

RELATÓRIO Nº – CDR, 2016

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO

# PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA AVIAÇÃO REGIONAL

Presidente: Senador Davi Alcolumbre (DEM/AP)

Relator: Senador Wellington Fagundes (PR/MT)



SF/16684.96238-45

Página: 1/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7f564c



## 1. Apresentação

Segundo o *Referencial para Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal*, as políticas públicas “podem ser definidas como programas de ação governamental que visam a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. A avaliação de uma política pública, por sua vez, consiste na investigação dos seus efeitos econômicos e sociais, ou seja, busca-se compreender se ela de fato atinge os objetivos sociais para os quais foi desenhada, e se utiliza recursos públicos de forma eficiente. Da avaliação, espera-se extrair diagnósticos sobre a política, que podem resultar em propostas legislativas ou recomendações ao Poder Executivo.

O art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal estabelece que “as comissões permanentes selecionarão, na área de sua competência, políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo para serem avaliadas”. Em obediência a esse mandamento regimental, a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) selecionou para avaliação, nos termos do Requerimento nº 8, de 2016, do Senador Wellington Fagundes, aprovado em 15 de junho de 2016, o Plano de Desenvolvimento da Aviação Regional, instituído pela Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015.

O plano de trabalho para este trabalho foi aprovado pelo Requerimento nº 11, de 2016, também de autoria do Senador Wellington Fagundes, e previa o envio de requerimentos de informação e a realização de três audiências públicas e um seminário, para obter a contribuição de instituições públicas e privadas e especialistas envolvidos com o setor. Cabe



registrar que o plano proposto foi integralmente cumprido, tendo sido ouvidas, no total, quatorze autoridades.

A primeira audiência pública, realizada em 29 de junho de 2016, em cumprimento ao Requerimento nº 7, de 2016, do Senador José Medeiros, teve a participação de representantes do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeronáutica (Infraero) e do Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias.

A segunda audiência pública, realizada em 5 de outubro de 2016, teve a presença das empresas aéreas Gol, Azul, Latam, Passaredo, além da Associação das Indústrias Aeroespaciais Brasileiras.

A terceira e última audiência pública deu-se em 23 de novembro de 2016, tendo sido enviados representantes do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O seminário previsto no plano de trabalho tinha como objetivo discutir questões específicas da Amazônia Legal e, por isso, foi eleita para sua realização a cidade de Cuiabá, capital do Estado de Mato Grosso. Foi ouvido, mais uma vez, o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil; o representante dos proprietários de empresas de táxi aéreo da região; o Secretário Adjunto de Desenvolvimento do Turismo do Estado de Mato Grosso; além de prefeitos e deputados da região.

Este relatório traz o resultado da avaliação realizada por esta Comissão.



SF/16684.96238-45

Página: 3/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7f564c



## 2. Breve histórico da Aviação Regional no Brasil

A aviação regional é um subconjunto da aviação comercial, que, por sua vez, é a parcela da aviação civil destinada ao transporte remunerado de passageiros e de cargas, oferecido ao público em geral. Não existe uma definição única e precisa do que seja aviação regional. Geralmente, considera-se como aviação regional um serviço de capacidade intermediária entre o serviço por demanda (*charter* ou táxi aéreo) e o serviço com grandes aeronaves em sistema de *hub*. Assim, na aviação regional, os voos são de menor distância; as aeronaves empregadas carregam menos passageiros; e os aeroportos servidos são de menor demanda.

A aviação regional, assim como toda a aviação comercial, depende da disponibilidade de aeródromos ou de aeroportos (principalmente, aeroportos regionais) e de controle do tráfego aéreo (auxílio à navegação no espaço aéreo e proteção da segurança de voo).

Os serviços de aviação comercial iniciaram-se no Brasil justamente por linhas que hoje seriam consideradas de aviação regional. A Varig (Viação Aérea Rio Grandense), quando fundada em 1927, inicialmente operou rotas de Porto Alegre para Pelotas, Rio Grande e litoral norte gaúcho, com hidroaviões com capacidade para nove passageiros. Em função das limitações da época, os voos mais longos eram também divididos em trechos curtos – em 1931, quando a Panair inaugurou uma linha regular entre o Rio de Janeiro e Belém, a viagem exigia onze escalas e levava três dias.

Ao fim da II Guerra Mundial, a aviação comercial brasileira recebeu aeronaves excedentes dos países desenvolvidos, o que permitiu uma rápida expansão dos serviços. Chegamos a ter, em 1950, mais de vinte empresas



SF/16684.96238-45

Página: 4/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7f564c



operando voos regulares. Essa expansão foi seguida de um processo de consolidação conforme a frota adquirida foi se tornando antieconômica por causa dos custos crescentes de manutenção. Em 1959, o número de empresas já havia se reduzido a sete.

Na década de 1960, o barateamento dos aviões a jato contribuiu ainda mais para a concentração da operação. A aviação regional brasileira enfrentou uma grave crise, causada não só por esse fator tecnológico. O novo enfoque na abertura de rodovias pavimentadas, inicialmente entre as capitais brasileiras e depois para as cidades de menor porte, permitiu a concorrência de automóveis e ônibus com os voos de curtas distâncias.

Em 1962, por meio da Lei nº 4.200, de 5 de fevereiro, o Governo Federal instituiu, no âmbito do *Plano de Integração Nacional*, subsídios a empresas aéreas que voassem linhas “comprovadamente deficitárias ou antieconômicas, de alto interesse nacional”, além das que formassem “a rede aérea amazônica” (arts. 1º e 2º). No entanto, as dificuldades políticas e econômicas dos anos seguintes fizeram com que os recursos planejados para esse fim fossem cortados.

Já em 1975, o Governo impôs forte regulação a toda a aviação comercial no que tange a rotas e tarifas. Para a operação da aviação regional, o mercado foi dividido em cinco áreas de atuação, o que não permitia que as operadoras competissem umas com as outras. Eram assim criados os Sistemas Integrados de Transporte Aéreo Regional, por meio do Decreto nº 76.590, de 11 de novembro. O sistema como um todo ficou conhecido como Sitar, e incluía diversas linhas deficitárias, financiadas por um adicional tarifário de 3% sobre o valor dos bilhetes domésticos (art. 6º). As empresas que operavam as redes



SF/16684.96238-45

Página: 5/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7f564c



regionais poderiam fazer outros voos “em complementação à sua atividade principal”, mas estavam proibidas de se tornarem empresas nacionais (art. 4º, §§ 1º e 2º). Na década de 1990, o programa já fazia pouco sentido, pois os critérios adotados permitiam que as empresas maiores, com aviões de grande capacidade, levassem vantagem sobre as menores, com frota mais adequada à aviação regional<sup>1</sup>. Formalmente, o programa foi extinto em 1999.

Os anos 2000 se caracterizaram pela entrada das empresas de baixo custo no mercado, o que provocou o aumento da concentração da malha em grandes *hubs* de modo a melhorar a ocupação e o número de horas voadas por aeronave. A partir de 2005, com a Lei nº 11.182, de 27 de setembro, passa a valer a liberdade tarifária e a livre escolha das rotas a serem operadas por parte das empresas aéreas, modelo que permanece até a atualidade. Até o momento, os esforços governamentais não foram capazes de contrabalançar os fatores econômicos e tecnológicos contrários ao crescimento da aviação regional. O Brasil chegou a ter, no final da década de 1940, 342 localidades atendidas por linhas regulares. Em outubro de 2015, o número de aeroportos com voos regulares era de 112, sendo 81 desses localizados fora das regiões metropolitanas das capitais.

A operação dos aeroportos públicos<sup>2</sup> no Brasil, inicialmente, era realizada inteiramente com recursos orçamentários. Em 1967, foi criado o

---

<sup>1</sup> “Era possível voar de Congonhas para Ribeirão Preto, partindo em seguida para Recife, Salvador ou Fortaleza, por exemplo. [...] Em alguns casos, os horários de chegada ou partida [das empresas nacionais] quase coincidiam com os das concorrentes menores.” [http://aeromagazine.uol.com.br/artigo/aberto-o-debate-sobre-a-aviacao-regional\\_813.html#ixzz4RnB2FxRQ](http://aeromagazine.uol.com.br/artigo/aberto-o-debate-sobre-a-aviacao-regional_813.html#ixzz4RnB2FxRQ), acesso em 25 de novembro de 2016.

<sup>2</sup> Quanto à operação, os aeródromos podem ser: (1) públicos, quando homologados pela ANAC para operação comercial; ou (2) privados, quando autorizados a operar apenas para fins particulares. Essa classificação não se confunde com o regime jurídico do administrador. Aeroporto é um aeródromo que possua um terminal aeroportuário.



Fundo Aeroviário<sup>3</sup>, tendo como recursos uma parte dos impostos sobre combustíveis; em 1969, as taxas aeroportuárias passam a compor esse fundo<sup>4</sup>. Os recursos do fundo poderiam ser usados para o “custeio da administração dos aeroportos”, constituindo assim um subsídio cruzado entre aeroportos rentáveis e deficitários. Com a criação da Infraero, em 1972, essa mesma lógica acabou sendo internalizada pela empresa, que até hoje opera, além dos maiores aeroportos do país, outros de movimentação bastante modesta (por exemplo, os aeroportos de Tefé, com 75 mil passageiros anuais, ou de Macaé, com 60 mil). A partir de 2011, foi adotado o modelo de concessão à iniciativa privada para os maiores aeroportos – hoje, dos vinte aeroportos mais movimentados do País, seis estão concedidos e quatro em processo de concessão. A Infraero mantém participação minoritária nos aeroportos já concedidos até o momento.

A tabela a seguir mostra a situação da gestão dos principais aeroportos brasileiros, responsáveis por 98% da movimentação no ano de 2015:

<b>Administrador</b>	<b>Aeroportos</b>	<b>Total</b>
Iniciativa privada	São Paulo-Guarulhos, Brasília, Rio de Janeiro-Galeão, Campinas, Belo Horizonte-Confins, Natal	6
Infraero	Altamira, Aracaju, Belém, Belo Horizonte-Pampulha, Boa Vista, Campina Grande, Campo Grande, Corumbá, Cruzeiro do Sul, Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Foz do Iguaçu, Goiânia, Ilhéus, Imperatriz, João Pessoa, Joinville, Juazeiro do Norte, Londrina, Macaé, Macapá, Maceió, Manaus, Marabá, Montes Claros, Navegantes, Palmas, Parauapebas-Carajás, Petrolina, Porto Velho, Recife, Rio Branco, Rio de Janeiro-Santos Dumont, Salvador, Santarém, São Luís, São Paulo-Congonhas, Tefé, Teresina, Uberaba, Uberlândia, Vitória	45
Estado	Alta Floresta (MT), Caxias do Sul (RS), Chapecó (SC), Ji-Paraná (RO), Ribeirão Preto (SP), Rondonópolis (MT), São José do Rio Preto (SP), Sinop (MT)	8
Município	Araguaína, Maringá	2
Outras situações	Bauru-Arealva (estadual-SP/municipal); Campos dos Goytacazes (Infraero/municipal); Fernando de Noronha (privado/estadual-PE), Porto Seguro (privado/estadual-BA);	4

<sup>3</sup> Decreto-Lei nº 270, de 28 de fevereiro de 1967

<sup>4</sup> Decreto-Lei nº 683, de 15 de julho de 1969



Por fim, o controle de tráfego aéreo é atividade militar, devido às suas interfaces com os sistemas de defesa aérea. Foi criado um órgão específico no então Ministério da Aeronáutica, em 1942, denominado Diretoria de Rotas Aéreas; em 1972, a denominação foi alterada para Diretoria de Eletrônica e Proteção ao Voo e, desde 2001, intitulado Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea).

### **3. A Aviação Regional na Constituição Federal e na Legislação**

Segundo a Constituição Federal (art. 21, XII, alínea *c*), tanto a navegação aérea quanto a infraestrutura aeroportuária serão exploradas pela União, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão. À União compete privativamente, ainda, legislar sobre o direito aeronáutico (art. 22, I), regime da navegação aérea (art. 22, X), e sobre transportes em geral, entre os quais se incluem os serviços de transporte aéreo (art. 22, XI; art. 178). Assim, o papel dos Estados e dos Municípios está limitado à gestão dos equipamentos sob sua responsabilidade, de acordo com as normas emitidas pela União.

A exploração dos aeroportos já havia sido disciplinada pelo Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) – Lei nº 7.595, de 19 de dezembro de 1986 –, recepcionado pela nova Constituição. O CBA prevê a possibilidade de que os aeroportos sejam construídos, mantidos e explorados pela União diretamente; pela Infraero e suas subsidiárias; mediante convênio com os Estados ou com os Municípios; ou por concessão ou autorização à iniciativa privada. As concessões de aeroportos, por serem serviços públicos, estão sujeitas ainda aos ditames da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que



*dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal.*

Desde a aprovação da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que *institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública*, as concessões de aeroportos também podem ser feitas nas modalidades de parceria público-privada (PPP) – concessão patrocinada e concessão administrativa –, embora não haja nenhum caso, desde a vigência da lei, de aplicação ao setor de infraestrutura.

Para os aeroportos que necessitem de investimentos a fundo perdido – caso típico dos aeroportos regionais –, o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil coordena o Programa Federal de Auxílio a Aeroportos (PROFAA), com recursos de um adicional sobre as tarifas aeroportuárias, segundo o disposto na Lei nº 8.399, de 7 de janeiro de 1992. Diversas ações do PROFAA foram comentadas ao longo das audiências públicas.

Quanto aos serviços de transporte aéreo, o CBA estabelece que “a exploração de serviços aéreos públicos dependerá sempre da prévia concessão, quando se tratar de transporte aéreo regular, ou de autorização no caso de transporte aéreo não regular ou de serviços especializados” (art. 180). No entanto, a exploração de serviços aéreos não tem as características típicas de uma concessão – entre elas a licitação, e a obrigatoriedade de continuidade da prestação de serviço<sup>5</sup>. Trata-se, assim, à luz da Constituição de 1988, de um serviço autorizado e regulado.

---

<sup>5</sup> *O Marco Regulatório da Aviação Civil*: elementos para a Reforma do Código Brasileiro de Aeronáutica. Texto para Discussão nº 42 da Consultoria Legislativa do Senado Federal, de Victor Carvalho Pinto.



De fato, a lei de criação da Anac – Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005 – não só estabelece o regime de liberdade tarifária, como assegura “às empresas concessionárias de serviços aéreos domésticos a exploração de quaisquer linhas aéreas, mediante prévio registro na Agência, observada exclusivamente a capacidade operacional de cada aeroporto e as normas regulamentares de prestação de serviço adequado por ela expedidas”. Ou seja, as empresas são livres para operarem as rotas que julgarem mais adequadas, do ponto de vista de sua estratégia comercial, desde que os aeroportos pretendidos sejam considerados adequados, em especial quanto à classificação de segurança.

Essa regra vale tanto para as rotas regionais como para as de longa distância. Importante notar que isso inviabiliza o subsídio cruzado direto entre rotas – não é possível obrigar a empresa aérea a operar uma rota deficitária em troca de outra lucrativa, pois a rota deficitária pode ser cancelada a qualquer momento e a rota lucrativa pode ser alvo da entrada de uma empresa concorrente.

#### **4. O Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional**

O Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional visa a ampliar o número de cidades atendidas por transporte aéreo regular, promovendo a interiorização do serviço.

O programa, quando lançado, contemplava três linhas de ação<sup>6</sup>, da seguinte forma:

<sup>6</sup> [www.aviacao.gov.br/noticias/2015/01/programa-de-desenvolvimento-aviacao-regional-quer-democratizar-o-transporte-aereo-no-brasil-1/aviacao-regional-versao-site-v4-final.pdf](http://www.aviacao.gov.br/noticias/2015/01/programa-de-desenvolvimento-aviacao-regional-quer-democratizar-o-transporte-aereo-no-brasil-1/aviacao-regional-versao-site-v4-final.pdf)



- ampliação, reforma e construção de 270 aeroportos regionais, selecionados de acordo com os seguintes critérios:
  - socioeconômico – aeroportos localizados em polos de desenvolvimento regional;
  - turístico – aeroportos localizados próximos a atrações naturais, históricas, etc.;
  - integração nacional – aeroportos localizados em municípios que não dispõem de outros modos de transporte;
  - cobertura espacial – aeroportos distribuídos de forma a que 96% da população esteja localizada a 100 km ou menos de um aeroporto;
- subsídios à operação de linhas aéreas regionais;
- capacitação de pessoas nas administrações dos aeroportos municipais e estaduais.

Como vimos, não há uma definição técnica única e precisa que caracteriza a aviação regional. Porém, é necessário que a lei estabeleça os limites do programa. Assim, o art. 115 da Lei nº 13.097, de 2015, define como aeroporto regional aquele cuja movimentação anual seja inferior a 600 mil passageiros por ano (na Amazônia Legal, o limite é ampliado para 800 mil). Rota regional é aquela que tem como origem ou destino um desses aeroportos.



A definição posta em lei abrange todos os aeroportos brasileiros, exceto os que servem às grandes cidades. A Tabela 2 mostra os aeroportos regionais, por estado, que se enquadram na definição legal, e que se encontram em operação com movimentação igual a pelo menos 20 mil passageiros (estimativa para o ano de 2016).

<b>Estado</b>	<b>Aeroporto</b>	<b>Administração</b>	<b>Passageiros/Ano</b>
AC	Rio Branco	Infraero	380 mil
AC	Cruzeiro do Sul	Infraero	64 mil
AM	Parintins	Municipal	90 mil
AM	Tabatinga	Infraero	55 mil
AM	Tefê	Infraero	50 mil
AM	Carauari	Municipal	23 mil
AP	Macapá	Infraero	650 mil*
BA	Vitória da Conquista	Estadual	300 mil
BA	Barreiras	Estadual	120 mil
BA	Feira de Santana	Estadual	30 mil
BA	Teixeira de Freitas	Concessão	27 mil
BA	Paulo Afonso	Infraero	21 mil
CE	Juazeiro do Norte	Estadual	430 mil
GO	Caldas Novas	Municipal	150 mil
GO	Rio Verde	Municipal	22 mil
MA	Imperatriz	Infraero	300 mil
MG	Governador Valadares	Municipal	90 mil
MG	Montes Claros	Infraero	350 mil
MG	Ipatinga-Usiminas	Concessão	135 mil
MG	Zona da Mata	Concessão	135 mil
MG	Uberaba	Infraero	120 mil
MS	Dourados	Municipal	100 mil
MS	Três Lagoas	Municipal	80 mil
MS	Corumbá	Infraero	33 mil
MS	Bonito	Concessão	25 mil
MT	Sinop	Estadual	270 mil
MT	Rondonópolis	Estadual	95 mil
MT	Alta Floresta	Estadual	70 mil
PA	Santarém	Infraero	650 mil*
PA	Marabá	Infraero	370 mil
PA	Altamira	Infraero	310 mil
PA	Carajás	Infraero	200 mil
PA	Itaituba	Infraero	33 mil
PB	Campina Grande	Infraero	100 mil
PE	Petrolina	Infraero	450 mil
PE	Fernando de Noronha	Estadual/Concessão	180 mil
RJ	Campos dos Goytacazes	Infraero/Municipal	40 mil
RJ	Cabo Frio	Concessão	40 mil
RJ	Macaé	Infraero	20 mil
RO	Cacoal	Estadual	56 mil
RO	Vilhena	Estadual	44 mil
RO	Ji-Paraná	Estadual	36 mil
RR	Boa Vista	Infraero	330 mil
RS	Caxias do Sul	Estadual	160 mil
RS	Passo Fundo	Estadual	150 mil
RS	Santa Maria	Municipal	45 mil
RS	Pelotas	Infraero	45 mil
SC	Joinville	Infraero	500 mil



<b>Estado</b>	<b>Aeroporto</b>	<b>Administração</b>	<b>Passageiros/Ano</b>
SC	Chapecó	Municipal	430 mil
SC	Criciúma	Infraero	72 mil
SC	Jaguaruna-Regional Sul	Concessão	31 mil
SP	Presidente Prudente	Estadual	250 mil
SP	Bauru-Arealva	Estadual/Municipal	140 mil
SP	Araçatuba	Estadual	100 mil
SP	Marília	Estadual	60 mil
SP	São José dos Campos	Concessão	30 mil
TO	Palmas	Infraero	620 mil*
TO	Araguaína	Municipal	90 mil

\*Incluído entre os aeroportos regionais por estar na área da Amazônia Legal

Vale registrar que aeroportos de menor movimentação do que os listados acima também são enquadrados no programa.

O Banco do Brasil é o gestor operacional do programa e responsável pelos investimentos, que são licitados pelo Regime Diferenciado de Contratações (RDC), de que trata a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Os projetos de terminais foram padronizados por decisão do Ministério para reduzir custos.

O Governo Federal anunciou, em agosto de 2016, uma nova previsão reduzida, que contempla apenas 53 projetos com um investimento de R\$ 2,4 bilhões até 2020. Teriam sido suspensos aeroportos para os quais não haveria viabilidade técnica, e priorizados os locais com interesse das empresas ou dos governos locais.

No entanto, mesmo esse objetivo mais modesto pode não se concretizar. Segundo informação prestada em audiência pública, os investimentos federais dependem de medidas dos governos locais, como regularização patrimonial (o que pode envolver extensas desapropriações), e garantia legal de proteção do sítio aeroportuário (o que pode envolver a elaboração ou alteração de Leis de Uso e Ocupação do Sol, com todas as complicações típicas de um processo legislativo).



As subvenções serão pagas diretamente às empresas aéreas e podem ser usadas para pagamento de tarifas aeroportuárias e de navegação para os aeroportos regionais (incluindo o adicional Ataero), e de custos operacionais (art. 117). No caso dos custos operacionais, deve ser considerada a distância voada e o consumo de combustível da aeronave. Não há limite máximo para o tamanho total da aeronave a operar, porém se aplicam os limites especificados na tabela:

<b>Região de operação</b>	<b>Tamanho da aeronave</b>	<b>Subsídio máximo por voo</b>
Dentro da Amazônia Legal	≤60	Todos os passageiros.
	>61	60 passageiros.
Demais casos	≤120	50% dos passageiros.
	>121	60 passageiros.

A subvenção não dá direito a exclusividade, devendo ser contempladas “todas as empresas interessadas em operar determinada rota regional que atendam aos requisitos legais e regulamentares” (art. 117, § 7º).

Segundo informações prestadas em audiência pública, o programa de subvenções se iniciará justamente pela Amazônia Legal. Deve ser aberta licitação pública para seleção da prestadora que cobre o menor subsídio por passageiro transportado. A prestadora terá liberdade de propor o aeroporto de destino (desde que haja conectividade à malha aérea), e deverá operar com índices mínimos de regularidade e pontualidade, abaixo dos quais estará sujeita a multa contratual.



## 5. Execução orçamentária dos recursos do Fundo Nacional da Aviação Civil (FNAC)

Segundo informações coletadas pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, foram autorizados para o Fundo Nacional de Aviação Civil, no ano de 2016, R\$ 17.944.189.273. No entanto, R\$ 16.057.365.169 foram contingenciados. Assim, restaram efetivamente disponíveis para aplicação, R\$ 1.886.824.104.

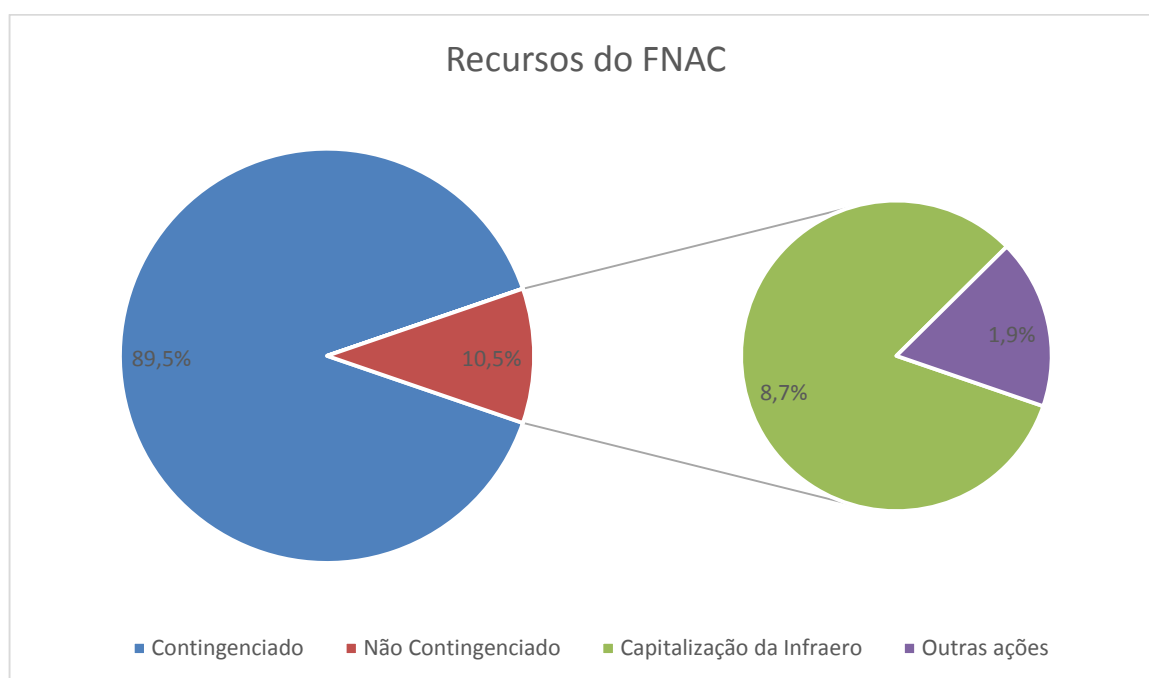
Desse valor, foram autorizados R\$ 1.553.376.979 para capitalização da Infraero, nas seguintes ações:

- 00MU - participação da União no capital da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - aporte de capital nas sociedades de propósito específico (SPE);
- 00O5 - participação da União no capital da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - aquisição de equipamentos e modernização das instalações aeroportuárias;
- 0E45 - participação da União no capital da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.

Dos valores autorizados, foram efetivamente empenhados R\$ 1.223.116.797, ou 78,7%.

O Gráfico 1 mostra a proporção entre valores contingenciados e não contingenciados, e, destes, quantos foram autorizados para a Infraero e para outras ações.





Quanto aos R\$ 333.447.125 autorizados para as demais ações, foram efetivamente empenhados R\$ 79.287.252 (que representam 23,8%), nas seguintes ações:

- 14UB - construção, reforma e reaparelhamento de aeroportos e aeródromos de interesse regional (R\$ 14.303.869);
- 14UC - construção, reforma e reaparelhamento das infraestruturas aeronáutica civil e aeroportuária de interesse federal (R\$ 15.316.930);
- 20SW - formação e capacitação de profissionais da aviação civil (R\$ 862.500);



SF/16684.96238-45

Página: 16/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7f564c

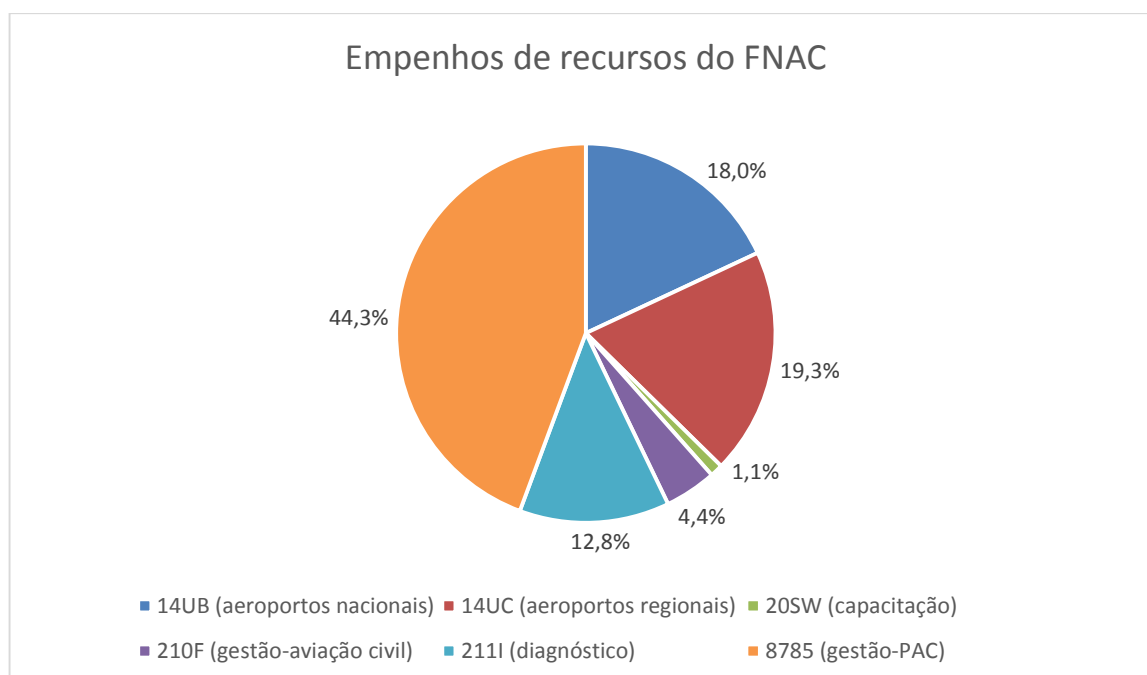


- 211I - elaboração de diagnósticos sobre aviação civil (R\$ 10.147.483);
- 8785 - gestão e coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (R\$ 35.156.615);
- 210F - gestão para o desenvolvimento da aviação civil (R\$ 3.499.855).

Não foram empenhados recursos para a seguinte ação:

- 00P6 - subvenção econômica para o desenvolvimento da aviação regional.

O Gráfico 2 mostra a proporção de recursos empenhados em relação às ações.



SF/16684.96238-45

Página: 17/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7f564c



Os recursos relativos à ação 8785 foram transferidos ao Banco do Brasil, contratado para a gestão do Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional. Não é possível saber, pelos sistemas públicos, quanto desse valor foi aplicado em custeio e quanto em atividade finalística (por exemplo, elaboração de projetos).

De toda forma, chama atenção a baixa execução frente aos recursos disponíveis, situação que deve ser revertida para que o programa possa, no prazo de vigência terminado pela sua lei de criação, atingir os objetivos a que se propõe.

## 6. Experiência internacional com aviação regional

Nesta seção será relatada a experiência de dois países de dimensões continentais com a aviação regional: Estados Unidos da América (EUA) e Austrália.

Nos EUA, ao mesmo tempo em se instituiu a desregulamentação tarifária e oferta de rotas, foi criado o programa *Essential Air Service*<sup>7</sup> (“Serviço Aéreo Essencial”). A lei obriga que a União, por meio do Departamento (Ministério) de Transportes (DOT), tome medidas para garantir o acesso de diversos aeroportos regionais à malha aérea nacional, de acordo com regras pré-

---

<sup>7</sup> <https://www.transportation.gov/policy/aviation-policy/small-community-rural-air-service/essential-air-service>



estabelecidas. Em maio de 2016, eram atendidas sessenta comunidades no Alasca e 115 na parte continental daquele país.

O DOT estabelece:

- a frequência exigida em cada aeroporto regional que deve receber o serviço;
- o tipo de avião a ser usado – em geral, podem ser feitas até duas viagens por dia com aeronaves de até 50 passageiros, e frequências adicionais com aviões menores de até 9 passageiros;
- o *hub* através do qual os passageiros acessarão o restante da rede aérea e as escalas permitidas para acesso do aeroporto regional ao *hub*.

Os pagamentos são feitos apenas pelos voos efetivamente cumpridos. Em geral, há um limite de US\$ 200 por passageiro. Porém, se a comunidade atendida estiver localizada a mais de 338 km do *hub* regional ou nacional mais próximo, o limite sobe para US\$ 1.000 por passageiro por ano.

Além disso, o aeroporto regional atendido deve manter uma média de 10 ou mais embarques por dia, considerando apenas os dias em que o serviço subsidiado é oferecido. Esta regra não é aplicada ao Alasca, ao Havaí, e às comunidades localizadas a mais de 281 km, por acesso terrestre, do *hub* regional ou nacional mais próximo. Para comunidades localizadas a menos de 64 km de um *hub* regional ou nacional, é obrigatória contrapartida do governo local, a ser negociada caso a caso.



O processo seletivo das empresas operadoras se baseia nos seguintes critérios: (1) nível de subsídio; (2) confiabilidade do serviço prestado; (3) integração operacional com empresa aérea nacional no *hub*; (4) acordo com empresa aérea nacional para reservas, bilhetagem e manuseio de bagagem; (5) preferência dos representantes eleitos dos usuários dos serviços; (6) proposta de comercialização dos serviços subsidiados para a comunidade relevante. As empresas aéreas podem propor a frequência, tamanho da aeronave e o *hub* a ser utilizado, mas a palavra final é do DOT. Durante a duração do contrato (dois ou quatro anos), os termos só podem ser alterados com a anuência tanto da comunidade quanto da operadora, e se resultarem em subsídio igual ou menor do que o inicial.

O custo anual do programa é atualmente de cerca de US\$ 290 milhões, ou em média US\$ 1,65 milhão por localidade atendida.

A Austrália possui o *Regional Aviation Access Programme*<sup>8</sup> (“Programa de Acesso à Aviação Regional”), administrado pelo Departamento (Ministério) de Infraestrutura e Desenvolvimento Regional. O programa possui dois componentes: investimentos em aeroportos regionais e subsídios aos serviços (respectivamente *Remote Airstrip Upgrade* e *Remote Air Services Subsidy*).

Para a melhoria dos aeródromos foram alocados AU\$ 33,7 milhões por quadriênio (cerca de R\$ 21 milhões por ano). São elegíveis tanto operadores aeroportuários quanto governos locais e estaduais. A contrapartida do parceiro é de até 50% do valor do projeto aprovado, com exceções para comunidades indígenas, que recebem recursos a fundo perdido. Os recursos

<sup>8</sup> <https://infrastructure.gov.au/aviation/regional/>



podem ser investidos em melhorias no pavimento, em cercas operacionais<sup>9</sup>, auxílios à navegação, auxílios à operação noturna (inclusive a instalação de sistemas de iluminação ativados pelo piloto) e em condições meteorológicas desfavoráveis, e em capacitação de pessoal. A critério do Departamento, parte dos recursos pode ser gasta no desenvolvimento de projeto, quando a obra for complexa ou exigir considerações logísticas especiais. Estão explicitamente excluídas do programa a construção de terminais, hangares e estruturas de armazenamento de combustível, além da compra de veículos e equipamentos não diretamente relacionados à segurança do aeródromo.

Quanto aos subsídios, além de atendimento aos passageiros, está incluído o transporte de itens de primeira necessidade (por exemplo: remédio, material didático, alimentos frescos). São atendidas pequenas comunidades, de até duzentos habitantes, em voos semanais.

O território australiano é dividido pelo órgão estatístico daquele país em cinco níveis de acessibilidade: urbano, regional externo, regional interno, remoto e muito remoto. Essa categorização utiliza critérios espaciais objetivos, com base nas distâncias rodoviárias a determinados tipos de serviços, e estabelece um critério independente para a atuação dos órgãos de aviação.

## 7. Avaliação da Política Pública

Segundo o *Referencial de Avaliação de Políticas Públicas* adotado pelo Senado Federal, devem ser objeto de análise os seguintes itens relativos às políticas avaliadas: Planos e Objetivos; Monitoramento e Avaliação;

---

<sup>9</sup> Cerca operacional: barreira física entre as áreas de uso público e as áreas de segurança controlada do aeródromo.



Institucionalização; Participação; Capacidade Organizacional e Recursos; Planejamento e Gestão Orçamentária; Coordenação e Coerência; Gestão de Riscos e Controle Interno; e *Accountability*.

As tabelas seguintes respondem aos itens propostos pelo Referencial.

### Planos e Objetivos

Item de avaliação	Situação do PDAR
<p>Se há diagnóstico que fundamente a existência da política pública, com delimitação nítida do seu campo de atuação e definição precisa do problema a ser superado.</p>	<p>Os aeroportos regionais sofrem de deficiências de infraestrutura e gestão. Isso pode resultar na redução da categoria do aeroporto ou mesmo seu total fechamento pela Anac. Além disso, a infraestrutura defasada pode representar consideráveis custos tanto para o Poder Público (ociosidade de pessoal contratado, perda de potenciais receitas) quanto para as companhias aéreas (voos constantemente alternados para outros aeroportos, manutenção mais frequente da aeronave). Oportunidades de voos comercialmente rentáveis são perdidas em função desses problemas.</p> <p>Há um déficit considerável entre o número de municípios que aparecem como origem ou destino de viagens que incluam o modo aéreo (3.500) e os aeroportos efetivamente em operação (112).</p> <p>Além disso, os voos regionais têm custo para o passageiro cerca de 30% em comparação às demais rotas.</p>
<p>Se a formulação da política pública foi baseada em evidências, preferencialmente</p>	<p>Sim. Segundo informação divulgada pelo Ministério, o paradigma é a rede de</p>



Item de avaliação	Situação do PDAR
com o aproveitamento de experiências externas e mapeamento das condições de sucesso sensíveis a diferenças de contexto.	transportes dos EUA. O programa está, em geral, alinhado com a prática internacional analisada. As condições que devem ser exigidas para que o investimento no aeroporto não seja desperdiçado – quanto à situação patrimonial e proteção do sítio – estão sendo demandadas dos parceiros locais.
Se há documentação, sobre análise de alternativas e justificativa da lógica de intervenção adotada, com clara demonstração da relação entre as ações governamentais e as causas de problemas a serem superados.	<p>Sim. O programa busca atuar sobre as causas que impedem os aeroportos regionais de receberem voos de aviões de porte compatível com os utilizados pelas principais empresas aéreas nacionais – ou seja, aviões a jato com capacidade para até 144 passageiros.</p> <p>As regras de segurança para classificação do tamanho máximo da aeronave nos aeroportos são claras e objetivas, o que faz com que as intervenções para elevação de categoria sejam conhecidas de antemão.</p>
Se há objetivos gerais e específicos bem definidos, bem como metas de longo prazo para a política pública, capazes de direcionar as ações governamentais e assegurar a transparência sobre resultados esperados.	Os objetivos do PDAR são bem definidos e quantificáveis (número de aeroportos em condições de receber voos das aeronaves pretendidas, número de rotas e passageiros subsidiados, porcentagem da população com acesso a aeroporto próximo).
Se há planos consistentes com a lógica de intervenção da política, com alinhamento de insumos, atividades, produtos, objetivos e impactos.	A escolha dos aeroportos que receberão intervenções foi questionada pelo TCU, que afirmou em relatório de auditoria <sup>10</sup> que “os critérios de seleção dos aeroportos não possuem lastro em documentos que permitam a aferição de sua aplicação, o que demonstraria a impessoalidade do processo e o atendimento ao princípio da transparência”. Por recomendação do

<sup>10</sup> Processo nº TC 003.678/2014-8



Item de avaliação	Situação do PDAR
	TCU, o Ministério deverá fundamentar “de forma objetiva, rastreável e amparada em estudos técnicos consistentes, a seleção realizada que redundou no rol das 270 localidades beneficiadas” pela política em análise, além de fazer constar os fatores que possam levar os aeroportos a serem excluídos do programa.



SF/16684.96238-45

## Monitoramento e Avaliação

Item de avaliação	Situação do PDAR
Se o escopo, o propósito e os demandantes do sistema de monitoramento e avaliação foram definidos desde o momento de formulação da política pública.	<p>Quanto aos objetivos finais do PDAR, já existe um amplo sistema de monitoramento da aviação civil em geral por parte da Anac e do Decea.</p> <p>A elaboração da matriz origem-destino do transporte aéreo precisa ser um compromisso periódico. Em relação à metodologia empregada em 2009, devem ser incluídos aeroportos regionais na amostra.</p> <p>O monitoramento da execução física e financeira foi avaliado pelo TCU.</p>
Se há disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política pública.	<p>Sim. A Anac possui dados sobre tarifa, oferta e demanda, e classificação dos aeroportos. É necessária a atualização da matriz origem-destino, o que pode ser feito quando o prazo do programa for renovado, em 2020.</p> <p>Dados adicionais que envolvam estratégia comercial das empresas aéreas (a intenção de voar para determinados aeroportos em</p>

Página: 24/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7f564c



Item de avaliação	Situação do PDAR
	um futuro próximo) precisam ser coletados separadamente e tratados de forma sigilosa.
Se há definição dos principais agentes responsáveis pelo fornecimento e utilização de dados e informações.	<p>A Anac, o Decea, a Infraero e os demais gestores dos aeroportos regionais são responsáveis pelos dados. A produção dessas informações independe da existência do PDAR.</p> <p>O art. 120 da Lei nº 13.097, de 2015, obriga a produção de relatório anual específico sobre o PDAR por parte da Secretaria de Aviação Civil.</p>
Se os indicadores-chave de progresso para os principais produtos e objetivos da política pública são mensurados de forma programada.	<p>A Anac elabora relatórios anuais sobre a situação do transporte aéreo no Brasil. O Decea publica o Anuário Estatístico de Tráfego Aéreo. A Infraero publica relatórios anuais de suas atividades, assim como as empresas concessionárias de capital aberto.</p> <p>A matriz origem-destino do transporte aéreo precisa ainda ser pesquisada de forma programada e regular.</p>

## Institucionalização

Item de avaliação	Situação do PDAR
Se o arcabouço jurídico-normativo existente é juridicamente adequado e sistemático e se foi expedido pelo órgão competente.	O programa foi criado por Medida Provisória, posteriormente convertida em Lei. O Programa não foi regulamentado por norma infralegal, o que poderia trazer maior estabilidade às regras de aplicação dos recursos. É necessária, no mínimo, a regulamentação das cláusulas contratuais



Item de avaliação	Situação do PDAR
	<p>exigidas para as empresas aéreas receberem subsídios (art. 117, caput, § 5 da Lei nº 13.097, de 2015).</p> <p>O licenciamento ambiental de aeroportos regionais encontra-se regulamentado pela Resolução nº 470, de 28 de agosto de 2015, do Conselho Nacional do Meio Ambiente.</p>
<p>Se existe matriz de responsabilidades formal da política pública, analisando em que medida ela delimita funções, recursos envolvidos, processos decisórios, e mecanismos de resolução de conflitos e de avaliação e monitoramento para os diferentes atores envolvidos.</p>	<p>As obrigações entre o Ministério e o Banco do Brasil estão formalmente estabelecidas em contrato.</p> <p>A divisão de responsabilidades entre a União e governos locais foi informada em audiência pública, mas não foi possível encontrar norma que a formalize. De toda forma, é necessária a assinatura de convênio para o repasse de recursos, ocasião em que as obrigações devem ser formalizadas.</p>
<p>Se as normas legais e infralegais que regulamentam a política pública estão amplamente acessíveis, em meio eletrônico, de modo sistemático e irrestrito.</p>	<p>Sim.</p>
<p>Se a participação do Poder Legislativo, na formulação do marco regulatório principal da política pública, avalia aspectos importantes de sua formulação, que não tenham caráter meramente administrativo ou operacional, e estejam inscritas em normas legais ou infralegais.</p>	<p>Sim. A definição legislativa inclui o próprio conceito de aviação regional para fins do programa, os casos e limites de aplicação de subsídios,</p>



SF/16684.96238-45

Página: 26/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7f564c



## Participação

Item de avaliação	Situação do PDAR
A aderência da política pública a deliberações de conferências nacionais setoriais ou outros mecanismos de participação social.	Não se aplica, pois não há uma conferência nacional do setor de aviação civil.
Os arranjos existentes para a promoção da participação da sociedade civil, dos usuários e das esferas de governo nos processos decisórios envolvidos na formulação, na implementação e na avaliação e monitoramento da política pública.	<p>Segundo informações prestadas nas audiências públicas, há uma forte interlocução com os governos locais e com as companhias aéreas, que são diretamente interessados nos aeroportos.</p> <p>Não foram relatados mecanismos de participação da sociedade civil ou dos usuários finais (passageiros).</p>
A existência e o funcionamento de instâncias formais e informais de interlocução e de controle social na política pública.	Não foram relatadas instâncias específicas de controle social do PDAR.
A disponibilidade de informações técnicas e bases de dados abertos que propiciem a participação qualificada e informada da sociedade civil e atores interessados na política pública.	<p>A maioria das informações técnicas sobre aviação civil está disponível em relatórios da Anac e do Decea. A principal exceção são os custos de operação das aeronaves regionais, que devem ser considerados para o cálculo do nível de subsídio.</p> <p>Ainda não foi apresentado o relatório específico do PDAR de que trata do art. 120 da sua lei de criação.</p>



SF/16684.96238-45

Página: 27/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7f564c



## Capacidade Organizacional e Recursos

Item de avaliação	Situação do PDAR
A definição dos papéis e a distribuição das responsabilidades entre os conselhos, a alta administração e a gestão operacional, de modo a verificar se há o correto balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.	Não foi possível avaliar este item, pois a gestão operacional é realizada pelo Banco do Brasil, que não compareceu à audiência pública para a qual foi convidado.
A disponibilidade de estrutura de pessoal qualificado e em quantidade suficiente para que todas as etapas da política pública possam ser adequadamente desenvolvidas, havendo garantia de adequada capacitação sempre que necessário.	<p>Quanto ao Ministério dos Transportes, há diversas carreiras do Poder Executivo com quadros capacitados para o desenvolvimento do PDAR (Analistas e Especialistas de Infraestrutura, Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental). Não foi pesquisado o quantitativo de pessoal efetivamente utilizado para a gestão central do PDAR.</p> <p>O Banco do Brasil não compareceu à audiência pública para a qual foi convidado, de modo que não há informação sobre a quantidade e qualificação dos funcionários envolvidos na operacionalização do PDAR.</p>
A provisão de recursos físicos e de tecnologia da informação necessários para o início e o desenvolvimento da política pública.	Este item não foi avaliado.



SF/16684.96238-45

Página: 28/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7f564c



## Planejamento e Gestão Orçamentária

Item de avaliação	Situação do PDAR
Se há inserção clara da política no Plano Plurianual e, em caso afirmativo, averiguar a partir de que momento essa inserção passa a ser identificável (maturidade do histórico orçamentário) e quão coerentes têm sido os conteúdos consignados no Plano Plurianual (objetivos, programas, ações e metas) com aqueles constantes dos planos de referência e das normas institucionalizadoras da política.	Vide informações da seção 5 deste Relatório.
Se há inserção clara da política nas Leis Orçamentárias Anuais e, em caso afirmativo, averiguar a partir de que momento essa inserção passa a ser identificável (maturidade do histórico orçamentário) e quão coerentes têm sido os conteúdos consignados no orçamento anual com aqueles previstos no Plano Plurianual e nos planos de referência e normas institucionalizadoras da política.	Vide informações da seção 5 deste Relatório.
Analisar a maturidade do processo decisório orçamentário quanto à amplitude dos atores envolvidos, ao cumprimento das responsabilidades institucionais de cada poder e à qualidade dos canais de participação.	Este item não foi avaliado.
A execução orçamentária e financeira da política e avaliá-la <i>vis-à-vis</i> as metas físicas e financeiras definidas no orçamento anual, no Plano Plurianual e nas normas institucionalizadoras da política.	A execução orçamentária e financeira, até o momento, é incompatível com o atingimento das metas estabelecidas no programa no prazo desejado. O problema se deve principalmente a dois fatores: necessidade de regularização da situação dos aeroportos e dificuldades técnicas e financeiras dos governos locais no cumprimento das contrapartidas necessárias.



SF/16684.96238-45

Página: 29/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7f564c



Item de avaliação	Situação do PDAR
<p>Os fatores explicativos do padrão de execução orçamentária e financeira da política e identificar suas implicações quanto ao desenho da política (e.g. relações intergovernamentais), ao substrato institucional no qual a política opera (e.g. contingenciamento) e aos elementos de tecnologia e de capacidade organizacional pertinentes.</p>	<p>O contingenciamento de recursos atinge grande parte da disponibilidade para empenho de recursos do FNAC. Não é possível afirmar que o contingenciamento seja o único responsável pela baixa execução do programa até o momento, mas a falta de recursos tempestivamente disponíveis prejudica a previsibilidade da execução de projetos.</p> <p>Vale lembrar que a própria elaboração de projetos tem custos e, portanto, é antieconômica o desenvolvimento de projetos sem haja um grau razoável de certeza quanto à disponibilidade de recursos para execução das obras pretendidas.</p> <p>O contingenciamento ignora ainda o retorno previsto dos investimentos propostos no PDAR, que podem beneficiar a União (aumento da arrecadação futura), os Estados (ICMS sobre querosene, instalação de novas indústrias) e os Municípios (impostos e desenvolvimento econômico).</p> <p>Quanto às relações intergovernamentais, o Ministério dos Transportes vem colaborando com os governos locais e gestores dos aeroportos para a regularização dos sítios aeroportuários.</p>
<p>Se os recursos aportados pelos entes da Federação envolvidos na política pública são coerentes com a matriz de responsabilidades definida nas normas constitucionais, legais ou infralegais.</p>	<p>Sim, até o momento.</p>



SF/16684.96238-45

Página: 30/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7f564c



## Coordenação e Coerência

Item de avaliação	Situação do PDAR
Se a política incorpora estrutura de incentivos e outros conteúdos voltados ao alinhamento de agendas entre os atores.	Parcialmente. A mera disponibilidade de aeroportos não garante a existência de rotas, motivo pelo qual o Ministério dos Transportes tem mantido diálogo com as empresas aéreas. Subsídios baseados em custos conhecidamente geram incentivos à ineficiência econômica dos ofertantes dos serviços. As limitações postas pela Lei não parecem suficientes para evitar esse comportamento. Incentivos adicionais devem constar do edital de licitação e dos contratos com as companhias aéreas.
Se existem instâncias formais de coordenação da ação dos diversos atores na estrutura de gestão da política.	Para a aviação civil em geral, existe o Conselho de Aviação Civil (CONAC), criado pelo Decreto nº 3.564, de 17 de agosto de 2000. Não há – e não parece ser necessária – uma instância específica para a aviação regional.
Se às instâncias de coordenação são atribuídas prerrogativas sobre os atores públicos envolvidos, com capacidade de criar soluções localizadas para alinhamento de ações.	Competem ao CONAC, segundo o art. 2º de seu decreto de criação, entre outras atribuições: <ul style="list-style-type: none"> <li>• propor o modelo de concessão de infraestrutura aeroportuária;</li> <li>• aprovar as diretrizes de suplementação de recursos para linhas aéreas e aeroportos de</li> </ul>



Item de avaliação	Situação do PDAR
	<p>interesse estratégico, econômico ou turístico;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• promover a coordenação entre as atividades de proteção de voo e as atividades de regulação aérea.</li> </ul>
<p>Se, em relação aos atores privados e aos atores governamentais de distintas esferas de governo ou de poder, a política contém mecanismos de verificação <i>a priori</i> de eventuais hiatos entre os requisitos da política e as condições objetivas de operação desses atores.</p>	<p>Segundo alegado em audiência pública, existem determinações para que o Ministério não transfira recursos aos entes federativos que não cumpram as condições de contrapartidas exigidas no PDAR, em especial a regularização patrimonial, a garantia legal de proteção do sítio aeroportuário, e a disponibilidade de recursos humanos e financeiros para operação do aeroporto.</p> <p>A ação de capacitação para gestão do PDAR tem por objetivo mitigar os hiatos entre os requisitos da Política e as condições atuais dos governos locais. Em alguns casos, as melhorias na gestão dos aeroportos podem fazer com que eles se tornem menos deficitários, por meio da cobrança de taxas e aluguéis que os operadores aeroportuários, muitas vezes, deixam de exigir.</p>
<p>Se existem eventuais contradições e inconsistências com políticas diversas, das quais resulte o enfraquecimento da ação de governo, e se há instância de coordenação superior à qual tais inconsistências possam ser reportadas.</p>	<p>Não há contradições aparentes entre o PDAR e outras políticas de transportes do Governo Federal.</p>



## Gestão de Riscos e Controle Interno

Item de avaliação	Situação do PDAR
<p>Se há identificação, avaliação, tratamento, comunicação, monitoramento, explicação e documentação dos riscos identificados, tempestiva e sistematicamente, durante a formulação da política pública, e definição de responsabilidades pela sua mitigação na implementação.</p>	<p>O PDAR envolve riscos de engenharia (custo das obras), econômicos (demanda de passageiros), regulatórios (mudança nas regras da aviação civil ou regional) e de capacidade de gestão (recursos humanos e financeiros dos governos locais para gestão e operação dos aeroportos, de modo a manter a categoria de segurança pretendida do Programa). Os riscos de engenharia devem ser identificados na elaboração dos projetos, sob comando do Banco do Brasil. Os riscos econômicos devem ser explicitados na licitação para concessão de subsídio.</p> <p>É necessário avaliar os riscos de gestão dos governos locais, inclusive como critério de exclusão do aeroporto do Programa.</p>
<p>Se há controle interno apto a mitigar os riscos identificados para a realização dos objetivos da política, inclusive os decorrentes de conflitos de interesse.</p>	<p>Este item não foi avaliado.</p>
<p>Se há realização sistemática de testes de estresse e planos de contingência de implantação da política pública.</p>	<p>Este item não foi avaliado.</p>
<p>Se há acompanhamento dos resultados das atividades de controle, inclusive das providências indicadas e das adotadas para o saneamento de impropriedades.</p>	<p>O TCU realizou auditorias no Programa, proferindo recomendações nos Acórdãos 3484/2014 e 2209/2015. Segundo informações prestadas em audiência pública, o Ministério dos Transportes tem adotado providências para atendimento às determinações daquele órgão.</p>



SF/16684.96238-45

Página: 33/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7f564c



### **Accountability (Prestação de contas com responsabilidade e ética)**

Item de avaliação	Situação do PDAR
Se há definição e formalização dos mecanismos e dos instrumentos de responsividade, transparência e <i>accountability</i> , mediante padrões mínimos de monitoramento de expectativas, comunicação e prestação de contas.	Este item não foi avaliado.
Se há indicação do(s) responsável(is) diretos pela política pública ou pela gestão e pelos resultados obtidos por essa política.	Este item não foi avaliado.
Se há documentação, manutenção de registros e divulgação sistemáticas de ações e resultados da política pública, mediante prestações de contas claras, periódicas e formais.	Este item não foi avaliado.
Se há capacidade de imposição da adoção de medidas corretivas e sanções em casos de impropriedades.	Este item não foi avaliado.
Se há incentivos à responsividade, à transparência, ao comprometimento das partes interessadas e ao foco em resultados.	Este item não foi avaliado.

## **8. Conclusão**

O Plano de Desenvolvimento da Aviação Regional é um passo necessário para o estabelecimento de uma malha aérea que atenda de forma satisfatória o interior do País e a Região Amazônica.

Aeroportos são indutores do desenvolvimento de uma região. O táxi aéreo não é uma opção economicamente viável de deslocamento para grande maioria das famílias e empresas. É fundamental a operação regular e



com aeronaves de maior capacidade para reduzir o custo do transporte aéreo para o interior.

No caso da Região Amazônica, os aeroportos não apenas são um equipamento de grande importância econômica, como também um meio de salvar vidas, permitindo o acesso em tempo hábil a hospitais de maior complexidade em caso de emergência e a chegada de produtos perecíveis, como vacinas.

Um aspecto observado é a necessidade de o Plano de Desenvolvimento da Aviação Regional, sempre que possível, considerar também, nas ações de planejamento e execução, as prioridades estabelecidas pelo Plano Nacional de Turismo, de modo a criar as condições que facilitem o turismo regional, área de capital importância para a economia do país, que possui sítios históricos e belezas naturais admiradas em todo o mundo.

O Plano de Desenvolvimento da Aviação Regional (PDAR) tem apresentado baixa execução das ações propostas. A Comissão de Desenvolvimento Regional encontrou as seguintes causas para esse problema:

- 1) Necessidade de regularização da situação dos aeroportos.

Essa é uma pré-condição para a aplicação de recursos públicos, em função do princípio constitucional da legalidade.

- 2) Dificuldades técnicas e financeiras dos governos locais no cumprimento das contrapartidas necessárias.



As contrapartidas são exigidas para garantir a sustentabilidade de longo prazo dos recursos investidos pela União, em consonância com o princípio constitucional da eficiência. A continuidade do programa de capacitação destinado aos servidores municipais e estaduais pode solucionar as dificuldades técnicas. Já as dificuldades financeiras não estão na governabilidade da União, restando à SAC direcionar o programa aos estados e municípios em condições de cumprir as contrapartidas necessárias.

Além disso, a grande maioria dos recursos do Fundo Nacional da Aviação Civil (FNAC) tem sido contingenciada. Embora se deva reconhecer a necessidade de fazer economias na atual crise, perde-se a oportunidade de criar polos dinamizadores da economia que gerarão recursos futuros para a União e os governos locais. Assim, esses cortes devem ser revistos, pois no longo prazo são contraproducentes para a situação fiscal do setor público como um todo.

Em relação às recomendações ao Poder Executivo para aprimoramento do Programa, avaliamos que o PDAR busca atuar sobre os aeroportos e linhas aéreas regionais que se enquadram em duas situações distintas:

- 1) aqueles em que é possível alcançar viabilidade econômica, uma vez superado um período inicial de operação;
- 2) aqueles que serão deficitários mesmo após o prazo previsto para o encerramento do Programa, mas cuja operação se justifica por considerações sociais, de integração regional ou nacional, ou mesmo de defesa do território brasileiro.



Em relação aos aeroportos potencialmente viáveis do ponto de vista econômico, a estratégia mais recomendável diante dos entraves atualmente enfrentados pelo PDAR seria a concessão à iniciativa privada de aeroportos em blocos regionais, unindo um aeroporto superavitário (da capital estadual, em geral) com outros que necessitem de investimentos para chegar a essa condição. Essa solução explora economias de escala e utiliza o mesmo princípio de subsídio cruzado que governa a operação atual, porém de forma temporária. Este modelo está em estudo para o Estado de Mato Grosso, conforme apresentado no Seminário realizado em Cuiabá.

Quanto aos aeroportos permanentemente deficitários, eles podem ser incluídos nos blocos regionais para concessão, desde que não tornem a concessão como um todo deficitária e haja economias de escala a serem exploradas. Os demais devem receber recursos a fundo perdido do FNAC, ou ser operados pela Infraero.

Em relação às rotas, é recomendável a inclusão nos futuros contratos da possibilidade de revisão anual dos níveis de subsídio, que permita sua redução conforme a evolução da demanda, em linha com as melhores práticas observadas na experiência internacional.

As rotas que permaneçam deficitárias ao final da vigência do PDAR devem ser incluídas em um programa permanente de subsídios, cujos critérios sejam claros, objetivos e socialmente discutidos.

Ficou claro que a legislação federal deve levar em conta o planejamento e a legislação estadual já em curso sobre a política de regionalização da aviação. Iniciativas como, por exemplo, a do Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 55, de 2015, que fixa alíquota máxima para a



cobrança do ICMS incidente sobre as operações internas com querosene de aviação, podem inviabilizar políticas estaduais em andamento, consubstanciando-se em ameaça ao próprio desenvolvimento da aviação regional.

Assim, em função da presente avaliação do Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional, e com fundamento nas sugestões dos especialistas ouvidos nas audiências públicas, a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal encaminha ao Poder Executivo as recomendações a seguir.

À Secretaria de Aviação Civil do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil:

1) estudo para concessão em bloco de aeroportos nacionais e regionais e, com base nesse estudo, a licitação de um bloco de aeroportos como projeto piloto, para avaliação dessa política como alternativa complementar ao PDAR;

2) definição dos aeroportos *hub* regional e *hub* nacional por região, priorizando os voos de aeroportos regionais aos *hubs* para melhor acesso à malha de voos nacionais;

3) exigência de integração operacional mínima entre empresas aéreas operadoras de rotas regionais subsidiadas e empresas aéreas nacionais, em especial quanto a horários de partida e chegada e procedimentos de conexão;



4) avaliação da capacidade de gestão dos governos locais, antes da liberação de recursos, propondo, conforme o caso: (a) compromisso contratual da alocação de recursos humanos e financeiros por parte do gestor do aeródromo; ou (b) participação no programa de capacitação para gestão no âmbito do PDAR até que as deficiências existentes sejam sanadas; ou ainda (c) exclusão do aeródromo do Programa, quando as deficiências não sejam sanáveis dentro do prazo de vigência do PDAR;

5) a constituição de instâncias de participação social e a realização de audiências públicas sobre o Programa, em especial quanto às rotas a serem subsidiadas.

Ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social:

6) a contratação periódica da elaboração da matriz origem-destino para o transporte aéreo, com inclusão dos principais aeroportos regionais na pesquisa.

Ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística:

7) a produção de índice objetivo, e com metodologia pública, que possa classificar o território brasileiro em áreas acessíveis, remotas e muito remotas.

À Agência Nacional de Aviação Civil e ao Departamento de Controle do Espaço Aéreo:



8) o estabelecimento de exigências operacionais diferenciadas para aeródromos localizados em regiões remotas ou muito remotas do território brasileiro, sem prejuízo à segurança;

9) a homologação de equipamentos operados remotamente pelos pilotos das aeronaves, capazes de reduzir as exigências de pessoal em terra, e assim diminuir os custos operacionais dos aeródromos de pequeno porte.

À Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda:

10) a revisão do contingenciamento de recursos do Fundo Nacional da Aviação Civil, em especial daqueles destinados a projetos que possam melhorar a situação fiscal do setor público no longo prazo.

Este é o relatório que submetemos à aprovação dos nobres pares desta Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo.

Sala da Comissão,

Senador WELLINGTON FAGUNDES  
Relator



SF/16684.96238-45

Página: 40/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7f564c

