexto insere-se a questão proposta para a pesquisa: **Após a crise no transporte aéreo ocorrida no Brasil entre os anos de 2006 e 2007, houve inovações na gestão da aviação civil?**

1.2 Objetivo Geral e Específicos

O objetivo geral deste trabalho foi verificar se os impactos da crise aérea acontecida no país nos anos de 2006 e 2007 ocasionaram inovações na atuação da Agência Nacional de Aviação Civil.

Para o alcance desse objetivo geral os seguintes objetivos específicos foram levados em consideração:

- Identificar e compreender o conceito de regulação na administração pública e de inovação na gestão pública;
- Identificar a evolução histórica do setor de transporte aéreo no Brasil e de seu marco regulatório;
- Descrever a crise aérea ocorrida no Brasil nos anos de 2006 e 2007;
- Identificar as principais ações adotadas pela Agência Nacional de Aviação Civil durante seus cinco primeiros anos de atuação;
- Identificar as mudanças na área da gestão pública do setor de transporte aéreo brasileiro;
- Comparar indicadores de inovação dos períodos antes e após a crise.

1.3 Justificativa

Como exposto por Moura (2002, p. 81) desde o início da administração do presidente Fernando Henrique Cardoso em 1995, o Brasil passou por mudanças em seus princípios sociais, econômicos e institucionais, entre elas a criação das agências reguladoras, que foram tomadas como necessárias “para formular, implementar e controlar as políticas gerais para cada um dos setores privatizados” na economia brasileira.

Dentre esses setores, de competência de exploração pela União, mas delegado ao setor privado, está o setor da aviação civil, e o sistema de transporte aéreo. Elementos, estes, vitais para sustentação econômica, de locomoção, e de logística da sociedade contemporânea.

Desse contexto, surgiu uma necessidade de pesquisa sobre a aviação civil, a fim de desvendar suas características, de compreender sua evolução e a crise aérea pela qual passou no Brasil, mesmo após a criação de uma agência específica para sua regulação, bem como, de se fazer um levantamento das ações inovadoras adotadas pela Agência Nacional de Aviação Civil, ao longo de seus cinco anos de existência, que tenham colaborado para melhoria do serviço público.

O presente estudo se faz relevante devido à necessidade de aprofundar o conhecimento nas áreas de regulação e inovações no transporte aéreo e na aviação civil, uma vez observado que, mesmo que esses temas estejam em voga na mídia e em debates políticos, pouco são os textos acadêmicos publicados, em especial relacionados à aviação civil e à Agência Nacional de Aviação Civil. Sendo útil àqueles que estudam assuntos relacionados aos temas nele expostos, em especial com relação à crise aérea brasileira, por verificar-se praticamente a inexistências de textos acadêmicos sobre o ocorrido.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico em um Trabalho de Conclusão de Curso, conforme Bertucci (2009), deve mostrar o estado-da-arte das temáticas abordadas nele, destacando o que dizem os autores de referência sobre o tema, quais são os principais pontos abordados pelas teorias, resultados de pesquisas já existentes, as divergências e congruências entre os autores consultados, e ainda, aspectos não elucidados teoricamente. Contudo, não devem ser feitas inferências, julgamento das idéias apresentadas, ou emissão de valores sobre elas.

Marconi e Lakatos (2005, p. 226) ditam que uma pesquisa científica não tem como fim o mero relatório ou descrição dos fatos levantados empiricamente, “mas o desenvolvimento de um caráter interpretativo”, assim, o embasamento teórico, se torna imprescindível para que se possa correlacionar a pesquisa com o universo teórico, permitindo a interpretação dos dados e fatos apurados com base nas premissas e pressupostos teóricos compilados.

Para a construção do referencial teórico deste trabalho serão abordados quatro temas: Modais de Transporte; Inovação na Gestão Pública; Regulação; e, por fim, Agências Reguladoras.

2.1 Os modais de transporte

Como base de Referencial Teórico para a o desenvolvimento deste trabalho, faz-se necessário um apanhado sobre os principais modais de transporte.

Ballou (2001) destaca que o transporte é, normalmente, o principal custo logístico das empresas absorvendo entre um e dois terços do total desses custos. Ele postula que existem cinco modais básicos de transporte (ferroviário, rodoviário, aquaviário, dutoviário e aéreo), sendo que a escolha por cada modal se baseia nas características, benefícios e malefícios que cada modal apresenta, sendo os

principais “preço, tempo médio em trânsito, variabilidade do tempo em trânsito e perdas e danos” (BALLOU, 2001 p. 121).

A Figura 01 mostra a matriz de transporte brasileira, apontada pela CNI (2008) como sendo predominantemente rodoviária (59%), fato que pode aumentar os custos de transporte no Brasil.

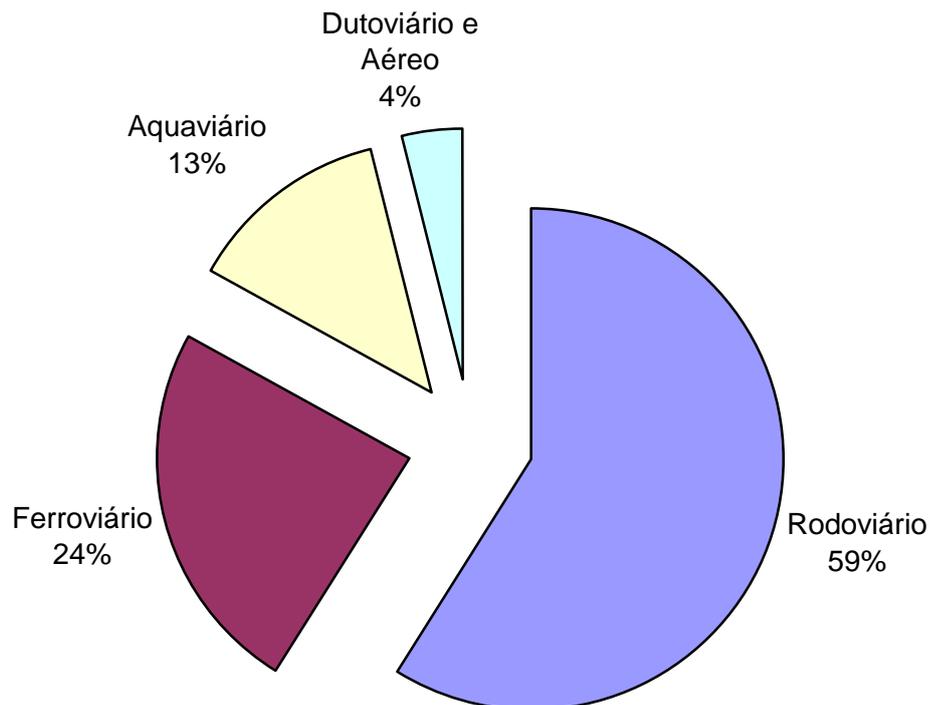


Figura 1 Matriz do transporte brasileiro
Fonte: CNI, 2008.

A seguir, discorre-se sobre as características de cada modal.

2.1.1 Modal Ferroviário

Conforme Ballou (2001), o modal ferroviário é um modal utilizado para longos cursos, é lento, e importante para o transporte de grande quantidade de matérias-primas e produtos manufaturados de baixo valor agregado.

A FIESP (2010) agrega, ainda, que o modal ferroviário possui um menor custo de seguro e de frete. Contudo, possui como desvantagem as diferentes larguras de bitolas¹ das ferrovias, a menor flexibilidade no trajeto e uma necessidade maior de transportos.

2.1.2 Modal rodoviário

O modal rodoviário, explica Ballou (2001), é utilizado no transporte de produtos semi-acabados e acabados, e carrega produtos e volumes menores que o modal ferroviário. De acordo com a FIESP (2010), as principais vantagens do modal rodoviário são:

- Adequabilidade para distâncias curtas e médias;
- Simplicidade no atendimento das demandas e agilidade no acesso às cargas;
- Menos manuseio da carga e menor exigência de embalagens;
- Serviço porta-a-porta: a mercadoria sofre apenas uma operação de carga (ponto de origem) e outra de descarga (local de destino);
- Maior frequência e disponibilidade de vias de acesso;
- Maior agilidade e flexibilidade na manipulação das cargas;
- Facilidade na substituição de veículos, no caso de acidentes ou quebras;

Já as desvantagens do modal rodoviário, destacadas pela FIESP (2010), são:

- Fretes mais altos;

¹A largura fixa de uma ferrovia, cuja medida é a da distância entre os lados internos dos boletos dos trilhos (Fonte: Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa (2010)).

- Menor capacidade de carga entre todos os outros modais;
- Menos competitivo para longas distâncias.

2.1.3 Modal aquaviário

Tem como principal destaque o transporte marítimo (FIESP, 2010), sendo que este tipo de transporte é utilizado com grande intensidade no comércio internacional de longo curso. Possui uma grande capacidade de carga, pode transportar qualquer tipo de mercadoria e possui custos menores. Apresenta como desvantagens de sua utilização a necessidade de transbordo nos portos, a distância dos centros de produção, uma maior exigência de embalagens, e uma menor flexibilidade nos serviços aliados a freqüentes congestionamentos nos portos (FIESP, 2010).

2.1.4 Modal dutoviário

Ballou (2001, p. 126) destaca que o modal dutoviário apresenta “uma faixa muito limitada de serviços e capacidades”, sendo utilizado, na maioria das vezes, para o transporte de petróleo cru e os produtos do petróleo refinado. É um modal de transporte lento, mas contínuo, pode funcionar 24 horas por dia. Transporta uma grande quantidade de produto, e “é o mais confiável dos modais porque há poucas interrupções para causar a variabilidade no tempo em trânsito” (BALLOU, 2001 p. 126). Entretanto, sua utilização é limitada a produtos na forma líquida ou gasosa (BALLOU, 2001).

2.1.5 Modal aéreo

O modal aéreo é utilizado principalmente no transporte de mercadorias de alto valor agregado (FIESP, 2010). Contudo, vem se tornando crescente o número de embarcadores que o utilizam para o transporte de produtos comuns (BALLOU, 2001, p. 124). A principal vantagem e atrativo da utilização deste modal são sua maior rapidez e segurança, comparativamente aos outros modais, ademais, possui um menor custo com seguros e não necessita da utilização de embalagens reforçadas (BALLOU, 2001; FIESP, 2010).

Já entre suas desvantagens, destacam-se taxas de fretes elevadas, e uma limitação na capacidade de carga. Esta limitação de capacidade vem se reduzindo devido à criação de aeronaves maiores e ao desenvolvimento de aeroportos e pistas que suportam pousos e decolagens de grandes cargas (BALLOU, 2001).

2.2 Inovação na Gestão Pública

Spink (2006) traz que as ações e inovações na gestão pública visam melhorar os serviços públicos, reduzindo a pobreza e a desigualdade, e ampliar e aprofundar de forma substantiva a democracia.

Visando a significação do termo inovação na esfera da gestão pública, continua Spink (2006, p. 25), ele apresenta que uma ação inovadora possui, entre outras, as seguintes características:

- Representa uma mudança substancial, qualitativa ou quantitativa, nas práticas e estratégias anteriores na área geográfica ou temática em foco, mediante a implantação de um novo programa ou conjunto de atividades ou na melhoria significativa das atividades ou programas existentes;

- Permite ou aponta maneiras pelas quais a experiência pode ser repetida por outros e transferida a outras regiões e jurisdição;
- Amplia e consolida formas de acesso e diálogo entre a sociedade e suas agências públicas, aumentando a qualidade da prática política e institucional.

Já Farah (2006, p. 50) traz que o uso do termo “inovação” se difundiu nos últimos 20 anos na administração pública brasileira, de forma a estar presente “em toda e qualquer referência à gestão pública e aos desafios que esta deve enfrentar”, tendo duas utilizações distintas de significado. O primeiro com o sentido de se adotar ou implantar processos eficientes de gestão. E o segundo, com o sentido de democratização da ação estatal, ampliando à população o acesso aos serviços públicos, bem como, de desenvolvimento da perspectiva dos processos de formulação, implementação e controle de políticas públicas.

Ao destacar a dimensão democrática como o componente central da inovação em governos locais no Brasil, Farah (2006, p. 55) considera como sendo experiências inovadoras na gestão pública aquelas que:

- Proponham uma inversão de prioridades na aplicação dos recursos públicos;
- Trabalhem com a participação popular;
- Considerem as características culturais regionais, valorizando-as, incentivando-as e resgatando a utilização de tecnologias populares tradicionais;
- Otimizem os recursos públicos, preocupando-se com a transparência administrativa e com o acesso dos cidadãos à informação;
- Preocupem-se com a preservação do meio ambiente e equilíbrio ecológico;
- Democratizem as decisões no seio do aparato administrativo;
- Apontem um potencial pedagógico, educativo ou organizativo;

- Contribuam para a melhoria dos serviços públicos e qualidade de vida.

Klering e Andrade (2006, p. 91) destacam que

(...) o processo de inovação nas organizações públicas está direcionado à idéia de ampliação do setor público. No nível institucional, são mudanças de valores sociais, privilegiando perspectivas ou orientações mais amplas de cidadania e de inclusão social. Já no nível organizacional, a integração de novos atores no processo decisório e na implementação de ações possibilita a criação de um novo conceito de gestão pública, mais próximo daquilo que Tenório (1998) define como gestão social.

Por fim, ao tratar de inovação, Marques e Oliveira (2009), trazem o conceito de capacidade tecnológica, que consiste na habilidade de um ente executar atividades que criem e implementem mudanças nas técnicas e processos organizacionais, utilizando de forma eficiente o conhecimento existente, assimilando e adaptando tecnologias. Existem dois níveis de capacidade tecnológica, sendo o primeiro a capacidade de rotina e o segundo a capacidade de inovação. A capacidade de rotina se refere à habilidade de se utilizar de conhecimento e tecnologia existentes e realizar atividades em funções distintas (produtos, produção e processo organizacional). Já o segundo se refere à habilidade de criar, modificar ou melhorar essas funções.

2.3 Regulação

A regulação faz parte de uma teoria mais ampla conhecida como teoria das escolhas públicas (PARKIN, 2009), sendo que há na sociedade uma demanda por regulação feita por seus membros interessados, por exemplo, produtores e consumidores, e há também uma oferta de regulação desempenhada pelos políticos. Complementando esta idéia, Moura (2002, p. 85) explicita que o ato de regulação refere-se, de forma histórica, aos esforços feitos pelos governos visando o controle de “preços, produção ou qualidade do produto, em bens e serviços oferecidos por companhias privadas”.

Moura (2002, p. 85) identifica diversos conceitos para a regulação na administração pública. De forma ampla, ele expõe Selznick (1985), a regulação é tida como “o controle contínuo e focado exercido por uma agência pública sobre atividades consideradas importantes a uma comunidade”. Nesse caso, a regulação se mostra de forma simplificada, relacionando-se com a imposição de regras e de mecanismos para aplicá-las, sendo tais regras fundamentadas em aspectos econômicos ou sociais. Ainda, Moura (2002, p. 85) diz que a regulação, quando entendida como “influência deliberada do Estado”, liga-se à providência de “serviços e bens pelo próprio Estado ou à criação pelo Estado de condições favoráveis aos agentes privados, possibilitando dessa forma a provisão de serviços e bens”.

Moura (2002) sintetiza outros conceitos de regulação, esta seria considerada tanto como um conjunto específico de regras, ou como influência estatal deliberada, ou mesmo qualquer forma de controle ou influência social (BALDWIN e CAVE (1999), BALDWIN, SCOTT e HOOD (1998), MEIER (1985) e SAPPINGTON e STIGLITZ (1987), apud MOURA, 2002, p. 85).

Mata (1996), citado por Motta (2003, p. 48), dita que a regulação é uma política pública que consiste em uma restrição, ou interferência, nas atividades de um sujeito regulado por alguém (ente regulador) que não desenvolve aquelas atividades e que estabelece as regras restritivas e controla o cumprimento das mesmas de forma continuada. Motta (2003, p. 48) conclui que regulação é:

- a) Uma ação distinta e externa da atividade regulada;
- b) Uma limitação à liberdade do regulado;
- c) Uma política pública, que responde ao interesse geral ou público;
- d) Pressupõe um padrão, um modelo, que não é outra coisa se não a conduta desejada das atividades do regulado;
- e) Esta conduta (comissiva ou omissiva) está contida na norma regulatória e a verificação do cumprimento desta é tarefa do controle realizado;

- f) É um processo permanente, dinâmico, de ajuste para assegurar a regularidade e a continuidade dos serviços prestados.

Muñoz Machado (1998), citado por Motta (2003, p. 49), define a regulação como um conjunto de técnicas de intervenção pública no mercado, de forma a ser entendida como um controle prolongado e localizado, exercido por uma agência pública, sobre uma atividade à qual a comunidade atribui relevância social.

O posicionamento de Aragão (2009) converge com o de Motta (2003) quando expõem que a regulação é um conceito oriundo da economia. O segundo vê a regulação como atividade legislativa que atua sobre o mercado, impondo limites à liberdade do prestador dos serviços e visando introduzir elementos de competição, na medida do possível, na prestação dos serviços públicos, ou de interesse público. Explica, ainda, Motta (2003) que o termo ‘competição’ vem para estabelecer padrões de eficiência nas atividades originalmente prestadas pela administração pública e posteriormente delegadas aos entes privados.

Já Aragão (2009, p. 20), ao discorrer sobre a relação entre a economia e o direito, se posiciona dizendo que a economia não é o único elemento da realidade social que afeta a estrutura e a normatização estatal, mas, aqui cita Heller (1998, p. 143), “em uma sociedade capitalista, certamente é decisiva, e sem o seu conhecimento não é possível levar a cabo uma frutífera investigação sobre o Estado”.

Aragão (2009), de forma clara versando sobre a regulação jurídica, caracteriza a relação existente entre o Estado e a economia como dialética, dinâmica e mutável. Esta relação varia segundo as contingências políticas, ideológicas e econômicas. Ainda existe entre os dois uma relação de mútua ingerência e limitação, sendo que,

(...) o Direito tem possibilidades, ainda que não infinitas, de limitar e de direcionar as atividades econômicas; e estas influenciam as normas jurídicas não apenas na sua edição, como na sua aplicação, moldando-as, também limitadamente, às necessidades do sistema econômico (ARAGÃO, 2009, p. 21)

Assim, a regulação pode ser tomada como o estabelecimento de um conjunto de regras para o controle e a provisão de serviços e bens de utilidade pública, que são acompanhadas de diversos mecanismos, normalmente agências públicas, que monitoram e cumprem essas regras (Moura, 2002).

2.3.1 As falhas de mercado na Economia

Moura (2002) explica que a necessidade de regulação deriva das imperfeições do mercado. Essas imperfeições podem ocasionar resultados econômicos sub-ótimos, pois impossibilitam que os processos econômicos sejam total e eficientemente utilizados. Na teoria clássica macroeconômica, continua Moura (2002), um mercado perfeito tem como características a existência de informações abundantes e públicas, disponíveis aos consumidores no que diz respeito a preços e qualidade dos produtos à venda, e pressupõe-se a existência de um grande número de vendedores e compradores. Ademais, o consumo de um indivíduo não pode afetar o consumo de outro, tampouco os bens podem ser de uso comum.

Parkin (2009) estabelece que o mercado de concorrência perfeita surge quando existe um grande número de empresas vendendo um produto idêntico, muitos compradores e nenhuma restrição de entrada ao mercado. Ademais, para se configurar como de concorrência perfeita, é necessário que as empresas e compradores sejam bem informados em relação ao preço dos produtos de cada empresa e indústria.

Troster e Mochón (2002, p. 11) classificam os diferentes tipos de mercado segundo o tipo de ofertantes ou produtores:

- a) Muitos compradores ante muitos vendedores, o mercado é chamado de **concorrência perfeita**;
- b) Número reduzido de vendedores ante muitos compradores, o mercado é chamado de **oligopólio**;
- c) Um só vendedor ante muitos compradores, o mercado é chamado de **monopólio**;

Seguindo suas explicações, Troster e Mochón (2002) definem o mercado de concorrência perfeita como sendo aquele onde existiriam muitos compradores e vendedores, de forma que nenhum indivíduo poderia exercer influência sobre o

preço. Ainda, para a existência do mercado de concorrência perfeita, continuam Troster e Mochón (2002, p. 157), é necessário que se cumpra, simultaneamente, quatro condições:

1. Existência de elevado número de ofertantes e demandantes: implica que a decisão individual de cada um deles exercerá pouca influência sobre o mercado global. Assim, se um produtor individual decide aumentar ou reduzir a quantidade produzida, esta decisão não influi sobre o preço de mercado do bem produzido.
2. Homogeneidade do produto: supõe-se que não existe diferença entre o produto que vende um ofertante e o que vende os demais.
3. Transparência do mercado: requer que todos os participantes tenham pleno conhecimento das condições gerais em que opera o mercado.
4. Liberdade de entrada e saída das empresas: todas as empresas participantes poderão entrar e sair do mercado de forma imediata.

Ao verificar a inexistência no mundo real de mercados perfeitos, Moura (2002), reafirma a necessidade de regulação para controlar as imperfeições dos mercados. Ele identifica que as principais falhas de mercado são o monopólio, a assimetria de informação, as externalidades e o comportamento anticompetitivo.

- *Monopólio*

Moura (2002, p. 87) aponta que o monopólio é um exemplo típico de imperfeição de mercado e que ocorre em três principais circunstâncias:

1. Quando há apenas um vendedor (provedor) no mercado;
2. Quando o produto à venda é o único de seu gênero (insubstituível);
3. Quando há grandes e significativas barreiras, restringindo a entrada de competidores para promover o serviço ou o bem em questão (monopólio natural).

A existência do monopólio faz com que os agentes privados diminuam a oferta e aumentem o preço acima do custo de produção, ocasionando uma distribuição injusta de recursos dos consumidores aos produtores, explica Moura (2002).

Troster e Mochón (2002) definem como mercado monopolista aquele em que só existe um ofertante, e ele possui plena capacidade de determinar os preços dos produtos.

Os principais fatores que influenciariam o aparecimento de monopólio, segundo Troster e Mochón (2002, p. 161) seriam:

- Uma empresa possuir o controle exclusivo de um fator produtivo ou dominar as fontes de matéria-prima indispensáveis para a produção de um bem.
- Uma empresa possuir a patente de um produtor, fato que geraria o monopólio durante um período, devido ao direito de fabricação exclusiva.
- A oferta e controle de determinados serviços pelo Estado, que origina os monopólios estatais.
- O porte do mercado e a estrutura de custos de indústrias especiais que originam monopólios naturais.

Ainda os mesmo autores esclarecem que as indústrias monopolísticas tendem a aumentar os preços de venda para obter maiores lucros, bem como reduzem a quantidade de produtos ofertados.

Como forma de proteção aos consumidores e as empresas concorrentes, continuam Troster e Mochón (2002, p. 163), os governos podem estabelecer políticas reguladoras, sendo sugeridas três alternativas para se lidar com monopólios:

- Dividir o monopólio em duas ou três empresas.
- Impedir que se formem monopólios.
- Regular os monopólios existentes:

- Deixar que funcionem com uma regulação mínima e estabelecer impostos;
- Obrigar o monopólio a fixar um preço que elimine os lucros extras;
- Obrigar o monopólio a fixar um preço que situe a empresa numa situação similar à concorrência perfeita.

- *Assimetria de informação*

Conforme Parkin (2009, p. 440) são classificadas como informações econômicas “os dados sobre preço, quantidade e qualidade de bens e serviços e fatores de produção”. Nos mercados de concorrência perfeita, monopólios ou concorrência monopolista, continua Parkin (2009), o acesso às informações é gratuito e livre a todos os agentes do mercado. Contudo, no mundo real o acesso às informações é limitado e caro.

Moura (2002) destaca que a necessidade de acesso às informações pelos atores de mercado, em especial pelos consumidores, não se limita à comparação de preços entre produtos, mas também da qualidade e pertinência daquilo que está sendo oferecido. Moura (2002, p. 89), ao citar Baldwin e Cave (1999), diz que,

(...) ao tornar a informação mais acessível e precisa, pode proteger os consumidores contra informações inadequadas e suas conseqüências, ao mesmo tempo que pode encorajar o surgimento de um ambiente de mercado competitivo e saudável.

- *Externalidades*

As externalidades se referem ao impacto da ação ou atividade de um indivíduo sobre o bem estar de outros indivíduos. Elas podem ser positivas ou negativas. Moura (2002, p. 89) põe que:

Muito freqüentemente, uma atividade legítima de um indivíduo ou empresa pode incorrer custos a terceiros sem a devida compensação. Como os primeiros não absorvem o custo integral

desse efeito negativo, eles terão o incentivo de continuar nessa atividade, senão de incrementá-la.

De forma resumida Troster e Mochón (2002, p. 384) definem externalidade como “o efeito negativo ou positivo de uma produção ou consumo, pelo qual não se efetua nenhum pagamento”.

As externalidades negativas geram alocações de recursos de forma ineficiente e, quando não há a internalização de seus custos, ou compensações de seus impactos pelo causador, estimulam a continuidade da ação. Troster e Mochón (2002) exemplificam a externalidade como uma fábrica de papel. Durante seu processo produtivo a fábrica de papel pode contaminar rios ao despejar seus resíduos neles, esta atividade prejudica os agricultores e moradores da região que utilizam a água desses rios. Contudo, os preços de produção do papel não refletem o prejuízo ocasionado a essas pessoas.

Parkin (2009) define externalidades como sendo os custos ou benefícios da produção que incidem em alguém que não o produtor ou os resultantes do consumo que incidem em alguém que não o consumidor. Em concordância com Moura (2002) e Troster e Mochón (2002), Parkin (2009) também classifica as externalidades em positiva ou negativa, sendo que estas impõem custos externos, enquanto aquelas proporcionam benefícios externos.

Parkin (2009) explica que existem quatro tipos de externalidades:

- Externalidades negativas de produção: como o exemplo acima citado, a poluição decorrente da produção de papel.
- Externalidades positivas de produção: por exemplo, a polinização de plantas decorrente da produção de mel.
- Externalidades negativas de consumo: por exemplo, os malefícios causados pelo fumo aos fumantes passivos; e
- Externalidades positivas de consumo: por exemplo, os benefícios externos da educação.

Ainda, conforme Parkin (2009, p. 348-349), existem três principais métodos usados pelos governos para lidarem com as externalidades, sendo eles:

1. **Impostos:** a utilização de impostos pode funcionar como incentivos aos produtores para reduzirem as externalidades negativas de seus processos de produção.
2. **Taxas de emissão:** se assemelham aos impostos, e servem como uma alternativa a ele. As taxas de emissões seriam aplicadas pelo governo àqueles produtores geradores de externalidades negativas, de forma a confrontá-lo com os custos externos das externalidades. Quanto maior a quantidade de externalidades negativas gerada, mais taxas de emissões seriam pagas pelos produtores, de forma, assim, a estimulá-los a diminuir a quantidade de externalidades negativas.
3. **Permissões comercializáveis:** as permissões comercializáveis seriam limites de poluição estabelecidos pelo governo a cada produtor. Estas permissões seriam dadas através de certificados para determinada quantidade de poluição, e os produtores poderiam comprar e vender tais certificados, de forma que, as empresas com baixos índices de poluição comercializariam seus certificados com as empresas com altos índices de poluição. Este método incentiva o desenvolvimento de tecnologia menos poluentes, uma vez que os preços dos certificados tenderiam a aumentar.

- *Comportamento anticompetitivo*

Chamado também de comportamento predatório, o comportamento anticompetitivo, como definido por Moura (2002) é aquele praticado por uma empresa com a intenção de levar seus concorrentes à falência ou de expulsá-los do mercado, com vistas a monopolizar o mercado posteriormente.

2.4 Agências Reguladoras

Conforme a visão de Cardoso (2006), as agências reguladoras surgem como entes de promoção da regulação em um contexto político-econômico em que o Estado se retira do exercício das atividades econômicas, passando ao particular a execução de serviços públicos.

Cuéllar (2008) explica que o modelo de regulação independente surge nos Estados Unidos, no século XIV, com a criação da primeira agência reguladora a Interstate Commerce Commission. Motta (2003) agrega ainda que estes primeiros modelos de agências reguladoras recebiam delegação do poder legislativo para resolver conflitos entre prestadores e usuários de diversos serviços.

Posteriormente, continua Cuéllar (2008, p. 14), “por influência do direito norte-americano, a regulação por meio de entes reguladores independentes foi aos poucos sendo introduzida nos ordenamentos jurídicos de outros países”.

Por fim, Pó (2004) afirma que as agências reguladoras possuem além das características comuns à burocracia tradicional, também peculiaridades institucionais de forma a responderem às demandas diferenciadas a que estão submetidas, destacando quatro principais (PÓ, 2004 p. 16):

- Capacidade técnica e conhecimento especializado da agência, com regras procedimentais definidas, objetivos claros e área de atuação claramente delimitada;
- Necessidade de marcos políticos estáveis, autonomia da agência e limitação da interferência dos atores políticos nas ações regulatórias;
- Agilidade na fiscalização e na aplicação de sanções, de forma a responder às reclamações da população e às exigências dos agentes de mercado;
- Assegurar a representação e a participação dos interesses envolvidos na definição de regulamentos, de forma a buscar diminuição da

assimetria de informação e maiores transparência, consenso e entendimento.

2.4.1 Agências Reguladoras no Brasil

Aragão (2009) destaca que as agências reguladoras surgem no direito público, como entes novos, derivadas da divisão da administração pública diante de um movimento de desestatização, desregulamentação e descentralização. Elas, destaca Sundfeld (2002), citado por Cardoso (2006), nascem também da demanda da sociedade para que o Estado regulasse certas realidades e relações, como as das indústrias com os moradores.

Recorrendo à Constituição da República Federativa do Brasil, Cardoso (2006) destaca seu artigo 174 que diz:

Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (BRASIL, 2007)

Cardoso (2006) explica que o supracitado artigo serve de fundamento para a existência das agências reguladoras, e para todas as atividades no âmbito regulatório.

No direito brasileiro, as Agências Reguladoras, explica Di Pietro (2006), são órgãos que compõem a administração direta ou entidades da administração indireta que regulam matérias específicas a elas determinadas. Caso ela seja da administração indireta, continua Di Pietro (2006), a agência reguladora está sujeita ao princípio da especialidade, tendo a execução dos serviços públicos que lhe foram transferidos limitada por lei. Motta (2003, p. 95) acrescenta que “todas as agências reguladoras criadas no direito brasileiro são qualificadas, pelo legislador, como autarquias especiais”.

Ainda Aragão (2009, p. 275, grifo do autor) conceitua as agências reguladoras independentes brasileiras como

Autarquias de regime especial, dotadas de considerável autônoma frente à Administração centralizada, incumbidas do exercício de funções regulatórias e dirigidas por colegiado cujos membros são nomeados por prazo determinado pelo Presidente da República, após prévia aprovação pelo Senado Federal, vedada a exoneração *ad nutum*.

Cardoso (2006) agrega o fato que as agências reguladoras no Brasil surgiram quando do início do processo de privatização dos serviços públicos, com a missão de regular tais serviços, tratando, inicialmente, apenas do disciplinamento dos processos de concessões. Posteriormente surgem as agências com funções de controlar e regular as atividades objetos de concessão, ou as atividades que possuíam importância para coletividades, possuidoras de interesses fortes, múltiplos ou conflitantes, e que possuíam “elevado potencial de comoção da opinião pública (ARAGÃO, 2003 p. 268, citado por CARDOSO, 2006 p. 134).

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Marconi e Lakatos (2005) explicam que a escolha do instrumento metodológico em uma pesquisa científica está diretamente relacionada ao problema a ser estudado. As autoras esclarecem ainda que os métodos e as técnicas devem adequar-se ao problema a ser estudado, e não o contrário.

Conforme Bertucci (2009, p. 45) o capítulo de metodologia de um Trabalho de Conclusão de Curso deve definir:

- O tipo de pesquisa a ser realizada;
- Os procedimentos que serão adotados para a realização da pesquisa empírica;
- Como os dados serão tratados e analisados; e
- Outras informações que possam conferir cientificidade ao trabalho realizado.

O capítulo de métodos e técnicas de pesquisa deste trabalho é composto pelos seguintes itens: Tipo e descrição geral da pesquisa; Caracterização da organização e do setor pesquisado; Universo e amostra; Procedimento de coleta e análise de dados.

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

Para alcance dos objetivos propostos para este trabalho, foi feita uma pesquisa exploratória. Gil (1988, p. 45), citado por Bertucci (2009, p. 48) conceitua as pesquisas exploratórias como sendo aquelas que objetivam proporcionar familiaridade com o problema, visando torná-lo explícito ou construir hipóteses. A pesquisa exploratória objetiva aprimorar as idéias ou a descoberta de intuições. Ela

possui um planejamento flexível, que possibilita um estudo mais amplo e variado dos fatos.

Vieira (2002, p. 66), de forma cônica com Bertucci (2009), discorre sobre a pesquisa exploratória, e diz que ela “visa proporcionar ao pesquisador uma maior familiaridade com o problema em estudo. Este esforço tem como meta tornar um problema complexo mais explícito, ou mesmo construir hipóteses mais adequadas”.

Foram utilizadas como instrumentos de pesquisa durante a execução do trabalho documentos existentes nos campos do Direito Administrativo, Transporte, Transporte Aéreo, Aviação Civil, Regulação, Agências Reguladoras e Economia do Transporte; e a revisão bibliográfica nas mesmas áreas.

As informações foram coletadas basicamente de fontes de dados secundários, a saber: consulta de anuários, de dados estatísticos e de pesquisas levantados e publicados pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), e pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).

3.2 Caracterização da organização e do setor pesquisado

Foi escolhida como organização de pesquisa para este trabalho a Agência Nacional de Aviação Civil, que está inserida no setor de transporte aéreo.

Para a descrição da organização e da área em que está inserida foram consultados o sítio institucional da ANAC <www.anac.gov.br>, Cuéllar (2008) e o texto de Storino Neto (2008), com adaptações.

3.2.1 A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)²

A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) é uma autarquia especial, com independência administrativa, personalidade jurídica própria, patrimônio e receitas próprias para executar atividades típicas da Administração Pública, que requerem, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

Ela foi criada pela Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005. Contudo, sua regulamentação se deu de fato em 20 de março de 2006, com a promulgação do Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2008. Sua diretoria colegiada, formada por cinco diretores, é nomeada pelo presidente da República e tem mandato de cinco anos.

A ANAC tem sua origem nas competências do Departamento de Aviação Civil (DAC), que eram estabelecidas no art. 18 do Anexo I do Decreto nº 5.196, de 26 de agosto de 2004, que dispunha: "... ao Departamento de Aviação Civil compete planejar, gerenciar e controlar as atividades relacionadas com a aviação civil". Portanto, em virtude dessa competência, o DAC qualificava-se como "autoridade aeronáutica", exercendo, por via de consequência, as atividades relacionadas a essa função pelo Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986).

Com o advento da Lei nº 11.182, de 2005, a atividade de autoridade aeronáutica foi transferida, com todas as suas responsabilidades, para a ANAC, pelo disposto no §2º do art. 8º desse dispositivo legal, confirmado pelo texto do art. 3º do Anexo I ao Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006.

A ANAC mantém com o Ministério da Defesa uma relação de vinculação, ao passo que o antigo DAC era subordinado ao Comando da Aeronáutica.

Com a criação da Agência Nacional de Aviação Civil houve a extinção do DAC, passando a ANAC a ser o Órgão Central do Sistema de Aviação Civil, atuando com os elos pertencentes ao Comando da Aeronáutica através de convênios.

² Fontes: Cuéllar, 2002; Storino Neto, 2008; e sítio governamental da ANAC, disponível em: <www.anac.gov.br>, acesso em: 07 jun. 2010.

As atividades de investigação e prevenção de acidentes aéreos, e a proteção e o controle de tráfego aéreo continuaram respectivamente com o Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA) e com o Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA).

3.2.1.1 Missão

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.

3.2.1.2 Visão

Ser uma autoridade modelo da aviação civil internacional, atingindo um dos cinco menores índices de acidentes do mundo, até 2014.

3.2.1.3 Valores

- Ética
- Compromisso com o interesse público
- Transparência
- Valorização das Pessoas
- Profissionalismo
- Imparcialidade

3.2.1.4 Funções

Como agência reguladora independente, os seus atos administrativos visam a:

- Manter a continuidade na prestação de um serviço público de âmbito nacional;
- Preservar o equilíbrio econômico-financeiro dos agentes públicos e privados responsáveis pelos diversos segmentos do sistema de aviação civil;

- Zelar pelo interesse dos usuários;
- Cumprir a legislação pertinente ao sistema por ela regulado, considerados, em especial, o Código Brasileiro de Aeronáutica, a Lei das Concessões, a Lei Geral das Agencias Reguladoras e a Lei de Criação da ANAC.

3.2.1.5 Atribuições e competências³

I - implementar, em sua esfera de atuação, a política de aviação civil;

II - representar o País junto aos organismos internacionais de aviação civil, exceto nos assuntos relativos ao sistema de controle do espaço aéreo e ao sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos;

III - elaborar relatórios e emitir pareceres sobre acordos, tratados, convenções e outros atos relativos ao transporte aéreo internacional, celebrados ou a serem celebrados com outros países ou organizações internacionais;

IV - realizar estudos, estabelecer normas, promover a implementação das normas e recomendações internacionais de aviação civil, observados os acordos, tratados e convenções internacionais de que seja parte a República Federativa do Brasil;

V - negociar o estabelecimento de acordos e tratados sobre transporte aéreo internacional, observadas as diretrizes do CONAC;

VI - negociar, realizar intercâmbio e articular-se com autoridades aeronáuticas estrangeiras, para validação recíproca de atividades relativas ao sistema de segurança de vôo, inclusive quando envolvam certificação de produtos aeronáuticos, de empresas prestadoras de serviços e fabricantes de produtos aeronáuticos para a aviação civil;

VII - regular e fiscalizar a operação de serviços aéreos prestados, no País, por empresas estrangeiras, observados os acordos, tratados e convenções internacionais de que seja parte a República Federativa do Brasil;

³ Fonte: Brasil, 2006.

VIII - promover, junto aos órgãos competentes, o cumprimento dos atos internacionais sobre aviação civil ratificados pela República Federativa do Brasil;

IX - regular as condições e a designação de empresa aérea brasileira para operar no exterior;

X - regular e fiscalizar os serviços aéreos, os produtos e processos aeronáuticos, a formação e o treinamento de pessoal especializado, os serviços auxiliares, a segurança da aviação civil, a facilitação do transporte aéreo, a habilitação de tripulantes, as emissões de poluentes e o ruído aeronáutico, os sistemas de reservas, a movimentação de passageiros e carga e as demais atividades de aviação civil, ressalvadas as competências do Comando da Aeronáutica sobre as atividades de controle do espaço aéreo;

XI - expedir regras sobre segurança em área aeroportuária e a bordo de aeronaves civis, porte e transporte de cargas perigosas, inclusive o porte ou transporte de armamento, explosivos, material bélico ou de quaisquer outros produtos, substâncias ou objetos que possam pôr em risco os tripulantes ou passageiros, ou a própria aeronave ou, ainda, que sejam nocivos à saúde;

XII - regular e fiscalizar as medidas a serem adotadas pelas empresas prestadoras de serviços aéreos, e exploradoras de infraestrutura aeroportuária, para prevenção quanto ao uso por seus tripulantes ou pessoal técnico de manutenção e operação que tenha acesso às aeronaves, de substâncias entorpecentes ou psicotrópicas, que possam determinar dependência física ou psíquica, permanente ou transitória;

XIII - regular e fiscalizar a outorga de serviços aéreos;

XIV - conceder, permitir ou autorizar a exploração de serviços aéreos;

XV - promover a apreensão de bens e produtos aeronáuticos de uso civil, que estejam em desacordo com as especificações;

XVI - fiscalizar as aeronaves civis, seus componentes, equipamentos e serviços de manutenção, com o objetivo de assegurar o cumprimento das normas de segurança de vôo;

XVII - proceder à homologação e emitir certificados, atestados, aprovações e autorizações, relativos às atividades de competência do sistema de segurança de vôo da aviação civil, bem como licenças de tripulantes e certificados de habilitação técnica e de capacidade física e mental, observados os padrões e normas por ela estabelecidos e, em especial:

- a) homologar e certificar os produtos e os processos industriais aeronáuticos;
- b) reconhecer a homologação e a certificação estrangeira, nos termos dos acordos internacionais celebrados com outros países;
- c) expedir "Certificado de Homologação de Empresa" para empresas fabricantes de produtos aeronáuticos, fiscalizando-as;
- d) expedir "Certificado de Homologação de Tipo";
- e) expedir "Certificado de Autorização de Vôo Experimental";
- f) aprovar a aeronavegabilidade de produtos aeronáuticos para exportação;
- g) homologar e expedir certificado de homologação de empresa de transporte aéreo;
- h) homologar e expedir certificado de homologação de empresa de revisão, reparo ou manutenção de aeronaves, motores, hélices e outros produtos aeronáuticos;
- i) vistoriar aeronaves para expedição de certificados de aeronavegabilidade; e
- j) conceder certificados de aeronavegabilidade para aeronaves;

XVIII - administrar o Registro Aeronáutico Brasileiro;

XIX - regular as autorizações de horários de transporte (HOTRAN), observadas as condicionantes do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro e da infraestrutura aeroportuária disponível;

XX - compor, administrativamente, conflitos de interesses entre prestadoras de serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária;

XXI - regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, com exceção das atividades e procedimentos relacionados com o sistema de controle do espaço aéreo e com o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos;

XXII - regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, visando a garantir sua compatibilidade com a proteção ambiental e com o ordenamento do uso do solo;

XXIII - aprovar os planos diretores dos aeroportos e os planos aeroviários estaduais;

XXIV - propor ao Presidente da República, por intermédio do Ministro de Estado da Defesa, a declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, dos bens necessários à construção, manutenção e expansão da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária;

XXV - conceder ou autorizar a exploração da infraestrutura aeroportuária, no todo ou em parte;

XXVI - estabelecer o regime tarifário, revisões e reajustes referentes à exploração da infraestrutura aeroportuária;

XXVII - homologar, registrar e cadastrar os aeródromos;

XXVIII - arrecadar, administrar e suplementar recursos para o funcionamento de aeródromos de interesse federal, estadual ou municipal;

XXIX - aprovar e fiscalizar a construção, a reforma e a ampliação de aeródromos e sua abertura ao tráfego, observada a legislação e as normas pertinentes e após prévia análise pelo Comando da Aeronáutica, sob o ponto de vista da segurança da navegação aérea;

XXX - expedir normas e padrões que assegurem a compatibilidade, a operação integrada e a interconexão de informações entre aeródromos;

XXXI - expedir normas e estabelecer padrões mínimos de segurança de vôo, de desempenho e eficiência, a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços aéreos e de infraestruturas aeronáutica e aeroportuária, inclusive quanto a equipamentos, materiais, produtos e processos que utilizarem e serviços que prestarem;

- XXXII - expedir certificados de aeronavegabilidade;
- XXXIII - regular, fiscalizar e autorizar os serviços aéreos prestados por aeroclubes, escolas e cursos de aviação civil;
- XXXIV - expedir, homologar ou reconhecer a certificação de produtos e processos aeronáuticos de uso civil, observados os padrões e normas por ela estabelecidos;
- XXXV - integrar o Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos - SIPAER;
- XXXVI - reprimir infrações à legislação, inclusive quanto aos direitos dos usuários, e aplicar as sanções cabíveis;
- XXXVII - arrecadar, administrar e aplicar suas receitas;
- XXXVIII - contratar pessoal por prazo determinado, de acordo com a legislação aplicável;
- XXXIX - adquirir, administrar e alienar seus bens;
- XL - apresentar ao Ministro de Estado da Defesa proposta de orçamento;
- XLI - elaborar e enviar o relatório anual de suas atividades ao Ministério da Defesa e, por intermédio da Presidência da República, ao Congresso Nacional;
- XLII - aprovar o seu regimento interno;
- XLIII - administrar os cargos públicos, os cargos comissionados e as gratificações de que trata este regulamento;
- XLIV - decidir, em último grau, sobre as matérias de sua competência;
- XLV - deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação da legislação sobre serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, inclusive casos omissos, quando não houver orientação normativa da Advocacia-Geral da União;
- XLVI - deliberar, na esfera técnica, quanto à interpretação das normas e recomendações internacionais relativas ao sistema de segurança de vôo da aviação civil, inclusive os casos omissos;

XLVII - editar e dar publicidade às instruções e aos regulamentos necessários à aplicação da legislação e deste Regulamento;

XLVIII - promover estudos sobre a logística do transporte aéreo e do transporte intermodal, ao longo de eixos e fluxos de produção, em articulação com os demais órgãos governamentais competentes e entidades privadas interessadas;

XLIX - firmar convênios de cooperação técnica e administrativa com órgãos e entidades governamentais, nacionais ou estrangeiros, tendo em vista a descentralização e fiscalização eficiente dos setores de aviação civil e infraestrutura aeronáutica e aeroportuária; e

L - contribuir para a preservação do patrimônio histórico e da memória da aviação civil e da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, em cooperação com as instituições dedicadas à cultura nacional, orientando e incentivando a participação das empresas do setor.

3.2.1.6 Quadro resumo

O Quadro 01 mostra as principais características da ANAC.

ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil	
Principais diplomas normativos	Lei nº. 11.182/2005 e Decreto nº. 5.731/06
Natureza Jurídica – autarquia especial	Autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério da Defesa
Estrutura organizacional	Diretoria, Procuradoria, Corregedorias, Conselho Consultivo, Ouvidoria, Auditoria Interna, Superintendências e unidade regionais.
Composição da diretoria, formas de nomeação, mandato, incompatibilidades etc.	Composição colegiada. Escolha de pessoas brasileiras com reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de sua especialidade. Escolha pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal. Mandato fixo de 5 anos, não-coincidentes. Prazo de quarentena previsto. Causas específicas para demissão (renúncia, condenação judicial transitada em julgado, processo administrativo disciplinar). Regime de incompatibilidade para ex-dirigentes previstos no art. 18 do Decreto nº. 5.731).
Independência financeira	Recursos originários do Tesouro Nacional e receitas próprias. Cobrança de taxas por prestação de serviços e exercício de poder de polícia.

Finalidades	Regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária. Adotar medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País.
Poderes normativos e decisórios	Composição de conflitos (art. 8º, XX da Lei). Processo decisório (arts. 26-28 da Lei e arts 42 e 45 do Decreto). Diversas competências normativas elencadas no artigo 4º e 9º do Decreto.
Participação popular	Conselho Consultivo; atos normativos serão precedidos de audiência pública; Ouvidoria.
Formas de controle	Controle pontual da Administração Central, Poder Judiciário, Tribunal de Contas, controle social (Ouvidoria, consulta e audiência pública), Lei nº. 9.784/99.
Cooperação com outras entidades	Celebrará convênios com os órgãos e entidades do Governo Federal competentes sobre a matéria (art. 6º da Lei).

Quadro 1: Quadro resumo das principais características da ANAC.

Fonte: Cuéllar, 2008.

3.3 Universo e amostra

Para a execução do Trabalho de Conclusão de Curso, dentro do universo de informações disponíveis a respeito do transporte aéreo no Brasil, optou-se pela coleta de informações referentes aos anos de 2004 a 2009, com ênfase nos dados estatísticos disponibilizados por órgãos públicos ligados diretamente ao setor, pois esta amostra permitirá que seja traçado o perfil do transporte aéreo no Brasil no período imediatamente anterior à crise aérea ocorrida nos anos de 2006 e 2007, e o reflexo de suas conseqüências e da atuação da Agência Nacional de Aviação Civil, nos anos posteriores.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo serão apresentados os dados e resultados levantados ao longo da pesquisa e execução deste Trabalho de Conclusão de Curso. Os dados nele apresentados visam atingir os objetivos geral e específicos estabelecidos no Capítulo 1, bem como, servir de base para se responder a questão de pesquisa proposta.

Este capítulo está subdividido da seguinte maneira: O transporte aéreo no Brasil: evolução histórica; A crise aérea brasileira de 2006 / 2007: Análise dos momentos; Causas da crise aérea brasileira de 2006 / 2007; Evolução do marco regulatório na aviação civil brasileira; Produção regulatória e capacidade tecnológica.

4.1 O transporte aéreo no Brasil: evolução histórica⁴

Foi criada, em 1920, a Inspeção Federal de Navegação, ligada ao Ministério de Viação e Obras Públicas, com a finalidade de conceder as concessões e permissões às empresas aéreas solicitantes, além de efetuar a fiscalização nas concessionárias e fomentar a indústria de construção.

Em 1922, houve a certificação do Aero Club Brasileiro para a formação de pilotos, e em 1925, foi editado o Regulamento para os Serviços Cíveis de Navegação Aéreas, que reorganizou a Inspeção Federal de Navegação e criou a Comissão Nacional de Navegação Aérea, que vigorou até 1931 com a criação da Diretoria de Aeronáutica Civil.

Já, em 1927, houve a constituição das primeiras empresas de transporte aéreo regular no Brasil, VARIG e o Sindicato Condor, posteriormente transformada na empresa Cruzeiro do Sul. Entre 1929 e 1939, foram constituídas outras seis

⁴ Fonte: Storino Neto, 2008 (com adaptações).

empresas: ETA, Nyrba do Brasil, Panair do Brasil, Navegação Aérea do Brasil (NBA) e a VASP.

Nada década de 30, foi promulgado o Código do Ar, Decreto-lei nº 483, de 8 de junho de 1938.

Na década de 40, em decorrência da Segunda Guerra Mundial, a aviação passa por um período de fortes transformações. Há o surgimento de aeronaves mais velozes e com mais capacidade de carga e autonomia. Foram desenvolvidas novas pistas de pouso e decolagem, houve a criação de novos aeroportos, e a expansão e aperfeiçoamento da navegação aérea, possibilitando a operação da atividade de aviação civil em lugares mais remotos. Ainda na década de 40, 1941, foi criado o Ministério da Aeronáutica, desvinculando do Ministério de Viação e Obras Públicas a responsabilidade pela condução e gestão da atividade de aviação civil.

O desenvolvimento do transporte aéreo internacional no Brasil, após a Segunda Guerra Mundial, teve por fundamento a Convenção de Chicago de 1944, que foi um importante instrumento multilateral de caráter jurídico e técnico, que orientou a realização de acordos bilaterais entre os Estados Contratantes. Esta convenção teve como objetivo estabelecer as linhas gerais para que a aviação civil internacional pudesse se desenvolver de forma segura e ordenada, e que os serviços internacionais de transporte aéreo pudessem se estabelecer sobre uma base de igualdade de oportunidades, e de modo seguro, eficaz e econômico. Ainda na Convenção de Chicago, foi criada a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), da qual o Brasil faz parte como contratante desde o início de suas atividades, sendo o único país em desenvolvimento considerado como potência aeronáutica, e que ocupa lugar no Conselho de Direção.

Concomitante com o surgimento da OACI, surgiu no Brasil mais de duas dezenas de empresas de transporte aéreo. Diversos fatores contribuíram para essa expansão do mercado, sendo o principal deles a oferta de um grande volume de aeronaves excedentes da guerra e com preços reduzidos, que aliada à precariedade no Brasil dos outros meios de transporte, sinalizou ao empresariado um potencial empreendimento lucrativo em curto prazo. Diante dessa perspectiva, várias empresas foram fundadas, criando-se um ambiente competitivo, mas com empresas

carentes de organização, suporte econômico e capacitação técnica, o que resultou em um processo de concentração da indústria. Assim, ao longo da década de 40 e parte da década de 50, época em que havia pouca regulamentação do Estado Brasileiro na atividade do transporte aéreo, caracterizando a fase da 'política de céus abertos', houve uma expansão acelerada e ao mesmo tempo desordenada do setor da aviação civil brasileira.

Esta expansão acelerada e desordenada do setor da aviação civil brasileira proporcionou que de dez empresas operando em 1945, 65 novas empresas aéreas tentassem permissão para entrar em operação em 1948. Por ocasião, visando à preservação do mercado o Departamento de Aviação Civil (DAC) estabeleceu critérios mais rígidos visando a uma competição controlada, fiscalizando os planos operacionais e de manutenção das empresas, além de controlar suas autorizações de mudança de rotas e frequências, além de analisar sistematicamente as planilhas de custos para garantir a saúde financeira das empresas aéreas no Brasil.

Nada década de 50, a aviação comercial no Brasil é alavancada pelo acentuado desenvolvimento tecnológico experimentado pelo mundo. No período, a atividade projetou-se solidamente no que concerne aos níveis de produção, tecnologia, segurança e conforto. Desta forma, 22 empresas operavam em 1958, atendendo ao transporte aéreo de 355 cidades brasileiras. Em 1959, entraram em operação no Brasil as primeiras aeronaves Caravelle, marco importante da expansão da aviação comercial brasileira.

Na década de 60, devido à recessão por que passou a economia brasileira, o ritmo de desenvolvimento do tráfego aéreo diminuiu. Contudo, devido às transformações políticas ocorridas na época, notadamente em decorrência de reformas administrativas em 1967, o Ministério da Aeronáutica recebeu, de forma formal e definitiva, a atribuição de orientar, coordenar e controlar a aviação civil brasileira, sendo que, em 1969, foi instituído o Sistema de Aviação Civil (SAC), que tinha o Departamento de Aviação Civil (DAC) como órgão central do sistema.

Ademais, visando garantir a sobrevivência do Sistema de Transporte Aéreo, que estava ameaçado devido à conjuntura vivida pelo setor, agravada pela diminuição do ritmo de crescimento do tráfego aéreo, reflexos da recessão econômica dos anos

60, o Estado brasileiro, passou a regulamentar fortemente a atividade, caracterizando a chamada fase da 'concorrência controlada'. Nessa época, o enfoque da atuação do Estado era no sentido de evitar a competição ruinosa entre as empresas, traduzida na área tarifária pela guerra de preços. Nessa área, estabeleceu-se, então, a política da realidade tarifária, cujo fundamento básico é a idéia de que o usuário deveria pagar o justo valor pelos serviços de transporte aéreo de que se utilizasse, cabendo ao poder concedente fixar as tarifas adequadas aos custos operacionais relacionados a tais serviços, neles incluídas as remunerações do capital investido pelas sociedades de transporte aéreo.

Essa política tarifária para o setor de transporte aéreo regular doméstico foi mantida pelo Estado brasileiro até o final da década de 80, caracterizando-se pelo controle e fixação de cota e toda e qualquer tarifa pelas autoridades governamentais.

No final da década de 60 e início da década de 70, o desenvolvimento do transporte aéreo comercial brasileiro se acelerou, tendo realizado em 1967 e 1969 um crescimento de 20% ao ano, correspondendo ao dobro da taxa média de evolução do Produto Interno Bruto.

A década de 70 caracterizou-se pelo elevado patamar da demanda, resultando na aceleração do reequipamento das empresas com aeronaves cada vez mais modernas e de maior capacidade. Em decorrência da aquisição desses aviões maiores, de equipamentos mais econômicos nas rotas de maior densidade de tráfego, bem como por restrições operacionais da maioria das instalações aeroportuárias a aviação comercial de grande porte passou a operar um número mais reduzido de localidades. Em 1975, havia somente quatro empresas operando, atendendo a apenas 92 cidades. Foi então que, em 1976, criou-se o Sistema Integrado de Transporte Aéreo Regional (SITAR) para atender à demanda não servida pelas companhias nacionais.

Ao mesmo tempo, a recém criada Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer) desenvolvera uma aeronave turboélice, com capacidade para dezesseis passageiros, que se ajustava às necessidades de transporte do SITAR. Este fato viabilizou a criação de novas empresas especializadas no atendimento do mercado

regional, abandonado pelas empresas de aviação comercial de grande porte, sem que fosse necessário, no entanto, a concorrência entre elas.

Os princípios que nortearam a criação do Sistema Integrado de Transporte Aéreo Regional foram:

- Definição de regiões para implantação de Linhas Aéreas Regionais Regulares;
- Exploração de cada região por uma única empresa, sob o regime de exclusividade;
- Pagamento às empresas participantes do sistema de uma suplementação tarifária, de forma a que não recaísse sobre o usuário todo o custo da operação;
- Não concorrência entre as linhas regionais e as nacionais;
- Limitação dos tipos de aeronaves a serem utilizadas, as quais deveriam ser adequadas à operação em pistas pequenas e não pavimentadas e com capacidade de oferta compatível com a demanda das linhas a serem servidas pelo sistema; e
- As empresas regionais não poderiam transformar-se em nacionais.

Com a implantação do SITAR, passou a se operar no Brasil dois tipos de serviços bem definidos de transporte aéreo. Em etapas curtas de baixa densidade, ligações regionais, operavam as aeronaves de propulsão turboélice, com capacidade baixa ou média para passageiros e carga. Já em etapas longas domésticas e internacionais de alta densidade, operavam as aeronaves a jato de média e grande capacidade para passageiros e carga.

Na década de 80, o processo evolutivo da aviação comercial intensificou o uso das aeronaves de fuselagem larga para operação de linhas de alta densidade e de etapas longas. Ao mesmo tempo, pôde se notar uma acentuada tendência de aumento da capacidade nas aeronaves das empresas regionais. Evoluiu-se da aeronave Bandeirante, com dezesseis assentos, para a Brasília, com trinta

assentos. No final da década de 80, entraram em operação as aeronaves F-27, com capacidade para cinquenta lugares, e, em 1990, entrou no mercado brasileiro as aeronaves F-100, fazendo com que a aviação regional passasse a usar aeronaves a reação.

Apesar da conjuntura econômica desfavorável vivida pelo Estado brasileiro na década de 80, o nível de atividade dos serviços de transporte aéreo apresentou um comportamento estável, com índices ora negativos, ora positivos, em função dos diversos planos econômicos que foram instituídos. Contudo, na média dos dados computados, não obstante o declínio do Produto Interno Bruto, o transporte aéreo apresentou crescimento positivo. Este crescimento foi impulsionado pelo reequipamento da frota das empresas concessionárias de serviços regulares, em atendimento às pressões do tráfego em função da evolução natural da demanda, bem como pela entrada em operação das aeronaves wide-body⁵ que trouxe benefícios para o transporte aéreo de carga.

Do ponto de vista político, vislumbravam-se, tanto na esfera internacional quanto na nacional, mudanças na filosofia de gerenciamento da aviação comercial pelos governos. No caso específico do Brasil, o governo passou, gradativamente, a estimular o regulamento das relações comerciais com as empresas de transporte aéreo de acordo com as regras de mercado.

O Estado Brasileiro passou a adotar uma postura de regulamentação influenciada pelo pensamento liberal, de forma que os últimos anos da década de 80 são marcados por uma transição de um regime antigo, onde o Estado estabelecia regras que dificultavam as possibilidades de competição, para uma flexibilidade dos regulamentos, onde o poder concedente, embora preservando o equilíbrio competitivo entre as operadoras, estimulava a exploração de novos mercados, horários e linhas, sob um regime de preços mais flexíveis.

A política de flexibilização tarifária adotada pelo Estado a partir de 1989 foi o primeiro passo na transição gradual de um regime de preços fixados pelo governo para uma situação que, coerente com a política geral do governo baseada nos

⁵ Aeronaves de fuselagem larga que permitem a realização de vôos longos e intercontinentais transportando uma maior quantidade de passageiro ou carga que as demais aeronaves.

princípios do pensamento liberal, privilegiava as livres forças de mercado como instrumento adequado na busca de eficiência e do equilíbrio, estimulando as empresas a oferecerem serviços diferenciados, racionalizando o emprego de seus equipamentos, atendendo a novos segmentos da demanda e beneficiando o usuário pela ampliação de opções de serviços e preços disponíveis. Nessa primeira etapa foi estabelecida uma ampla faixa de flexibilidade tarifária em torno da tarifa básica, que poderia ser utilizada pelas empresas para determinar, individualmente, a remuneração de seus serviços, cabendo ao Departamento de Aviação Civil, unicamente a fixação da tarifa básica.

Quanto ao tráfego regional, segmento mais sensível às variações da atividade econômica e à competição dos transportes de superfície, ele demonstrou uma consistente tendência ao crescimento, as concessionárias superaram as dificuldades econômicas do período recessivo e passaram a desempenhar importante papel na complementação e na alimentação dos serviços regulares nacionais.

Verificou-se, contudo, a necessidade de adaptação do SITAR à nova filosofia de flexibilização do transporte aéreo como um todo, e de revisão das medidas de proteção adotadas quando da criação do sistema, que serviram para fortalecer as novas empresas em seu período inicial de implantação e manter as tarifas das linhas regionais acessíveis ao público usuário. A reserva de mercado, representada pela exclusividade e limitação de regiões precisava dar lugar a uma nova concepção operacional que permitisse a entrada de novos investimentos privados e estimulasse a operação desse sistema como o alimentador das linhas tronco.

As recomendações oriundas da V Conferência Nacional de Aviação Comercial, ocorrida em 1991, resultantes de debates entre os atores atuantes do sistema de aviação comercial no Brasil, foram no sentido de uma introdução gradual de um sistema mais flexível e não de um processo de desregulamentação total.

Conforme Santos et al. (2006) a liberação tarifária do setor de transporte aéreo se dá durante toda a década de 90 através da redução dos controles de tarifa e descontos praticados pelas companhias, consolidando-se no ano de 2001, com a total liberação dos preços domésticos.

4.2 A crise aérea brasileira de 2006 / 2007: Análise dos momentos

A crise do sistema de transporte aéreo, também conhecida como “apagão aéreo” ocorreu no Brasil entre setembro de 2006 e meados de 2007, e foi de forma ampla, acompanhada pela imprensa brasileira. Utilizando de informações fornecidas pelas agências de notícias Estadão (2007) e G1 (2007), fez-se um levantamento dos acontecimentos que se sucederam:

Em 29 de setembro de 2006, ocorreu um choque durante um voo entre o Boeing 737-800 da empresa brasileira Gol Linhas Aéreas S.A. (Gol) e um jato Legacy da empresa norte-americana América ExcelAire (ExcelAire Service Inc.), que levou ao óbito 154 pessoas que estavam a bordo do Boeing. Este acidente marca o início do chamado “apagão aéreo”. As investigações iniciais apontam que entre as causas do acidente estão falhas na cobertura do espaço aéreo brasileiro e problemas nos equipamentos de controle de tráfego aéreo. Em 21 de outubro de 2006, ocorre pane no Cindacta-2⁶, localizado em Curitiba/PR, e causa atraso em pelo menos 146 voos comerciais na região sul do país. Acuados pelo inquérito criminal aberto para apurar omissão no acidente envolvendo a empresa Gol, em 27 de outubro de 2006, os controladores de voos brasileiros iniciam operação-padrão, e passam a controlar apenas 14 voos por vez, visando chamar a atenção às péssimas condições de trabalho da categoria.

O dia 1º de novembro 2006 e o feriado de finados, 2 de novembro de 2006, são marcados por um aumento no número de atrasos dos voos comerciais, e são registrados problemas em todos os principais aeroportos do país. O Presidente da República Luis Inácio Lula da Silva solicitou ao então Ministro do Trabalho Sr. Luiz Marinho que fosse iniciada negociação com os controladores de voos. Em 14 de novembro de 2006, o Comandante da Aeronáutica, Luiz Carlos Bueno, aquartela os controladores de voo, gerando protestos entre os trabalhadores, e, em 15 de novembro, o feriado da Proclamação da República é também marcado por atrasos em voos e transtornos nos aeroportos.

⁶ Cindacta: Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (são as unidades responsáveis pelo controle e gerenciamento do espaço aéreo brasileiro).

No dia 05 de dezembro de 2006, é registrada a maior pena no sistema de controle aéreo já ocorrida, devido a uma falha em equipamento, aviões são impedidos de se comunicarem com o Cindacta-1, localizado em Brasília/DF, responsável pelo controle da maior quantidade de tráfego aéreo do país⁷. Em 07 de dezembro de 2006, a Aeronáutica admite a falta de técnicos aptos a corrigir o sistema, e, em 12 de dezembro, o Tribunal de Contas da União divulga relatório que indica falhas de gestão e falta de recursos no sistema de controle aéreo.

O período de festas de finais de ano de 2006 é também marcado pela ocorrência de problemas na aviação civil. A empresa TAM Linhas Aéreas S.A., maior existente no Brasil, retira seis de suas aeronaves de funcionamento para manutenção, ocorrem *overbookings* em diversos voos, e para contornar a situação, o governo se utiliza de aeronaves da Força Aérea Brasileira para o transporte. No dia 21 de dezembro o governo indica a necessidade de reformulação da carreira de controlador de voo e da desmilitarização do setor. Na antevéspera do natal são registradas as maiores filas de espera nos aeroportos do país, com o registro de 55,2% dos voos com mais de uma hora de atraso. Em 26 de dezembro de 2006, a ANAC inicia auditoria para investigar os problemas ocorridos durante o natal.

O ano de 2007 se inicia sem resolução da crise no transporte aéreo brasileiro. Em 12 de janeiro, é registrada nova pane no Cindacta-2, onde é verificado que o problema ocorrera em um equipamento considerado obsoleto. No começo de fevereiro, a Casa Civil inicia discussão sobre mudanças no sistema aéreo brasileiro, destacando a desmilitarização. Em 14 de fevereiro, os controladores de vôo ameaçam fazer greve no período de carnaval, mas, após propostas feitas pelo governo à categoria, o indicativo de greve é suspenso. Ainda em fevereiro de 2007, há a substituição no comando da Aeronáutica: retira-se o Comandante Luiz Carlos Bueno e assume o posto o Brigadeiro Juniti Saito. E, no dia 28 de fevereiro, a Promotora Ione de Souza Cruz, da Justiça Militar, decide pelo arquivamento do inquérito policial militar aberto pelo Comando da Aeronáutica para tentar enquadrar os sargentos controladores por suposta prática de condutas caracterizadoras de crime que teriam produzido os problemas ocorridos no final de 2006.

⁷ Fonte: Cindacta I, disponível em < <http://www.decea.gov.br/unidades/cindacta-i/>> Acesso em: 11 jul. 2010.

Em 18 de março de 2007, o Cidactata-1 e, em 21 de março, o Cindacta-2 registram nova pane, desta vez nos sistemas de informática, o que levanta suspeitas do governo de sabotagem. No dia 24, falta de teste em aparelho que permite pouso em dias sem visibilidade fecha o Aeroporto de Cumbica, Guarulho/SP. No dia 26 de março, a Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária (Infraero) culpa a Aeronáutica pelos problemas que haviam ocorrido, e a imprensa noticia que a gestão da aviação civil no Brasil saíra do controle. Em 30 de março, os controladores de voo fazem motim, entram em greve e paralisam os principais aeroportos brasileiros o que ocasiona tumulto entre os passageiros.

O Comando da Aeronáutica ordena a prisão dos controladores militares enquanto o Presidente da República determina ao Ministro do Planejamento que negocie com a categoria. A greve é suspensa. Contudo, em 31 de março, ainda sob o reflexo da paralisação ocorrida no dia anterior, os aeroportos registram problemas: um passageiro morre de infarto no Aeroporto de Curitiba/PR durante embarque para Porto Alegre/RS; passageiros acusam empresas aéreas de não fornecerem facilidades para quem teve voos cancelados; passageiros dormem no saguão dos aeroportos; e em Brasília/DF, um grupo tenta invadir um avião da empresa TAM.

Em 5 de abril de 2007, os controladores de voo emitem nota onde pedem perdão à sociedade brasileira pelo motim ocorrido em 30 de março, e dizem que ele foi um grito de socorro da classe, pois estariam no limite da condição humana para exercerem suas funções. Em 17 de julho de 2007, ocorre novo acidente aéreo: no Aeroporto de Congonhas, São Paulo/SP, um Airbus A320 da empresa TAM Linhas Aéreas S.A. vindo de Porto Alegre/RS se choca com um prédio da empresa TAM Express e ocasiona a morte de 199 pessoas. Em 07 de setembro de 2007, em nota à imprensa, a ANAC demonstra que a crise aérea fora superada para os usuários dos serviços de transporte aéreo.

Ainda, para ilustrar os fatos ocorridos durante a crise aérea, expõem-se os índices de Regularidade, Pontualidade e Eficiência Operacional, atrasos de voos, números de acidentes aéreos, e número de vítimas em acidentes aéreos.

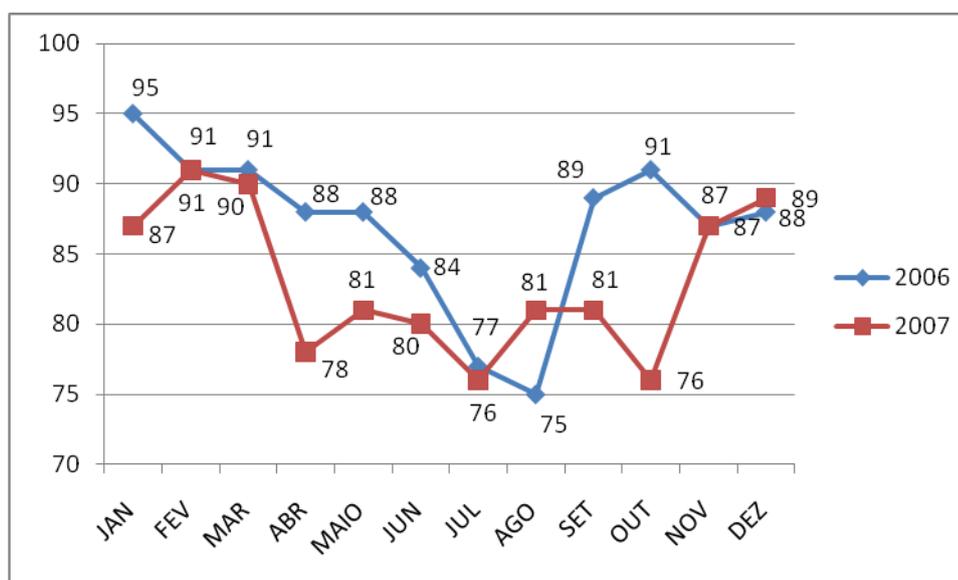
4.2.1 Regularidade, Pontualidade e Eficiência Operacional

Estão disponíveis para acesso público os índices de regularidade, pontualidade e eficiência operacional referentes apenas aos anos de 2006 e 2007. Conforme a Instrução de Aviação Civil IAC 1502⁸, o índice de regularidade refere-se à proporção do total de etapas de voo previstas em HOTRAN (Horário de Transporte) que foram efetivamente realizadas. O índice de pontualidade refere-se à proporção das etapas de voo que foram operadas de acordo com os horários previstos nos respectivos documentos de HOTRAN dentre o total de etapas de voo efetivamente realizadas, considerando-se os limites de tolerância existentes. O índice de eficiência operacional corresponde à ação combinada da regularidade e da pontualidade, representando, de um modo geral, à probabilidade do passageiro de, ao chegar ao aeroporto, ver o seu voo realizado e dentro do horário previsto.

	JAN	FEV	MAR	ABR	MAIO	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
2006	95	91	91	88	88	84	77	75	89	91	87	88
2007	87	91	90	78	81	80	76	81	81	76	87	89

Observação: valores em percentual.

Quadro 2 Índice de Regularidade 2006 / 2007 – Voos Doméstico
Fonte: ANAC



Observação: valores em percentual.

Gráfico 1 Índice de Regularidade 2006 / 2007 – Voos Doméstico
Fonte: ANAC

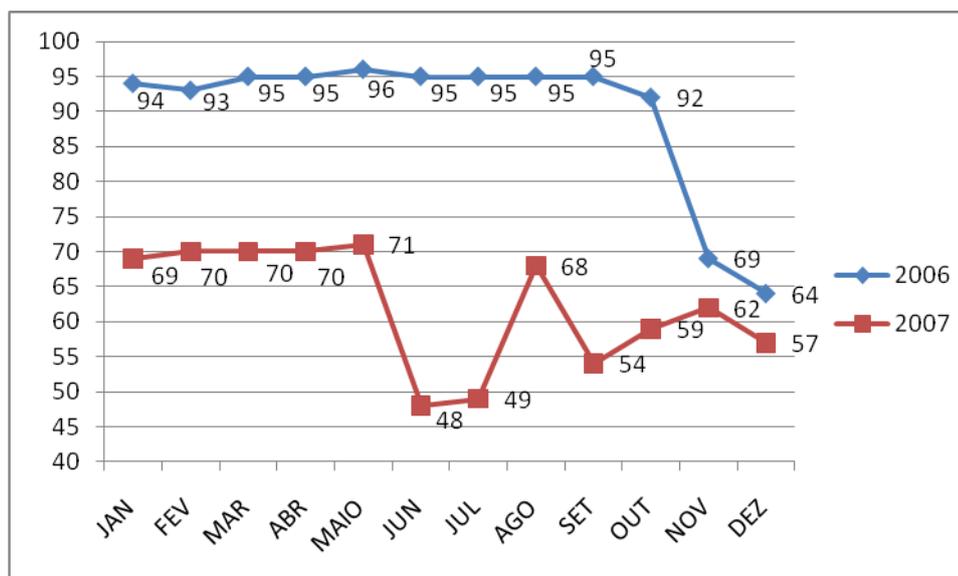
⁸ Aprovada pela Portaria DACnº 366/DGAC, de 8 de junho de 1999 – ANEXO A

O Quadro 2 e Gráfico 1 refletem que a regularidade dos voos no período de 2006/2007 não foi fortemente impactada pela crise aérea brasileira, mantendo seus índices consideravelmente estáveis, com exceção do mês de outubro de 2007 comparativamente à outubro de 2006.

	JAN	FEV	MAR	ABR	MAIO	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
2006	94	93	95	95	96	95	95	95	95	92	69	64
2007	69	70	70	70	71	48	49	68	54	59	62	57

Observação: valores em percentual.

Quadro 3 Índice de Pontualidade 2006 / 2007 – Voos Doméstico
Fonte: ANAC



Observação: valores em percentual.

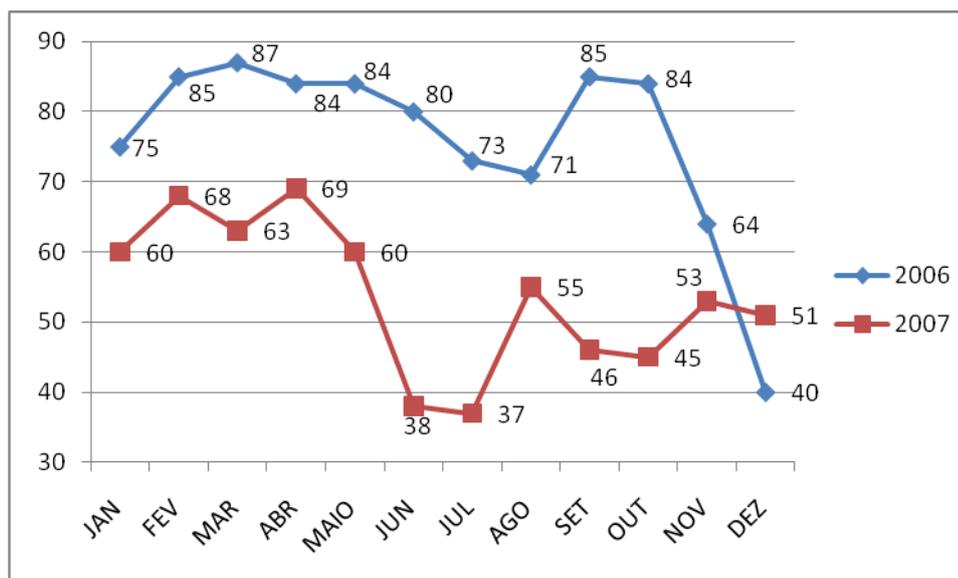
Gráfico 2 Índice de Pontualidade 2006 / 2007 – Voos Doméstico
Fonte: ANAC

Ao contrário do índice de regularidade, o de pontualidade, representado pelo Quadro 3 e Gráfico 2, demonstra o forte impacto da crise aérea no cumprimento dos horários dos voos domésticos brasileiro ao longo do período. Observa-se o ponto mais baixo do gráfico em junho e julho de 2007, período marcado por problemas trabalhistas com os controladores de tráfego aéreo e do acidente ocorrido no Aeroporto de Congonhas com avião da empresa Tam Linhas Aéreas S.A.

	JAN	FEV	MAR	ABR	MAIO	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
2006	75	85	87	84	84	80	73	71	85	84	64	40
2007	60	68	63	69	60	38	37	55	46	45	53	51

Observação: valores em percentual.

Quadro 4 Índice de Eficiência Operacional 2006 / 2007 – Voos Doméstico
Fonte: ANAC



Observação: valores em percentual.

Gráfico 3 Índice de Eficiência Operacional 2006 / 2007 – Voos Doméstico
Fonte: ANAC

Como é uma ação combinada entre o índice de regularidade e o de pontualidade, o índice de eficiência operacional, Quadro 4 e Gráfico 3, também é afetado pela crise aérea, tendo seus valores mais baixos no mês de junho e julho de 2007, assim como o índice de pontualidade. Observa-se que o pior mês de 2006 foi dezembro, quando a empresa Tam Linhas Aéreas S.A. retirou seis aeronaves de funcionamento para manutenção.

4.2.2 Atrasos de Voos

Estão disponíveis para consulta os índices de atrasos de voos a partir de maio de 2007. Este índice refere-se ao percentual de atrasos de todos os voos com origem

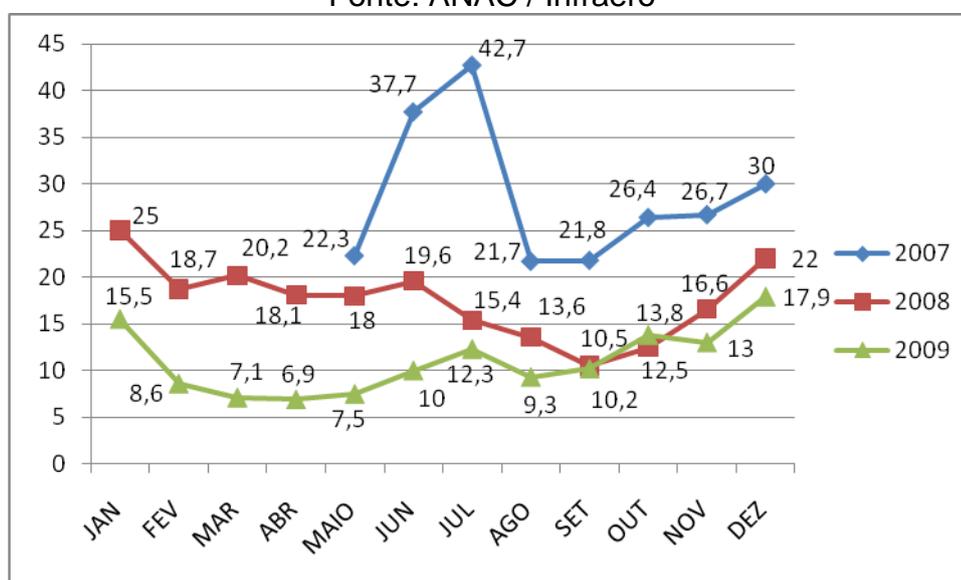
no Brasil, com dados apurados pela Infraero nos 67 aeroportos que administra. Os atrasos são contabilizados a partir de 30 minutos do horário previsto para a partida. São apresentados aqui os dados consolidados até dezembro de 2009.

	JAN	FEV	MAR	ABR	MAIO	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
2007					22,3	37,7	42,7	21,7	21,8	26,4	26,7	30,0
2008	25,0	18,7	20,2	18,1	18,0	19,6	15,4	13,6	10,5	12,5	16,6	22,0
2009	15,5	8,6	7,1	6,9	7,5	10,0	12,3	9,3	10,2	13,8	13,0	17,9

Observação: valores em percentual.

Quadro 5 Índice de Atrasos – 2007 / 2009

Fonte: ANAC / Infraero



Observação: valores em percentual.

Gráfico 4 Índice de Atrasos – 2007 / 2009

Fonte: ANAC / Infraero

O índice de atraso é o que melhor reflete os problemas ocorridos durante a crise aérea no período de 2007. Novamente o mês de junho e julho de 2007 apresentam-se como os maiores picos, devido aos fatos já narrados. Com a comparação entre os anos de 2007, 2008 e 2009, é facilmente percebida a regularização e melhoria na prestação do serviço de transporte aéreo.

4.2.3 Números de acidentes aéreos, e número de vítimas em acidentes aéreos

Estão disponíveis para consulta os números referentes à quantidade de acidentes aéreos e de vítimas em acidentes aéreos ocorridos entre os anos de 2000 e 2009, como demonstrado no quadro abaixo.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nº de Acidentes	57	67	58	68	52	58	67	100	109	111
Nº de Vítimas	63	78	65	66	80	36	210	272	55	61

Quadro 6 Número de Acidentes aéreos e número de vítimas em acidentes aéreos – 2000 / 2009
Fonte: CENIPA

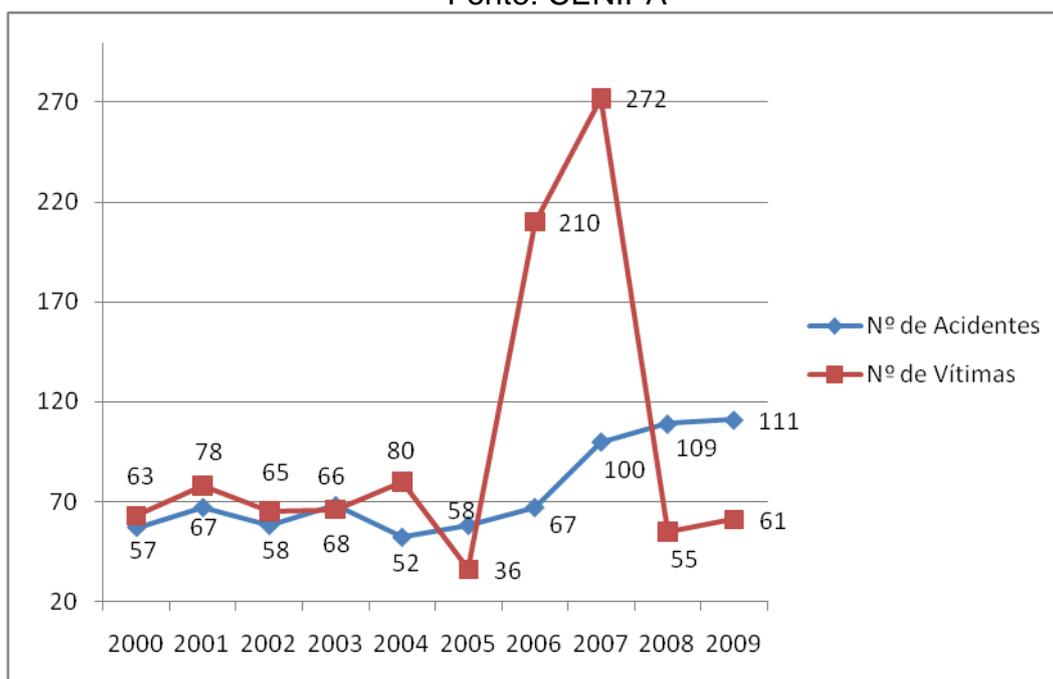


Gráfico 5 Número de Acidentes aéreos e número de vítimas em acidentes aéreos – 2000 / 2009
Fonte: CENIPA

O pico no Gráfico 5 referente ao número de vítimas é conseqüência dos dois acidentes ocorridos: o primeiro ocorrido com a empresa Gol Linhas Aéreas em 2006, com 154 vítimas, e o segundo ocorrido em 2007 com a empresa Tam Linhas Aéreas S.A. com 199 vítimas.

4.3 Causas da crise aérea brasileira de 2006 / 2007

Como discorrido no tópico 4.2, os impactos da crise aérea foram grandes em todo o setor da aviação civil, bem como na sociedade. Durante o processo de pesquisa, foi possível a identificação de fatores que acarretaram nos acontecimentos narrados.

Foi recorrente entre os autores e reportagens que não foi um único fator o causador da crise, tampouco que ela tenha iniciado seu ciclo a partir do acidente envolvendo o avião da empresa Gol Linhas Aéreas, mas sim que o setor vinha sofrendo há anos de problema de gestão governamental e de infra-estrutura, que culminaram no ocorrido.

Assim, listam-se, aqui, os pontos identificados como principais fatores:

- Falta de atuação efetiva do Conselho de Aviação Civil (Conac) quando de sua instituição;
- Falta de articulação entre os órgãos e entidades que compunham o Sistema de Aviação Civil;
- Impactos causados pelo processo de transição do DAC para a ANAC, e conseqüente desmilitarização;
- Desatualização das normas e legislação, algumas, como o CBA, datadas de antes da Constituição de 1988;
- Saída do mercado da companhia aérea Varig, à época a principal operadora do mercado;
- Incapacidade das empresas remanescentes no mercado de absorver os usuários da empresa Varig;
- Redução dos preços das passagens aéreas que inflaram a demanda de passageiros;
- Crescimento da demanda de passageiros, acima do previsto pelo setor, e em um curto espaço de tempo;

- Deficiência nos investimentos na infra-estrutura do setor, que não acompanhou o crescimento de demanda de passageiros e companhias aéreas;
- Falta de infra-estrutura aeroportuária e aeronáutica para atender às novas demandas;
- Superlotação de aeroportos;
- Concentração da malha aérea, em especial nos estados do sudeste brasileiro;
- Concentração de uma grande quantidade de voos em poucos aeroportos;
- Utilização do aeroporto de Congonhas como principal *hub* da aviação comercial nacional. Notadamente o aeroporto de Congonhas sofre com severa limitação de operação, com condições críticas de situação geográfica, de capacidade de atendimento e de segurança operacional;
- Pouco estímulo à concorrência no setor;
- Duopólio estabelecido entre as empresas TAM e Gol, que concentram e dominam as principais rotas do mercado aeroviário nacional;
- Inexistência de aeronaves reservas e planos de contingência entre as companhias aéreas;
- Condições de trabalho dos controladores de tráfego aéreo;
- Problemas entre os controladores de tráfego aéreo e órgãos públicos;
- Problemas no atendimento aos usuários do sistema de aviação civil, tanto por parte das companhias aéreas, como por órgãos públicos;
- Problemas com os equipamentos operacionais do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro;
- Pouca flexibilidade da rede de tráfego aéreo quando da ocorrência de imprevistos;

- Inexistência de planejamento estratégico para o setor;

4.4 Evolução do marco regulatório na aviação civil brasileira

Descrever o desenvolvimento do marco regulatório do setor de aviação civil ajuda a compreender o seu posicionamento atual, e a identificar o papel e atuação da ANAC. A evolução do marco regulatório anda em paralelo com a evolução histórica do transporte aéreo no Brasil, e por vez, um torna-se reflexo do outro.

Identificou-se nos documentos da Câmara (2007) a descrição dos diversos períodos regulatórios, de onde foi retirado o conteúdo do item 4.4.1 ao 4.4.7, mantendo-se a redação original.

4.4.1 De 1973 a 1986

Corresponde à fase da regulação mais estrita, cominando ao poder público a atribuição de influir em praticamente todas as etapas e elementos da aviação civil. Determinou-se a divisão do mercado doméstico em quatro companhias nacionais e cinco companhias regionais, estrutura implementada com o estabelecimento do Sistema Integrado de Transporte Aéreo Regional – SITAR, objeto do Decreto nº. 76.590, de 12/11/1975. Nesse arcabouço, não se permitia a entrada de novas empresas, além das já autorizadas. Concedia-se a cada uma das companhias regionais o monopólio em determinada região, para a exploração das ligações alimentadoras, garantindo-lhes suplementação tarifária em rotas de baixa densidade. Às empresas nacionais reservavam-se as ligações tronco, vedando-se, assim, a competição entre estas e as empresas regionais. Além disso, variáveis como tarifas e frequências de voo eram determinadas unicamente pelas autoridades. Elementos de política industrial também estavam presentes, sob a forma de linhas de crédito para a aquisição de aeronaves EMB-110 (Bandeirante), fabricadas pela Embraer.

4.4.2 De 1986 a 1992

Com o agravamento da situação macroeconômica, abandonou-se a ênfase no planejamento e estruturação do setor de aviação civil e deu-se prioridade ao controle de tarifas, como elemento importante das políticas de estabilização. Datam desta fase os numerosos contenciosos judiciais relativos aos critérios de reajustes tarifários então adotados. Em contrapartida, introduziram-se as bandas tarifárias em 1989, permitindo-se a prática de preços até 25% inferiores e até 10% superiores – faixa estendida, em 1990, para 50% abaixo e 32% acima – às tarifas de referência definidas pelo DAC. Manteve-se o arranjo de distribuição do mercado nos termos do SITAR. Por sua vez, a definição de frequência, rotas e aquisição de aeronaves era sujeita a controles econômicos, requerendo autorização governamental prévia.

4.4.3 De 1992 a 1997

Iniciou-se o processo de desregulamentação gradual da aviação civil, com adoção de políticas graduais. Com a chamada Primeira Rodada de Liberalização, aboliram-se, em 1992, os monopólios regionais, à exceção dos “Voos Direto ao Centro” – denominação posteriormente modificada para “Linhas Aéreas Especiais” -, que concentravam pares de aeroportos do conjunto formado pelo de Brasília, de Congonhas, Santos Dumont e da Pampulha, não incluídos, aí, a Ponta Aérea Rio-São Paulo ou Congonhas-Santos Dumont. Esta ligação teve tratamento especial. Nela, operavam as empresas nacionais, com critérios de administração da distribuição do tráfego entre elas. No restante do país, passou-se a estimular a entrada de novas operadoras, extinguindo-se, portanto, o arranjo de quatro companhias nacionais e cinco companhias regionais. Conquanto ainda se mantivesse a vigência de tarifas de referência e seu reajuste fosse controlado pelas autoridades, a competição de preços passou a ser incentivada, adotando-se a banda com limites de 50% abaixo e 32% acima dos preços de referência. Suprimiram-se,

também, os controles econômicos como requisito de definição de frequência, rotas e aquisição de aeronaves.

4.4.4 De 1998 a 2001

No final de 1997 e começo de 1998, assistiu-se à Segunda Rodada de Liberalização, caracterizada pela remoção definitiva das bandas tarifárias e pela extinção da exclusividade de operação das Linhas Aéreas Especiais – exceto Ponte Aérea Congonhas-Santos Dumont – pelas empresas regionais. Iniciou-se, assim, uma fase de intensa competição, inclusive entre as companhias nacionais e regionais. Não se removeram, porém, todos os controles sobre os reajustes tarifários, a despeito de não se conviver mais com a tarifa de referência. A par disso, o setor passou a ser monitorado também pelas autoridades antitruste.

4.4.5 De 2001 a 2002

Esta fase marca o auge do processo gradual de desregulamentação do setor. Com a chamada Terceira Rodada de Liberalização, permitiu-se total liberalização dos preços e a flexibilização os processos de entrada de novas firmas e de pedidos de novas linhas aéreas, frequências de voos e aquisição de aeronaves, processo que concorreu para a entrada em operação da Gol Linhas Aéreas, em janeiro de 2001.

4.4.6 De 2003 a 2005

Observaram-se novas orientações da política governamental para o setor, que se refletiram na reordenação de procedimentos de interferência econômica no mercado. Essas mudanças são consubstanciadas na Resolução do CONAC nº.

002/2003, de 30/10/2003, que aprovava as diretrizes para a regulação econômica do transporte aéreo. Preconizava-se, por exemplo, que o DAC disporia de instrumentos para regular a oferta, embora em caráter excepcional, e monitoraria as tarifas praticadas, ressalvando-se, porém, que elas seriam definidas pelo mercado. No que concerne ao acesso a mercados, previa-se que ele seria livre para linhas não atendidas, mas sujeito à análise e à aprovação pelo DAC, no caso de linhas já atendidas. Estipulava-se, também, que o DAC elaboraria norma específica de alocação de slots em aeroportos que apresentassem saturação de tráfego.

4.4.7 De 2005 a 2010

Marcado pela criação da ANAC, por meio da Lei nº 11.182, de 27/09/05, como autoridade de aviação civil, à qual foi cominado extenso rol de atribuições, incluindo o poder concedente, algumas funções de Estado e poderes abrangentes de regulação e fiscalização.

Esta Lei estabeleceu ainda os princípios da liberdade de fixação de tarifas e exploração de rotas pelas empresas operadoras, ressalvados apenas a capacidade de infra-estrutura e requisitos de segurança de voo e qualidade do serviço prestado.

4.5 Produção regulatória, capacidade tecnológica e inovação

A produção de instrumentos legalistas de atuação e interação com o mercado reflete a atuação dos agentes públicos como reguladores, pois aqueles servem como instrumento de ação.

4.5.1 Portarias e Resoluções

Ao se observar as Portarias emitidas no ano de 2004 pelo DAC, verifica-se que se referem principalmente ao controle de tarifas aéreas e controle econômico e o mesmo se repete no ano de 2005.

Já ao se observar a produção regulatória da ANAC no ano de 2006 a 2009, em especial as portarias e resoluções editadas por ela, é possível observar uma ampliação dos assuntos abordados. As portarias abordam assuntos relacionados à outorga de funcionamento a empresas exploradoras de serviços aéreos, à homologação de estruturas aeroportuárias, registros de heliportos e aeroportos, além de segurança operacional. As resoluções tomam aspectos mais amplos, elas ditam, entre outras coisas, sobre segurança e identificação em aeroportos, sobre segurança operacional e movimentação de voos, estabelecimento de liberdade tarifária para voos internacionais, alterações no regimento interno da Agência e aprovação de Regulamentos Brasileiros da Aviação Civil.

Toda a produção regulatória da Agência está disponível em <<http://www.anac.gov.br/biblioteca/biblioteca2.asp>>.

4.5.2 Consultas Públicas

A consulta pública é a forma principal da sociedade e entes regulados opinarem e colaborarem com o processo regulatório. Como posto por Spink (2006, 25), ainda seria indicativo de inovação na gestão pública uma vez que "... consolida formas de acesso e diálogo entre a sociedade e suas agências públicas, aumentando a qualidade da prática política e institucional".

Entre 2007 e 2009, foram encerradas as seguintes consultas públicas pela ANAC:

4.5.2.1 Ano 2007

- Política Tarifária para a América do Sul;
- Estabelecimento de Regime Tarifário Especial no âmbito do Aeroporto Internacional de Congonhas, do Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos – Gov. André Franco Montoro e do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão – Antônio Carlos Jobim;
- Concessão de isenção de demonstração de concordância do avião ERJ 190-100 ECJ com os requisitos RBHA/FAR 25.562(a) e 25.785(b);
- Concessão de isenção de demonstração de concordância do avião ERJ 190-100 ECJ com o requisito RBHA 25.785(j);
- Concessão de isenção de demonstração de concordância do avião ERJ 190-100 ECJ com o requisito RBHA 25.813(e);
- Implementação de Área de Segurança de Fim de Pista nos Aeródromos Públicos Brasileiros;
- Proposta de regramento sobre o espaço útil de instalação entre as poltronas em aeronaves que operam de acordo com os RBHA 135 e 121;
- Transporte Aéreo Regular Internacional;
- Alocação de Freqüências e Designação de Empresa Aérea Brasileira para Vôos Internacionais;
- Obras em Guarulhos;
- Overbooking;
- Pista Auxiliar de Congonhas;
- Transporte de Passageiros Especiais;
- Remuneração das Agências de Turismo;
- Pista Principal de Congonhas.

4.5.2.2 Ano 2008

- Estabelecimento de regras gerais para alocação inicial de horários de chegada e partida de aeronaves em linhas aéreas domésticas de transporte regular de passageiros em aeroportos domésticos que tenham um aumento de capacidade e/ou alteração de restrição operacional;
- Revogação da Portaria nº 187/DGAC, de 8 de março de 2005;
- Procedimentos e Normas Gerais para a Elaboração de Regras e Emendas aos Regulamentos da ANAC -RBAC 11;
- Revogação de portarias tratando da fixação dos valores e dos procedimentos para cobrança de tarifas aeroportuárias domésticas de embarque, pouso e permanência para os aeroportos internacionais do Rio de Janeiro/Galeão - Antônio Carlos Jobim, de São Paulo/Guarulhos - Governador André Franco Montoro e de Belo Horizonte/Tancredo Neves – Confins;
- Realocação de horários de chegadas e partidas de aeronaves em linhas aéreas domésticas de transporte regular de passageiros;
- Estabelecimento de critérios e procedimentos para a alocação de áreas aeroportuárias;
- Aprovação da inclusão, na IAC 3206-0387, da indicação das aeronaves Embraer modelos EMB-170 e EMB-190 no que diz respeito à composição da tripulação – número mínimo de comissários de vôo;
- Condição especial para o projeto de tipo do avião Embraer modelo EMB-500 VLJ aplicável ao respectivo sistema de indicação de velocidades;
- Alteração da política tarifária para vôos internacionais com origem no Brasil e destino nos demais países do mundo, exceto os da América do Sul;

- Concessão de isenção de demonstração de concordância com o requisito RBHA 23.181 (b), emenda 23-45, peticionada pela Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. - Embraer para o projeto de tipo do avião modelo EMB-500;
- Elaboração do Regulamento Brasileiro de Aviação Civil nº 01 - RBAC 01, intitulado “Regulamentos Brasileiros de Aviação Civil. Definições, Regras de Redação e Unidades de Medida”;
- Elaboração de regra a ser incluída nos apêndices F do RBHA 135 e M do RBHA 121 – Especificações de Gravadores Digitais de Dados de Vôo para aviões.
- Regulamentação do Processo de Alocação de Frequências Internacionais e de Designação de Empresas Aéreas Regulares Brasileiras;
- Edição de instrumento normatizador que estabeleça as diretrizes gerais e os procedimentos para que os Governos Estaduais procedam à elaboração/revisão dos respectivos Planos Aeroviários Estaduais (PAE).

4.5.2.3 Ano 2009

- Alteração do Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica - RBHA nº 145.

4.5.3 Espaço do Passageiro, Hora de Viajar e Fale com ANAC: ações na Internet

Entre as ações de informação e apoio aos usuários dos serviços aéreos pela Internet implementados pela ANAC, ou em parceria com outros órgãos, destacam-se três: o Espaço do Passageiro; o Hora de Viajar; e o Fale com ANAC.

O Espaço do Passageiro está disponível no sítio <<http://www.anac.gov.br/passageiro/>> e foi criado para possibilitar aos usuários dos

serviços aéreos avaliarem a execução desses serviços pelas empresas aéreas e aeroportos que operam voos regulares no Brasil. A avaliação é feita por meio de atribuição de notas de 1 a 10, sendo 1 a pior e 10 a melhor nota. Conforme o sítio eletrônico, são avaliados os seguintes itens:

- **Das companhias aéreas:**

- Pontualidade;
- Atendimento na Sala de Embarque;
- Atendimento na Venda de Passagem;
- Serviço de Bordo;
- Conforto da Aeronave;
- Atendimento no *Check-In*;
- Atendimento pela Internet;
- Relação Custo-Benefício;
- Atendimento a Necessidades Especiais; e
- Cuidado com a Bagagem.

- **Dos aeroportos:**

- Acesso ao Aeroporto;
- Atendimento a Necessidades Especiais;
- Conforto – Antes do Embarque;
- Conforto – na Sala de Embarque;
- Conforto e Facilidades na Área de Desembarque;
- Estacionamento no Aeroporto;

- Fila de Controle da Alfândega (Receita Federal) no Desembarque Internacional;
- Fila de Controle de Passaportes (Polícia Federal) no Embarque Internacional;
- Fila de Controle de Passaportes (Polícia Federal) no Desembarque Internacional;
- Fila de Inspeção (Raios X);
- Lojas de Alimentação e Conveniência;
- Serviços de Informações – Antes do Embarque;
- Serviços de Informações – na Sala de Embarque;
- Serviços Públicos no Terminal (Polícia Civil, ANVISA, Juizado de Menores, Receita Federal, Posto Médico);
- Tempo de Restituição de Bagagem; e
- Transporte Público e Táxis no Aeroporto.

As avaliações das companhias aéreas e dos aeroportos ficam disponíveis ao acesso de qualquer pessoa, isso permite à ANAC avaliar a percepção dos usuários com relação aos serviços prestados pelas operadoras do sistema de aviação civil, o que serve de embasamento para ações regulatórias. Ainda, servem aos usuários no momento de escolha de que companhia aérea utilizará.

O Hora de Viajar é uma ação conjunta entre ANAC, Infraero, Comando da Aeronáutica e Ministério da Defesa, e pode ser acessado pelo sítio eletrônico < <http://www.infraero.gov.br/horadeviajar/>>. O sítio é dividido em três partes: Antes do Embarque; Durante o Voo; e No Desembarque. Ele consiste em um conjunto de informações e dicas, e é voltado aos passageiros para que acessem de forma simplificada seus direitos e deveres durante as diferentes etapas do voo.

O Fale com a ANAC está disponível nos sítios eletrônicos < <http://www.anac.gov.br/atendimentoeletronico.asp>> e <

<http://www.anac.gov.br/arus/focus/faleconosco/validarUsuario.asp>>, e, como neles disposto, consiste em um local onde as pessoas podem opinar e reclamar sobre os serviços prestados pelas empresas aéreas e demais organizações (públicas e privadas) reguladas e fiscalizadas pela ANAC. No sítio é possível, também, o registro de manifestações com relação aos serviços prestados pela própria Agência, que são avaliados pela Ouvidoria do órgão. Ainda no Fale com a ANAC o reclamante pode acompanhar sua manifestação desde o registro até sua conclusão pelas áreas técnicas da Agência e/ou empresas aéreas.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este trabalho buscou discutir o papel da administração pública como um dos atores principais de estímulo e desenvolvimento dos entes por ela regulados, abordando conceitos de inovação na gestão pública, transporte aéreo e regulação.

Na seção 2 foram identificados conceitos de regulação na administração pública e sua importância no estabelecimento de regras para provisão dos serviços e bens de utilidade pública, e ainda como ela serve de instrumento para correção das falhas de mercado. Na mesma seção, buscou-se a compreensão de quais seriam as características da inovação na gestão pública, percebendo-se que entre elas estão a inclusão da participação popular, a democratização das decisões, a contribuição para melhoria dos serviços prestados e a consolidação do diálogo entre a sociedade e as agências públicas.

Na seção 3 explicitou-se a metodologia utilizada para a construção do trabalho, e caracterizou-se a Agência Nacional de Aviação civil.

A seção 4 começou descrevendo a evolução histórica do setor de transporte aéreo no Brasil, destacando-se os principais fatos ocorridos desde 1920, culminando com a criação da Agência Nacional de Aviação Civil, em 2005. Em seguida, passou a descrever a crise aérea ocorrida no Brasil nos anos de 2006 e 2007, que teve como fatos principais o acidente ocorrido entre um avião da empresa aérea brasileira Gol Linhas Aéreas S.A. e um jato Legacy da empresa norte-americana ExcelAire Service Inc., e o acidente ocorrido no Aeroporto de Congonhas, São Paulo/SP, envolvendo uma aeronave da empresa TAM Linhas Aéreas S.A. Posteriormente, foi descrita a evolução do marco regulatório na aviação civil brasileira, e se apontou as ações adotadas pela ANAC durante seus primeiros anos de atuação, visando a identificação das mudanças e inovações na área da gestão pública do setor de transporte aéreo no Brasil. Foram expostos, também, os índices de Regularidade, Pontualidade e Eficiência Operacional, Atrasos de Voos, Números de Acidentes Aéreos, e Número de Vitimas em Acidentes Aéreos.

Constatou-se, ao longo da construção deste trabalho, que o processo de inovação emerge da necessidade de uma organização se adaptar às situações do ambiente em que está inserida. Observou-se que a crise no setor da aviação civil brasileira, ocorrida entre os anos de 2006 e 2007, foi um marco no processo regulatório, e colocou em foco a necessidade de uma atuação efetiva dos órgãos públicos responsáveis.

A estrutura regulatória proposta pela ANAC foi apta a conter a crise do setor aéreo ocorrida nos anos de 2006 e 2007, como se depreende dos índices apresentados na seção 4, em especial os índices de atrasos, que demonstram uma queda significativa. Destaca-se que o número de acidentes apresenta uma crescente, mas que pode ser um reflexo do aumento do mercado da aviação civil, e não uma ausência ou lacuna no processo regulatório.

Observa-se que a produção regulatória da ANAC passou a abordar temas mais amplos que aquela do DAC, o que é um indicativo de desenvolvimento de sua capacidade tecnológica para inovação, que, em seu posicionamento, compreende a capacidade de regular o mercado adotando medidas eficientes, efetivas, transparentes, e responsável com os entes regulados.

Corroboram ainda com indicativo da existência de inovação na gestão da aviação civil brasileira as ações apontadas nos itens 4.5.2 e 4.5.3, uma vez que ampliam o diálogo entre a ANAC e a sociedade, permitindo que a Agência democratize sua tomada de decisões e melhore seus serviços prestados.

A ANAC, como entidade pública, não enfrenta competição. Contudo, ela é um agente de estímulo e melhoria da infra-estrutura do setor de aviação civil. Ainda, as políticas por ela adotadas têm importante papel na regulação e coordenação da quantidade e qualidade do desenvolvimento tecnológico (MARQUES e OLIVEIRA, 2009) do setor em que está inserida.

O apagão aéreo foi um acontecimento que trouxe para o foco a gestão do setor. Dentre suas causas, a deficiência da infra-estrutura aeroportuária brasileira, a inexistência de um planejamento de longo prazo para o setor, e a falta de articulação entre os órgãos pertencentes ao sistema de aviação civil são aquelas mais preocupantes. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), no seu trabalho

sobre o panorama e perspectivas para o transporte aéreo no Brasil e no mundo (IPEA, 2010), mostra-se otimista quanto à evolução desta situação, ele expõe que mesmo com os problemas que o setor de aviação civil enfrentou nos últimos anos, existiram avanços consideráveis. O Instituto destaca que a Secretaria de Aviação Civil, ligada ao Ministério da Defesa, está exercendo um papel de coordenadora entre o Ministério e os órgãos ligados a ele, de forma a proporcionar o estabelecimento de uma linguagem comum e uma interlocução entre o Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea), a Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero), e a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Ainda, o IPEA (2010) aponta que a Infraero vem buscando estabelecer um planejamento estratégico para seus investimentos no longo prazo, e também que o Conselho Nacional de Aviação Civil (CONAC) tem se reunido com mais frequência, de forma a assumir um papel de formulador de políticas públicas, e não de regulador ocasional.

Ainda, neste ano de 2010, foi apontado na mídia uma nova problemática para o setor de aviação civil: as condições de trabalho de pilotos, co-pilotos e comissários de bordo. A situação, deflagrada no início do mês de agosto, ocorreu na empresa Gol Linhas Aéreas, com denúncias de excesso de trabalho e de escalas de trabalho irregulares (AGÊNCIA BRASIL, 2010), demonstrando que fatores, não só governamentais ou de infra-estrutura, podem influenciar e desencadear nova crise aérea. Neste caso em específico, os atrasos e cancelamentos dos voos da empresa Gol superaram 40%, e, por consequência e efeito cascata, ocasionaram atrasos superiores a 20% em todos os voos nacionais (G1, 2010).

Teve-se como dificuldade à execução deste trabalho a pouca quantidade de dados existentes do período de atuação do Departamento de Aviação Civil, o que, por vezes, impediu uma avaliação mais ajustadas dos índices apresentados.

5.1 Sugestões de pesquisas futuras

Uma questão não contemplada neste trabalho, mas desejável, é a execução de um levantamento com usuários do transporte de aviação civil nos principais aeroportos brasileiros para verificação de percepção das inovações ocorridas no setor.

Sugere-se, também, que seja feita uma avaliação completa da gestão da ANAC ao final do ano de 2011, vez este marcar o encerramento do mandato da primeira diretoria da Agência, que assumiu no período de 2006 a 2011.

5.2 Sugestões de leitura

Por fim, como leitura complementar a este trabalho, recomenda-se os seguintes livros:

MATTOS, Paulo T. L. et al. **Regulação Econômica e democracia: o debate europeu**. São Paulo: Singular, 2006.

MATTOS, Paulo T. L. et al. **Regulação Econômica e democracia: o debate norte-americano**. São Paulo: Editora 34, 2004.

OLIVEIRA, Alessandro. **Transporte aéreo: economia e políticas públicas**. 1ª ed. São Paulo: Pezco Editora, 2009.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA Brasil. **Funcionários da Gol prometem paralisar atividades no dia 13.**

Disponível em:

<<http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia182/2010/08/03/economia,i=205802/FUNCIIONARIOS+DA+GOL+PROMETEM+PARALISAR+ATIVIDADES+NO+DIA+13.shtml>> Acesso em ago 2010

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências Reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico.** 2ª Ed. 5ª triagem. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências Reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico.** 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin. **Understanding regulation. Theory. Strategy and Practice.** Oxford: Oxford University Press, 1999.

BALDWIN, Robert; SCOTT, Colin; HOOD, Christopher. **A reader on regulation.** Oxford: Oxford University Press, 1998.

BALLOU, Ronaldo H. **Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos: planejamento, organização e logística empresarial.** 4ª Ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

BERTUCCI, Janete Lara de Oliveira. **Metodologia básica para elaboração de trabalhos de conclusão de cursos (TCC): ênfase na elaboração de TCC de pós-graduação Lato Sensu.** 1ª Ed. 2ª reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

BRASIL. **Decreto nº. 76.590, de 12 de novembro de 1975.** Brasília: 1975.

Disponível

em:

<<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=99161>>. Acesso em ago 2010.

BRASIL. **Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986.** Brasília: 1986. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7565.htm>. Acesso entre maio e jun 2010.

BRASIL. **Portaria DAC nº 366/DGAC, de 8 de junho de 1999.** Brasília: 1999.

Disponível em: <<http://www.anac.gov.br/biblioteca/iac/IAC1502.pdf>>. Acesso em ago 2010.

BRASIL. **Decreto nº. 5.196, de 26 de agosto de 2004.** Brasília: 2004. Disponível

em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5196.htm>. Acesso em: 07 jun. 2010.

BRASIL. **Lei 11.182, de 27 de setembro de 2005**. Brasília: 2005. Disponível em: <<http://www.ANAC.gov.br/biblioteca/leis/lei11182.pdf>>. Acesso em 07 jun. 2010.

BRASIL. **Decreto nº. 5.731, de 20 de março de 2006**. Brasília: 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5731.htm>. Acesso em 07 jun. 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2007.

CÂMARA dos Deputados. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito Crise do Sistema de Tráfego Aéreo**. Câmara dos Deputados: Brasília, 2007, outubro.

CARDOSO, Henrique Ribeiro. **O poder normativo das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CNI – Confederação Nacional da Indústria. **Transporte para o comércio e integração regional: custos de transporte nas exportações brasileiras: como solucionar os gargalos?**. In: SEMINÁRIO CNI-BID. Brasília: 2008. Disponível em <<http://www.cni.org.br/portal/main.jsp?lumPageld=40288097122DE18801122F29B2BC0AAB&lumItemId=8A9015D01CB91E47011CBA26315B6A46>> Acesso em: 20 jun 2010.

CUÉLLAR, Leila. **Introdução às agências reguladoras brasileira**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. (Coleção Luso-Brasileira de Direito Público; 2).

DICIONÁRIO Houaiss da Língua Portuguesa. 2010. Disponível em <<http://houaiss.uol.com.br>> Acesso entre jun e set 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19ª Ed. 3ª Reimpr. São Paulo: Atlas, 2006.

ESTADÃO. **A cronologia da crise aérea no Brasil**. Disponível em:< <http://www.estadao.com.br/especiais/a-cronologia-da-crise-aerea-no-brasil,848.htm>> Acesso em: 11 jul. 2010.

FARAH, Marta F. S. **Inovação e governo local no Brasil contemporâneo**. In: Inovação no campo da gestão pública local. Organizadores: Pedro Jacobi, José Antonio Pinho. Rio de Janeiro, Editora FGV, p. 41-75, 2006.

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. **Modais e transporte: tipos de transporte.** Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/infra-estrutura/transporte/default_modais.aspx>. Acesso em 14 jun. 2010.

G1. **22,2% dos voos sofrem atrasos e cancelamentos.** São Paulo: 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2010/08/222-dos-voos-sofrem-atrasos-e-cancelamentos.html>> Acesso em: ago 2010.

G1. **Cronologia da Crise.** São Paulo: 2007. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,MUL20252-5598,00.html>> Acesso em: 11 jul. 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 1988.

HELLER, Hermann. **Teoría Del Estado.** 2ª Ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1988, trad. Luis Tobio.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Panorama e perspectivas para o transporte aéreo no Brasil e no mundo.** Série: Eixos do desenvolvimento brasileiro, nº. 54. Brasília: 2010.

KLERING, Luis Roque; ANDRADE, Jackeline Amantino. **Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática.** In: *Inovação no campo da gestão pública local.* Organizadores: Pedro Jacobi, José Antonio Pinho. Rio de Janeiro, Editora FGV, p. 77-97, 2006.

KRAUSE, Eduardo Battaglia. **Agências reguladoras no cenário brasileiro.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2005.

MAJONE, Giandomenico. **Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança.** In: *Revista do Serviço Público.* Brasília: ENAP, ano 50, nº 1, p. 5-36, Janeiro/Março 1999.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica.** 6ª Ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MARQUES, R. A.; OLIVEIRA, L. G. de. **Sectoral system of innovation in Brazil: reflections about the accumulation of technological capabilities in the aeronautic sector (1990 – 2002).** In: *Sectoral Systems of Innovation and Production in Developing Countries: Actors, Structure and Evolution.* Cheltenham, UK e Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, Inc., 2009.

MATA, Ismael. **Los entes reguladores de los servicios públicos.** *El derecho administrativo argentino, hoy.* Buenos Aires: Editorial Ciencias de la Administración, 1996.

MEIER, Kenneth J. **Regulation. Politics, bureaucracy, and economics.** New York: St. Martin's Press, 1985.

MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. **Agências reguladoras.** Barueri, SP: Manole, 2003.

MOURA, Marcelo Gameiro de. **Agências Regulatórias no Brasil: os casos dos setores de telecomunicações, eletricidade e petróleo/gás natural.** Em: *Revista do Serviço Público.* Brasília: ENAP, ano 53, nº. 2, p. 81-115, Abril/Junho 2002.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. **Servicio público y mercado: los fundamentos.** Madri: Civitas, 1998. Tomo I.

PARKIN, Michel. **Economia.** Tradução de Cristina Yamagami. Revisão técnica Nelson Cavalheiro. 8ª ed. São Paulo: Addison Wesley, 2009.

PINHO, José Antonio G. de. **Inovação em contexto de múltiplas adversidades: o caso de Vitória da Conquista, Bahia.** In: *Inovação no campo da gestão pública local.* Organizadores: Pedro Jacobi, José Antonio Pinho. Rio de Janeiro, Editora FGV, p. 23-39, 2006.

PÓ, Marcos Vinicius. **A accountability no modelo regulatório brasileiro: gênese e indefinições (os casos da ANATEL e ANS).** São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, 2004. Originalmente apresentado como dissertação de mestrado.

SANTOS, Carlos C. R. et al. **Estratégia e Competitividade no Setor Aéreo: o Caso Varig no Mercado Brasileiro.** In: III SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA. 2006. **Artigos eletrônicos...** Disponível em: <<http://www.aedb.br/seget/artigos2006.php?pag=10>>. Acesso em: 6 jun. 2010.

SAPPINGTON, David E. M.; STIGLITZ, Joseph. **Information and regulation.** In: Bailey, Elizabeth E. (ed.), *Public regulation, new perspectives on institution and policies.* Cambridge (Massachusetts): The MIT Press, 1985.

SELZNICK, P. **Focusing organizational research on regulation.** In: Noll, R. (ed.), *Regulatory Policy and the Social Sciences.* Berkeley: University of California Press, 1985.

SPINK, Peter. **A inovação na perspectiva dos inovadores.** In: Inovação no campo da gestão pública local. Organizadores: Pedro Jacobi, José Antonio Pinho. Rio de Janeiro, Editora FGV, p. 23-39, 2006.

STORINO NETO, Salvador. **O Sistema de Aviação Civil.** In: CURSO DE FORMAÇÃO DE ESPECIALISTAS EM REGULAÇÃO DE AVIAÇÃO CIVIL. Brasília: Faculdades Integradas Unicesp, 2008.

TENÓRIO, Fernando G. **Gestão social: uma perspectiva conceitual.** RAP, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.

THÉRY, Herve. **Les transports aériens au Brésil ou les ailes de la centralité.** In : Problèmes d'Amérique Latine : Lula et la diversification de la société brésilienne. Paris (França): Choiseul, nº 52, p. 85-98, printemps 2004.

TROSTER. Roberto Luis; MOCHÓN, Francisco. **Introdução à Economia.** São Paulo: Makron Books, 2002.

VIEIRA, Valter Afonso. **As tipologias, variações e características da pesquisa de marketing.** In: Revista da Faculdade Católica de Administração e Economia. Curitiba, v. 05, n. 01, p. 61-70, Janeiro/Abril, 2002.

ANEXO

Anexo A - PORTARIA DAC Nº 366/DGAC, DE 8 DE JUNHO DE 1999

MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA

PORTARIA DAC Nº 366/DGAC, DE 8 DE JUNHO DE 1999

Estabelece procedimentos com vistas à avaliação da regularidade, da pontualidade e da eficiência operacional das empresas brasileiras de transporte aéreo regular.

O DIRETOR-GERAL DO DEPARTAMENTO DE AVIAÇÃO CIVIL, com base nos artigos 2º e 3º, do Decreto Nº 65.144, de 12 de setembro de 1969, e tendo em vista a necessidade de estabelecer instrumento para avaliação do desempenho técnico-operacional das empresas brasileiras de transporte aéreo regular, resolve:

Art. 1º Instituir os Índices de Regularidade, de Pontualidade e de Eficiência Operacional como indicadores oficiais de desempenho das empresas brasileiras de transporte aéreo, quando da operação de vôos regulares.

Art. 2º Seja aprovada e efetivada a IAC abaixo discriminada:

Símbolo: IAC 1502-0699

Espécie: NORMATIVA

Âmbito: GERAL

Título: CÁLCULO DOS ÍNDICES DE REGULARIDADE, DE PONTUALIDADE E DE EFICIÊNCIA OPERACIONAL

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas as disposições em contrário, em especial a Portaria Nº 236/SPL, de 10 de junho de 1994, e a IAC 1222-0794, de 1º de julho de 1994.

Ten.–Brig.–do-Ar - MARCOS ANTÔNIO DE OLIVEIRA

Diretor - Geral

PUBLICADA NO DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO Nº 188, DE 30 DE OUTUBRO DE 1999, SEÇÃO I

1 GENERALIDADES

1.1 – Os Índices de Regularidade, de Pontualidade e de Eficiência Operacional serão calculados de acordo com as normas estabelecidas nesta Instrução de Aviação Civil -IAC.

1.2 – Os Índices de Regularidade, de Pontualidade e de Eficiência Operacional serão utilizados pelo DAC como indicadores oficiais de desempenho das empresas brasileiras de transporte aéreo regular, servindo, inclusive, de base para análise comparativa da qualidade dos serviços por elas prestados.

1.3 - Os Índices de Regularidade, de Pontualidade e de Eficiência Operacional serão calculados na modalidade de índices parciais e índice global.

1.4 – Os **índices parciais (IP_i)**, correspondentes a cada voo *i* previsto em HOTRAN, serão aferidos do 1º dia ao último dia de cada mês.

1.5 - O **índice global (IG)** será a média ponderada dos **índices parciais (IP_i)**, considerando-se como peso para cada índice parcial *i* o **número total de vôos (NV_i)** previstos em um determinado período, dos respectivos vôos *i* considerados, calculado de acordo com a seguinte fórmula:

$$IG = \frac{\sum_{i=1}^n IP_i \times NV_i}{\sum_{i=1}^n NV_i}$$

Onde:

IG – Índice Global;

IP_i – Índice Parcial correspondente ao voo i ;

NV_i – Número total de voos previstos, no período considerado, correspondente ao voo i ; e

n – Total de voos i considerados para efeito do cálculo do índice global.

1.6 Os índices serão representados em percentagem (%), sem casas decimais.

2 CONCEITUAÇÕES

2.1 – Para fins da aplicação da presente IAC, entende-se por:

a) **Índice de Regularidade**: a proporção do total de etapas de voo previstas em HOTRAN que foram efetivamente realizadas.

b) **Índice de Pontualidade**: a proporção das etapas de voo que foram operadas de acordo com os horários previstos nos respectivos documentos de HOTRAN dentre o total de etapas de voo efetivamente realizadas, considerando-se os limites de tolerância estabelecidos na presente IAC.

c) **Índice de Eficiência Operacional**: corresponde à ação combinada da Regularidade e da Pontualidade, representando, de um modo geral, à probabilidade do passageiro de, ao chegar no aeroporto, ver o seu voo realizado e dentro do horário previsto.

d) **HOTRAN** – Horário de Transporte – é o documento aprovado e emitido pelo Departamento de Aviação Civil que registra os voos comerciais regulares de transporte de passageiros e/ou carga, com os respectivos horários, frequências, equipamento aéreo e capacidade de transporte, para exploração de linhas aéreas de âmbito doméstico e internacional.

3 NORMAS PARA O CÁLCULO DO ÍNDICE DE REGULARIDADE

3.1 – O **Índice de Regularidade Parcial (IRP_i)**, para cada voo *i*, será medido pelo quociente da divisão entre o número de etapas de voo efetivamente realizadas e o número total de etapas de voo previstas em cada HOTRAN, no período de 01 (um) mês.

3.2 – O **Índice de Regularidade Global (IRG)** da empresa será obtido aplicando-se a formulação matemática estabelecida em 1.5, conforme discriminado abaixo:

$$IRG = \frac{\sum_{i=1}^n IRP_i \times NV_i}{\sum_{i=1}^n NV_i}$$

Onde:

IRG – Índice de Regularidade Global;

IRP_i – Índice de Regularidade Parcial correspondente ao voo *i*;

NV_i – Número total de voos previstos, no período de um mês, correspondente ao voo *i*; e

n – Total de voos *i* considerados para efeito do cálculo do índice global

3.3 – Para efeito de cálculo do Índice de Regularidade salvo nos casos previstos no Capítulo 5 desta IAC, a etapa de voo não será considerada como realizada nos seguintes casos:

- a) Quando cancelada pela empresa;
- b) Quando operada com qualquer alteração de escala prevista em HOTRAN.

3.4 – Para fins de aplicação do disposto no item II, do Artigo 16, da Portaria nº 687/GM5, de 15 de setembro de 1992, será calculado um Índice de Regularidade Trimestral (IRT_i) para cada voo *i*, adotando-se a mesma filosofia de cálculo do Índice Global (item 1.5 acima), conforme a seguinte formulação matemática:

$$IRT_i = \frac{\sum_j IRP_{ij} \times NV_{ij}}{\sum_j NV_{ij}}$$

Onde:

IRT_i – Índice de Regularidade Trimestral correspondente ao voo i ;

IRP_{ij} – Índice de Regularidade Parcial correspondente ao voo i , no mês j ($j = 1, 2$ e 3);
e

NV_{ij} – Número total de voos previstos para o voo i , no mês j ($j = 1, 2$ e 3).

4 NORMAS PARA O CÁLCULO DO ÍNDICE DE PONTUALIDADE

4.1 – O **Índice de Pontualidade Parcial (IPP_i)**, para cada voo i , será medido em função do cumprimento dos horários de voo previstos no respectivo HOTRAN, e seu indicador será igual ao quociente da divisão do número de etapas de voo realizadas pontualmente, pelo número total de etapas de voo efetivamente realizadas, no período de um mês.

4.2 – **VÔOS DOMÉSTICOS**: Nos voos domésticos (de passageiros, carga e Rede Postal Noturna), com base nos horários previstos em HOTRAN, será considerado como pontual o voo que:

a) Na escala inicial, a partida dos motores ocorrer até 10 (dez) minutos antes ou até 15 (quinze) minutos após a hora prevista;

b) Na(s) escala(s) intermediária(s), a parada dos motores ocorrer até 15 (quinze) minutos após a hora prevista, e a partida dos motores ocorrer até 10 (dez) minutos antes ou até 15 (quinze) minutos após a

hora prevista; e

c) Na escala final, a parada dos motores ocorrer até 15 (quinze) minutos após a hora prevista.

4.3 – VÔOS INTERNACIONAIS: Nos vôos internacionais (de passageiros e/ou de carga), com base nos horários previstos em HOTRAN, será considerado como pontual o vôo que:

- a) Na escala inicial, a partida dos motores ocorrer até 30 (trinta) minutos antes ou após a hora prevista;
- b) Em escala(s) intermediária(s), a parada dos motores ocorrer até 30 (trinta) minutos após a hora prevista, e a partida dos motores ocorrer até 30 (trinta) minutos antes ou após a hora prevista; e
- c) Na escala final, a parada dos motores ocorrer até 30 (trinta) minutos após a hora prevista.

4.4 – O Índice de Pontualidade Global (IPG) da empresa será obtido aplicando-se a formulação matemática estabelecida em 1.5, conforme discriminado abaixo:

$$IPG = \frac{\sum_{i=1}^n IPP_i \times NV_i}{\sum_{i=1}^n NV_i}$$

Onde:

IPG – Índice de Pontualidade Global;

IPP_i – Índice de Pontualidade Parcial correspondente ao vôo *i*;

NV_i – Número total de vôos efetivamente realizados, no período de um mês, correspondente ao vôo *i*; e

n – Total de vôos *i* considerados para efeito do cálculo do índice global.

5 NORMAS PARA O CÁLCULO DO ÍNDICE DE EFICIÊNCIA OPERACIONAL

5.1 – O **Índice de Eficiência Operacional Parcial (IEOP_i)**, para cada voo *i* será obtido a partir do produto do **Índice de Regularidade Parcial (IRP_i)** pelo **Índice de Pontualidade Parcial (IPP_i)**, do respectivo voo *i*, dividido por cem.

5.2 – O **Índice de Eficiência Operacional Global (IEOG)**, para cada empresa, será obtido a partir do produto do **Índice de Regularidade Global (IRG)** pelo **Índice de Pontualidade Global (IPG)**, considerado-se todos os voos previstos em HOTRAN, dividido por cem.

6 JUSTIFICATIVAS

6.1. - A empresa não será penalizada em seus Índices de Regularidade, de Pontualidade e de Eficiência Operacional quando o(s) voo(s) deixar(em) de ser realizado(s), de acordo com o HOTRAN vigente, seja cancelamento ou atraso, se o aeroporto de origem e/ou destino, ou de qualquer escala intermediária, estiver interditado ou em condições meteorológicas abaixo dos mínimos operacionais requeridos.

6.2 - Caso a previsão de interdição do aeródromo de origem, destino e/ou escala intermediária superar a trinta (30) dias, a empresa deverá solicitar ao DAC alteração temporária do respectivo HOTRAN, pelo período previsto da interdição, de modo a não ser penalizada no cômputo da regularidade, pontualidade e eficiência operacional.

6.3 – No caso de voos previstos para serem realizados em regime de código compartilhado (“code sharing”), somente serão considerados para efeito do cálculo dos índices de regularidade, de pontualidade e de eficiência operacional, e respectiva justificativa, aqueles que estiverem sob a responsabilidade da empresa operadora. A empresa **não operadora** deverá se utilizar do correspondente Código de Justificativa, tornando o(s) voo(s) em tela completamente sem efeito para qualquer cômputo de índices parciais e/ou globais.

6.4 – Os voos componentes da **Rede Postal Noturna - RPN**, por apresentarem características distintas, terão tratamento especial, sendo os respectivos índices de regularidade e pontualidade, tanto parciais quanto globais, calculados separadamente do restante da malha regular da empresa.

7 DISPOSIÇÕES FINAIS

7.1 – Os Índices de Regularidade, de Pontualidade e de Eficiência Operacional serão divulgados, todo mês, ostensivamente, via INTERNET, e distribuídos a todas as empresas brasileiras de transporte aéreo regular, através das reuniões da Comissão de Linhas Aéreas – CLA.

7.2 – O DAC realizará um monitoramento constante das informações fornecidas pelas empresas aéreas, através do Boletim de Alteração de Voo – BAV, inclusive no caso dos voos com início, escala e/o término em território estrangeiro, considerando os dados do tráfego de aeronaves disponíveis no âmbito da DEPV e da INFRAERO, ou qualquer outra fonte ou meio que julgar pertinente, visando garantir a consistência e a confiabilidade dos índices calculados.

7.3 – Os casos omissos serão resolvidos pelo Diretor-Geral do Departamento de Aviação Civil.