

# **CORRUPÇÃO, INCOMPETÊNCIA E REPRESSÃO A CRISE AÉREA NÃO TERMINOU**

**Comissão Parlamentar de Inquérito da Crise Aérea**

**Voto em Separado – Deputada Luciana Genro e Deputado Ivan Valente**

**PSOL**

## **UMA BREVE RETROSPECTIVA**

O acidente ocorrido com o voo Gol 1907, em setembro de 2006, mostrou à sociedade uma crise que já ocorria há muito tempo no setor aéreo brasileiro. Fatores essenciais que contribuíram àquele acidente já eram de conhecimento dos controladores de voo que, no entanto, não podiam comunicá-los, sob pena de prisão, devido à hierarquia militar. Esta hierarquia se sobrepõe até mesmo aos regulamentos de segurança aeronáuticos. Desta forma, falhas nos radares, nas comunicações e defeitos no software das telas de radar, que contribuíram decisivamente para aquele acidente, permaneciam ocultos pelos militares. Ainda assim, o Comando da Aeronáutica negou-se a reconhecer que estes problemas existiam, somou-se na culpabilização dos controladores e àqueles que ousaram denunciar as deficiências do sistema, reservou a prisão, a punição e as transferências.

Obrigados a cumprir calados jornadas de trabalho excessivas, com falta de pessoal, excesso de aeronaves, radares e rádios com defeito, e ainda sendo responsabilizados pelas 154 mortes trágicas, os controladores passaram então a cumprir à risca as normas internacionais de controle aéreo, limitando o número de aeronaves de acordo com a quantidade de controladores disponíveis. Foi quando começaram os inúmeros atrasos registrados nos aeroportos brasileiros, pois passou a ser necessário estabelecer intervalos maiores entre as decolagens das aeronaves, chegando ao ponto de cancelar as decolagens em determinados momentos, até que o número de aeronaves nos setores voltasse a níveis considerados seguros.

Em 30 de março de 2007, os controladores, trabalhando numa situação limite, e para denunciar as precariedades do sistema e das condições de trabalho, paralisaram suas atividades para defender a segurança de milhões de pessoas que utilizam o transporte aéreo no país. Em um gesto desesperado, um verdadeiro pedido de socorro, controladores anunciam uma greve de fome que acaba transformando-se em uma paralisação. Naquele dia, o governo chegou a firmar compromisso assinado pelo Ministro do Planejamento em não punir os controladores, e o mais importante: comprometeu –se a iniciar o processo de desmilitarização do controle de tráfego aéreo, medida esta também apoiada pelo Grupo de Trabalho Interministerial, que formulou uma série de propostas para o setor. Até mesmo o Comando da Aeronáutica havia considerado “fundamental que, de imediato, os



controladores passem a exercer, independentemente da gestão militar, o controle do tráfego aéreo de natureza civil, a partir da criação de um novo órgão fora da estrutura da Aeronáutica” (conforme documento constante no Anexo 1).

Pouco tempo depois, o governo voltou atrás, por pressão do Comando da Aeronáutica e, ao invés de desmilitarizar o setor, iniciou uma ofensiva difamatória e punitiva contra os dirigentes da Associação Brasileira dos Controladores de Tráfego Aéreo e da Federação Brasileira dos Controladores de Tráfego Aéreo, como se isso fosse resolver a crise aérea.

Entretanto, os problemas continuaram. No dia 22 de junho de 2007, diante de mais problemas nos equipamentos de controle de tráfego, e da exigência dos controladores de operar dentro das normas internacionais para evitar novos riscos de acidente, o Comandante da Aeronáutica, Juniti Saito, classificou os controladores de vôo como “sabotadores” e optou por punições e afastamentos, ao invés de resolver os reais problemas do setor.

Contrariando o direito das Associações, a Aeronáutica anunciou prisões de seus representantes por terem dado entrevistas, apesar da Constituição Federal (em seu artigo 5º, incisos XVII a XXI) dispor sobre o direito de associação e correlatos, sendo plenamente livre o direito de associação e proibida a interferência estatal em seu funcionamento. O Presidente da Associação Brasileira dos Controladores de Tráfego Aéreo, Wellington Rodrigues, recebeu um formulário de apuração de transgressão disciplinar por ter feito declarações em um vídeo durante o Encontro dos Controladores de Vôo ocorrido em Brasília, dia 26 de junho de 2007. O sargento controlador Carlos Henrique Trifilio, Presidente da Federação Brasileira de Controladores de Tráfego Aéreo também teve sua prisão determinada pela Aeronáutica, por ter feito declarações à imprensa. A Aeronáutica também ordenou a prisão de outro controlador, Moisés Gomes de Almeida, por causa de uma entrevista concedida à rádio "CBN". Em agosto, no Cindacta IV (Manaus), 7 controladores também foram presos por determinação da Justiça Militar, sob a alegação de que eles ofereceriam risco à disciplina e à hierarquia nas forças armadas, por terem participado da paralisação do dia 30 de março (de acordo com os Inquéritos Policiais Militares abertos em abril deste ano).

Ao mesmo tempo, o Comando da Aeronáutica emitiu resoluções que retiraram dos controladores o poder de tomar qualquer medida que implicasse em restrição ao tráfego aéreo. Assim, medidas como o fechamento da pista de Congonhas em condição de chuva foi transferida dos controladores para o CGNA (Centro de Gerenciamento da Navegação Aérea), localizado no Rio de Janeiro. Restou aos controladores apenas solicitar que a Infraero fizesse medições sobre o estado da pista. Foi o que ocorreu 5 minutos antes da tragédia com o avião da TAM.

Dia 17 de julho de 2007, em Congonhas, após mais de uma dezena de pilotos alertarem sobre pista escorregadia, após um avião derrapar, após os controladores pedirem a inspeção da pista, e a Infraero anunciar novamente que a pista estava boa, o vôo TAM 3054 ao pousar não conseguiu frear e bateu no prédio na TAM Express, vitimando 199 pessoas.



Ainda que sejam confirmadas as hipóteses levantadas pela leitura inicial das caixas-pretas (de que houve falha do piloto – o que achamos muito duvidoso - ou do equipamento no posicionamento da manete direito), não foram seguidas pelo governo brasileiro as recomendações de segurança dadas no Relatório Final de acidente idêntico, ocorrido em Taiwan, em 2004. Neste Relatório, o Conselho de Segurança da Aviação Taiwanesa recomenda às autoridades aeronáuticas a melhoria das áreas de escape das pistas<sup>1</sup>, e ainda coloca como um agravante daquele acidente o fato de que a pista estava molhada e escorregadia, prejudicando a eficiência dos freios manuais (provavelmente acionados também no acidente da TAM) para desacelerar a aeronave.<sup>2</sup>

Com o acidente, Congonhas teve de reduzir drasticamente o número de vôos, e a crise se fez sentir novamente, uma vez que não havia aeroportos suficientes para atender à demanda. Ou seja: os acidentes são um sintoma da crise, e provam que os sucessivos governos geriram de forma deficiente o setor. Ao invés de investir na segurança dos aeroportos, priorizaram a ampliação das estações de passageiros, transformando-as em grandes shopping-centers, inclusive com denúncias de corrupção e superfaturamento apontadas em relatório preliminar pelo Tribunal de Contas da União.

Dois graves acidentes ocorreram até que o Presidente Lula reconheceu a ineficiência na gestão do setor aéreo. Só neste momento que foi anunciada a criação de uma coordenação entre os órgãos do setor, e a destinação de recursos para a expansão dos aeroportos, uma vez que a regra geral que impera no Orçamento Geral da União é o contingenciamento e o Superávit Primário.

Outros fatores também concorrem para a crise aérea, como a precária condição de trabalho de mecânicos e outros profissionais de apoio à aviação. As empresas aéreas impõem rapidez para as operações como as de manutenção, e levam os empregados a aumentarem sua carga horária - muitas vezes sem o respectivo pagamento – o que gera sérios riscos à segurança de vôo. Não raro os trabalhadores são obrigados pelas empresas a alterarem seus relatórios, de modo a não apontar os problemas técnicos nas aeronaves como a causa dos atrasos nos vôos, e ainda colocando os controladores de vôo como bodes expiatórios (ver Anexo 2). Além disso, os técnicos que fazem a inspeção da pista molhada não receberam nenhum treinamento específico e a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) omitiu-se em vistoriar a pista após a realização de reforma possibilitando sua liberação sem as ranhuras (*groovings*). Técnicos da ANAC chegaram a elaborar norma que, se cumprida, teria impedido o pouso do avião da TAM em Congonhas naquele 17 de julho. A norma chegou a ser usada para convencer a Justiça de que Congonhas era seguro, mas depois, diante dos questionamentos à Direção da ANAC sobre a razão pela qual não fiscalizou o cumprimento da norma, a diretoria alegou que a mesma não estava válida. Esta

1 Na página 102 deste relatório, o Conselho de Segurança da Aviação Taiwanesa recomenda continuar a melhorar “a zona de segurança do início da pista, para se atingir os requisitos do Regulamento de Design e Operação dos Aeroportos Civis”. Apesar desta recomendação ter sido dirigida às autoridades locais, não haveria porque as autoridades de aviação brasileiros não aplicá-la ao caso de Congonhas.

2 Diz o relatório, em sua página 91: “No entanto, como o empuxo do motor 2 permaneceu em EPR 1.08 e a pista de decolagem molhada se tornou escorregadia, o avião não pôde atingir uma redução significativa da velocidade no restante da pista, e ultrapassou a pista, embora o freio manual máximo tenha sido aplicado.”



situação reflete a falta de fiscalização do setor por parte dos órgãos governamentais responsáveis, a omissão e a verdadeira bagunça reinante no setor.

Este texto se compõe de 8 partes. Inicialmente, no item 1, se discute a gestão militar do setor aéreo, onde são apresentados os argumentos da Aeronáutica contra a desmilitarização, e as razões pelas quais na nossa opinião o sistema deve ser desmilitarizado. No item 2, analisaremos as falhas recorrentes no sistema de controle de tráfego aéreo, sistematicamente negadas pelo Comando da Aeronáutica. Posteriormente, no item 3, são descritas as normas e procedimentos editados pelo Comando da Aeronáutica que mascaram a crise, agilizando o tráfego, em detrimento da segurança, de modo a esconder esta grave situação de crise estrutural, e desrespeitando as normas aeronáuticas internacionais. Estas normas e procedimentos são emitidos pelo Comando da Aeronáutica se valendo da hierarquia militar, onde nenhum subordinado pode denunciar tais fatos, por mais graves que sejam, sob pena de prisão. No item 4, é discutida a atuação das empresas aéreas e da Agência Nacional de Aviação Civil. No item 5 é discutida a proposta do governo de privatizar aeroportos e abrir o capital da Infraero. No item 6, fazemos breves observações em face dos acidentes. No item 7, fazemos algumas propostas que poderiam compor o conjunto de recomendações desta CPI, para que a Crise Aérea possa efetivamente ser resolvida. E no item 8 propomos o indiciamento das autoridades e pessoas que, ao nosso ver, são responsáveis pela Crise Aérea e que, por sua ação ou omissão, contribuíram para a ocorrência dos acidentes.



## **1 - A QUESTÃO DA DESMILITARIZAÇÃO DO SERVIÇO DE CONTROLE DO TRÁFEGO AÉREO CIVIL BRASILEIRO.**

Nosso entendimento é que a resolução de parte importante dos conflitos e problemas que compõem a crise aérea só será possível com a desmilitarização do controle do tráfego aéreo civil e a criação de uma carreira de Estado para a função dos controladores.

Um dos aspectos levantados pelos oficiais superiores ouvidos pela Comissão Parlamentar de Inquérito refere-se à possibilidade de colocar-se em perigo a segurança nacional na hipótese de desmilitarizar-se o controle de tráfego aéreo civil. Alegam também os militares que seria necessário se construir outro sistema de tráfego aéreo (civil) na hipótese da desmilitarização. Nesse aspecto, é necessário que algumas considerações sejam feitas.

Na contramão do restante dos países do mundo, o Brasil, juntamente com o Uruguai, Somália e a Eritreia são os únicos países a adotarem o controle de tráfego aéreo civil na esfera militar. Além disto, constatou-se nas diversas diligências efetuadas durante os trabalhos desta Comissão que, já agora, o funcionamento dos controles civil e militar ocorrem em espaços diferentes, com equipamentos específicos e pessoal distinto. Ou seja, o Controle de Tráfego Aéreo Civil já atua isoladamente de Defesa Aérea, com estruturas independentes. A divisão já é um fato. Apesar de alguns equipamentos servirem tanto à Defesa Aérea como ao controle civil – por exemplo, os radares – isso não impede que os trabalhos civis e militares ocorram separadamente.

Quer nos parecer que a manutenção do controle militar sobre o tráfego aéreo civil mais atende a uma reminiscência da década de 70, quando foi implementado o SISCEAB – Sistema Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo, do que a uma efetiva necessidade do sistema, menos ainda, fundada na argumentação de Segurança Nacional. Não nos parece razoável que, trinta anos depois de implementado, o sistema tenha caráter híbrido com prestação de serviço por civis e comando militar. Ou seja: mesmo na hipótese de a Defesa Aérea ser fundamental para a “Segurança Nacional”, já seria possível, hoje, a desmilitarização do controle aéreo civil, uma vez que este já se encontra apartado da Defesa Aérea.

### **1.1 - A (in)compatibilidade entre os princípios da hierarquia e disciplina militares com os serviços de controle de tráfego aéreo civil.**

Um dos pilares das atividades de natureza militar e da organização dos seus profissionais baseia-se na imposição de forma absolutamente rígida dos princípios da hierarquia e da disciplina, não se admitindo desvios ou interpretações de natureza pessoal ou qualquer outra que não esteja rigidamente definida nos regulamentos ou padrões comportamentais culturalmente definidos.



Nesse sentido, é essencial que algumas questões sejam ponderadas. Como compatibilizar os princípios da hierarquia e da disciplina diante de ordens que podem pôr em risco a integridade de pessoas, é uma dessas indagações. A própria Aeronáutica, embora não expressamente, vinha adotando desde o final da década de 90 uma certa flexibilidade nesse conceito de hierarquia fundada na antiguidade. Órgãos de controle como os de Brasília, Recife, São Paulo, Rio de Janeiro, Manaus e Curitiba passaram a adotar como parâmetro para designação de supervisores e instrutores do controle aéreo civil a competência teórico-prática e não mais a antiguidade militar. Essas medidas foram o primeiro sinal concreto de reconhecimento por parte do Comando da Aeronáutica de que, no exercício das funções de controle de tráfego aéreo civil, as ações de caráter técnico demandariam precedência sobre as de caráter militar, embora, registre-se, restrita tal flexibilidade aos círculos dos sargentos e suboficiais controladores do tráfego aéreo civil.

Entretanto, com a franca expansão do setor aéreo civil e o início de explicitação dos problemas estruturais existentes em face do acelerado aumento de demanda, o rígido controle militar foi retomado, especialmente a partir do ano de 2005. Um dos aspectos mais relevantes e de mais fácil constatação foi o da evasão de profissionais, aumentando o descompasso entre a demanda gerada pela aviação civil e a estrutura existente. Tome-se, a título de exemplo, a quantidade de profissionais no controle do tráfego aéreo civil, que no ano de 2000 somavam 3200 controladores, caindo no ano de 2007 para 2800, muito embora tenha havido a contratação de 840 profissionais no período. Um dos aspectos mais significantes nessa realidade refere-se à dificuldade de uma política salarial compatível com o nível de exigência das atividades de controle de tráfego aéreo civil e as características de um quadro de carreiras de natureza militar, com, inclusive, determinação legal quanto ao número de profissionais por posto ou graduação e suas especialidades, como se verá mais à frente.

Apenas a título de ilustração, para explicitar as incompatibilidades entre o cumprimento das regras internacionais de segurança de tráfego aéreo com o regime militar, trazemos como exemplo a obrigatoriedade de cumprimento de atividades de natureza militar naqueles horários nos quais, pelas normas internacionais que regem as atividades de controle de tráfego aéreo civil, os profissionais deveriam guardar repouso com a finalidade de manter a higidez física e mental. A obrigatoriedade de prestação de serviço armado, a obrigatoriedade de participação em formaturas, os treinamentos obrigatórios de atividades tipicamente militares, em horários nos quais deveriam estar em repouso, são exemplos dessas incompatibilidades.

A constatação dessas dificuldades puderam ser apuradas em vários depoimentos tomados por esta Comissão, dos quais transcrevemos alguns extratos que consideramos serem bastante esclarecedores acerca dessa realidade. Tome-se como exemplo a resposta do Senhor Jorge Carlos Botelho, Presidente do Sindicato Nacional dos Trabalhadores de Proteção ao Vôo – SNTPV, respondendo às inquirições dos deputados Ivan Valente e Luciana Genro:



Deputado Ivan Valente – *“Uma terceira questão é a seguinte: Tenho aqui um relatório da Organização Internacional do Trabalho, em que ela diz que os controladores de vôo deveriam estar submetidos a 5 Convenções da OIT pelo menos. Cinco. E diz o seguinte: liberdade sindical e proteção no direito à sindicalização, esse direito, e à negociação coletiva, que são a OIT 87, 98, sobre relações de trabalho e administração pública, OIT 151, OIT 125, convênios de representantes dos trabalhadores e licença para estudos. O senhor acha que é compatível isso aqui com a militarização do setor aéreo?”*

Senhor Jorge Carlos Botelho - *“Não, de maneira nenhuma. Se nós queremos alcançar o padrão dos países que estão no grupo 1, os países evoluídos, se for militarizado não se vai conseguir. Foi bom citar isso, porque eu gostaria de colocar o seguinte: primeiramente, o sistema aqui militarizado não cumpre, não aplica nada do que foi preconizado, nada que é determinado nesse aspecto aí, nem quanto à OIT, nem quanto à ICAO. Eu vou deixar esse CD com a direção porque tem vários documentos aqui, e tem aqui 2 documentos que respondem a essa pergunta. Tem um de 1979, da OIT. Vocês vão ver que nada daquilo é aplicado, e tem um de 2001, em que a própria OACI – Organização de Aviação Civil Internacional apresenta um modelo para os Estados signatários, de carreira para o controlador de tráfego aéreo. Há uma série de normas e procedimentos ali, como deve ser, um escalonamento. Um trabalho muito bonito aplicado em outros países, mas aqui, no Brasil, não é aplicado.”*

Deputado Ivan Valente - *“Senhor Botelho, o senhor acha que a relação entre controladores e supervisores, que são geralmente oficiais da Aeronáutica, do ponto de vista de democratização das informações ... o senhor acha que essa hierarquia militar inibe dados, para que dados reais de insegurança de vôo venham à tona? O senhor poderia relatar algum episódio ou se houve relatórios de quase colisões ou de incidentes mais graves que foram, de alguma forma, não revelados?”*

Senhor Jorge Carlos Botelho - *“Sim, só primeiramente corrigindo: na verdade, o que chamamos de supervisores são as pessoas que, dentro de uma equipe de trabalho, fazem a supervisão são os próprios controladores de um determinado setor. Esses supervisores são os próprios controladores ou sargentos, ou, raramente, em alguns poucos casos, civis. Ele é supervisor por ter uma experiência maior, mas não ganha nada mais por causa disso. Com relação a informações, concordo plenamente. Realmente, há informações de coisas que são suprimidas ou não vêm a público com esse objetivo.”*

Deputada Luciana Genro – *“Obrigada, Sr. Presidente, Sr. Jorge Botelho, eu estive na quinta-feira passada em uma assembléia da Associação dos Controladores aqui em Brasília. Cerca de 50 controladores estavam reunidos, na sua ampla maioria militares. Eles, em uma assembléia ordinária da sua Associação convidaram a mim e o Deputado Vieira da Cunha, que é o*



*Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, para ouvir os problemas a que eles são submetidos.*

*Queria então relatar algumas dessas coisa e pedir ao senhor que confirmasse ou não o acontecimento desses problemas, já que o senhor está aqui sob juramento e pode, então, contribuir para que essas informações sejam devidamente confirmadas e investigadas. Primeiro, eles relatam que os relatórios de perigo dizem respeito a problemas mais globais do sistema. Não problemas de balões ou corte de grama, como relatou aqui o brigadeiro, que veio depor; do departamento de segurança de prevenção a acidentes, mas problemas mais estruturais, que são relatados nos relatórios de perigo.*

*Além do problema do inglês, também problemas nos equipamentos, como esse que foi detectado no acidente: a mudança automática de nível que aparece na tela do computador e o detalhe minúsculo que aparece na tela do computador quando se perde o radar secundário, portanto, a altura precisa, e se passa a utilizar dados do radar primário, qu não fornece altura precisa, e se passa a utilizar dados do radar primário, que não fornece a altura precisa. A IFACTA inclusive emitiu uma declaração logo depois do acidente, onde ela diz que não entende por que o software de Brasília está conectado nessa maneira tão estranha, que, para eles, em nível internacional, essa maneira como o software de Brasília funciona é muito estranha. E o comandante aqui do DECEA encarou esse problema como algo natural, como se fosse normal esse tipo de funcionamento do sistema.*

*Além disso, eles relataram também nessa assembléia que existem problemas sérios de freqüência, onde o problema com o avião do Papa não teria sido apenas um problema de entendimento da língua inglesa, mas teria sido também um problema de freqüência, e que esses problemas não acontecem apenas devido a rádios piratas, como disse aqui o comandante, mas também devido a problemas de equipamentos deficientes, que necessitariam de maiores investimentos. Eles relataram também que aquele apagão que ocorreu em dezembro, próximo do Natal, que foi devido a problemas de aparelhagem e não devido à operação padrão dos controladores. O aparelho que estava sendo utilizado na época, um aparelho italiano, teria apenas em março sido remetido para a Itália, para conserto. Até agora, não retornou, e estariam operando o sistema com um aparelho reserva, que continua causando problemas.*

*Outro aspecto que me parece importante, que foi relatado, é com relação a essa hierarquia militar; porque, muito embora os supervisores sejam controladores, digamos, da mesma patente, são também sargentos, os chefes superiores que comandam todo o sistema são oficiais. E esses oficiais não têm formação na área de controle aéreo. Aliás, vimos aqui: o chefe da área de prevenção a acidentes é um piloto, um aviador. Ele provavelmente não tem,*



*como eles disseram na assembléia, essa formação na área do controle aéreo.*

*Então, na verdade, quem comanda os controladores não conhece a área como eles conhecem. Entretanto, são oficiais superiores, e, portanto, um sargento questionar ordens ou questionar instruções de um oficial pode, inclusive, dar cadeia. E, lá na assembléia, eles me relataram casos, inclusive de um que estava presente lá, que havia questionado a forma como uma instrução estava sendo dada e foi ameaçado pelo oficial responsável pelo setor. Isso para mim, se for realmente verdadeiro, demonstra a falta de eficácia desse sistema militarizado, onde um controlador que tem mais conhecimento sobre a área tem que se submeter a ordens de oficiais que não têm formação na área do controle aéreo, mas sim são pilotos e aviadores.*

*Além disso, em relação à formação dos controladores, eles colocaram que a formação já é deficiente, principalmente para os militares, porque a maior parte do tempo que eles passam na escola é para a formação militar e não para a área específica do controle, mas, mesmo assim, eles têm 2 anos de formação no controle aéreo. Agora, para esses novos controladores que estão sendo contratados em caráter emergencial, que inclusive votamos aqui uma MP que autoriza essa contratação, essa formação baixaria para 1 ano apenas, se não menos.*

*Então isso comprometeria seriamente o bom funcionamento do sistema, já que esses novos controladores não teriam a formação adequada para realizar o trabalho. Também relataram o problema emocional a que os controladores estão submetidos. Relataram que, após o acidente, houve vários pedidos de dispensa médica e que chegou um determinado momento em que os médicos foram proibidos de dar dispensa para os controladores que iam lá pedir. Chegavam ao ponto inclusive de pedir ao médico que, se ele não pudesse dar dispensa, que ele assinasse um termo de compromisso dizendo que ele considerava aquele controlador apto, porque o controlador em si próprio não se considerava apto. E também os problemas emocionais a que estão sendo submetidos os 200 controladores militares que estão sendo alvo dos inquéritos, porque o movimento do dia 30 de março deu origem a 3 ou 4 inquéritos militares dentro da Aeronáutica, onde cerca de 200 controladores estariam submetidos a esses inquéritos, inclusive ameaçados de serem expulsos da Aeronáutica.*

*Então, eles estariam trabalhando com uma grande carga de estresse emocional devido a esses inquéritos, além da já natural carga de estresse que faz parte do trabalho em si que eles exercem, como o Deputado Ivan já relatou aqui, pelo trabalho dessa médica psiquiatra, extremamente estressante, onde eles não podem, inclusive, segundo os regulamentos, trabalhar se eles não estão se sentindo bem emocional e fisicamente. Então, gostaria que o senhor confirmasse ou não essas informações.”*



Senhor Jorge Carlos Botelho – *“Deputada, eu confirmo. O que queria colocar aqui com relação a relatórios de perigo é que, realmente, os controladores não têm o retorno desses relatórios, das medidas. E, muitas vezes, eles são tolhidos. Ou seja, eu me lembro de um caso em que um controlador apresentou um relatório de perigo em São Paulo. Esse relatório de perigo ele apresentou, ele poderia até nem ter apresentado, ele apresentou ao chefe dele que, na verdade, foi o instrutor dele nessa área. E ele foi desestimulado a apresentar aquele relatório de perigo, e o chefe disse que não ia encaminhar. Então, ele encaminhou por outros meios. Tudo isso que foi relatado é verdade. No tocante aos inquéritos, a pressão que eles estão sofrendo não só em Brasília, mas tem inquérito em Manaus, no Rio de Janeiro também. Envolve também o pessoal civil, não só os militares. E eles são... Depois de um interrogatório, muitos deles vão operar. Eles não estão em condições psicológicas para operar. É isso que eu coloco. Então, tudo isso que foi relatado é verdade. Eu não... Coisas que me chegam ao conhecimento. Logicamente que tem aí que vão dar... não tem meios de você chegar lá e encontrar a prova. Não tem. Correto? Mas tudo isso que a senhora falou vai ouvir em qualquer lugar aonde a senhora comparecer. Em Manaus, Salvador, Recife, Curitiba, Rio de Janeiro, vai ouvir isso aí. Não é uma coisa recorrente de que falaram aqui na assembleia, não. Vai ouvir isso em todos os locais. Com relação ao documento da IFACTA, que aponta uma série de problemas aqui, eu quero colocar o seguinte: quando foi divulgado que a IFACTA tinha feito esse documento, a Aeronáutica tentou desqualificar o documento e desqualificar a IFACTA. A IFACTA é uma federação internacional formada de controladores de tráfego aéreo do mundo todo, inclusive a maior parte formada por controladores que estão também no Grupo 1, onde o Brasil está na OACI. São pessoas capacitadas. Eles não têm autoridade para vir aqui e fazer uma inspeção. Isso é outra questão. Mas têm competência. Eles são capazes e fizeram realmente o relatório. Não aquilo que a imprensa divulgou, que mandou o relatório para a Presidência da República. Não. O relatório que eles fizeram eu tenho. Eles encaminharam para a Organização de Aviação Civil Internacional. Eles têm competência. A competência deles é inquestionável. Não vejo capacidade em nenhum... qualquer pessoa que hoje esteja em qualquer posto de comando do DECEA, em nível superior, não vejo competência para colocar, para debater ou colocar dúvidas no requerimento deles. Eu não vejo. Vou citar aqui também um exemplo.”*

Senhor Presidente (deputado Marcelo Castro) – *“Para concluir, nobre...”*

Senhor Jorge Carlos Botelho – *“Para concluir. Em... Há coisa de uns 6 ou 7 anos atrás, estive aqui no Brasil o Sr. Bert Ruitenber, que é consultor da OACI, é controlador de tráfego aéreo na Holanda, é expert em fatores humanos em controle de tráfego aéreo, tem livro publicado. Essa pessoa estive aqui no Brasil a convite da Universidade da Força Aérea, lá no Campo dos*



*Afonso, para fazer uma avaliação no Brasil e subsidiá-lo em fatores que estariam prejudiciais no tráfego aéreo. Ele veio aqui, fez o seu trabalho, visitou cidades e tal, foi bem atendido. Depois, ele esteve 2 dias dando palestras lá no Campo dos Afonsos. No segundo dia, o comando da Diretoria de Eletrônica e Proteção ao Voo, por seu Brigadeiro, foi lá e desacatou essa pessoa. Foi destrutado, gerou um clima terrível, porque não admitiam ou não aceitaram aquilo que tinha sido apontado como fatores contribuintes para um provável acidente...”*

Ainda sobre o tema, registramos extrato do depoimento do Major Brigadeiro-do-Ar Ramon Borges Cardoso, Diretor-Geral do Departamento de Controle do Espaço Aéreo – DECEA, no qual fica clara dificuldade da gestão militar do sistema de tráfego aéreo civil, ao responder à inquirição do deputado Ivan Valente:

*Deputado Ivan Valente - “Brigadeiro, eu tenho aqui uma seqüência de questões sobre a situação do controle de tráfego aéreo. Nós acompanhamos aqui há muito tempo a situação, e aqui já houve uma audiência, em 1996, na Casa, em que se detectou uma falta de controladores de voo, já na época, uma deficiência enorme de controladores de vôos de formação.*

*Nós temos também a informação – depois eu quero que o senhor me confirme – de que em 1990 a Escola de Guaratinguetá deixou de formar durante 3 semestres. E, depois não repôs isso. Em 1990.*

*Nós temos aqui também a informação de que em 2005 foi editada portaria do Ministério do Planejamento autorizando realização de concurso público para preenchimento de 114 cargos do grupo DACTA, sendo que 64 para DACTA 1303 – controladores de tráfego aéreo. Só que essas 64 vagas não foram concursadas. Isso em 2005. Então nós chegamos aí nesse ponto. Toda essa situação... Agora que chegamos à crise, e, na crise, detectou-se uma enorme deficiência. Estou fazendo a seqüência dos fatos, para depois o senhor responder.*

*O senhor mesmo disse que agora, embaixo dessa crise brutal e da constatação da total falta, inclusive confirmada por V. Sa., de controladores... que os controladores atuais... que não se consegue nem suprir os equipamentos atuais; de que há necessidade, pela expansão do tráfego aéreo, de novos equipamentos e novas unidades de controle.*

*Então eu pergunto o seguinte a V. Sa., na sua sua seqüência, falou o seguinte, que em 2007 formam-se 300; em 2008, 300 DACTAS. E V. Sa. disse que há um limite de sargentos; e, inclusive, disse: “Não podemos avançar mais”.*



*Então pergunto o seguinte: por que não foi feita uma previsão, pela Aeronáutica? O que significa essa falta de previsão, essa deficiência brutal, que levou à crise? Porque foi isso que levou à crise. A militarização do setor, do tráfego civil aéreo tem um limite. Pelo que entendi aqui, o senhor não poderá nem mais recrutar militares porque está no limite de sargentos. Digo no nível adequado para essa função. Enquanto isso, na Aeronáutica, temos aqui, segundo lista que recebi, fazendo parte desse conjunto DACTAs – pessoas, oficiais de controle, oficiais de controle, aviadores, civis, militares da reserva, pessoas do PNUD, ou seja ligadas às Nações Unidas, à ICAO, sob regime de CLT, toda essa conjugação.*

*Quero perguntar ao senhor o seguinte: é possível manter a militarização, nesse setor? Como vocês vão responder a isso? Porque o senhor mesmo disse que não há solução a curto prazo. Então, pediria uma resposta.”*

*Senhor Ramon Borges Cardoso - “Pois não, Sr. Deputado. Os nossos limites são impostos por lei. Então, não podemos fazer mais do que isso. Obviamente, colocar civis ou colocar militares não é um fato importante. Qualquer organização que tiver restrições para contratação, que estiver com capacidade limitada de contratar não vai conseguir atender a esse objetivo, seja ela civil seja ela militar. Então, não é ser militar ou ser civil o problema; é a limitação da quantidade de pessoas existentes, o que é da lei que estamos cumprindo.”*

*Deputado Ivan Valente – “Mas não é da lei, porque a seqüência mostra, Brigadeiro, que isso poderia ter sido suprido. Não é só problema de contingenciamento; é um problema de previsibilidade.”*

*Senhor Ramon Borges Cardoso - “Volto a explicar aquela outra parte do número, Sr. Deputado. É que esse número de sargentos que nós temos, os 26 mil, é para atender a toda a Força Aérea. E esse acréscimo que está sendo feito agora já é em detrimento de outras áreas que vão sofrer com carências também, porque eles foram desviados para fazer o curso de controlador de voo. Então, outras áreas são importantes também, tão importantes como os controladores de voo. Temos sargentos enfermeiros, os próprios sargentos que fazem a manutenção dos equipamentos. Todos aqueles outros sistemas que são suporte...”*

*Deputado Ivan Valente – “Mas então o senhor está me dizendo que há um limite mesmo de recrutamento para a área de controladores de voo. O senhor está confirmando a minha tese e a sua tese.”*

*Senhor Ramon Borges Cardoso - “Exatamente”*



## **1.2 - A capacitação profissional dos controladores de tráfego aéreo civil.**

Como investir na necessária especialização e no aperfeiçoamento profissional dos controladores sem aumentar ainda mais a lacuna de competência técnica entre eles e a maioria de seus chefes e, ao mesmo tempo, submetê-los à aceitação de medidas muitas vezes desprovidas de qualquer competência e qualidade técnicas sem quebrar a hierarquia?

Como aceitar a retração deliberada do potencial de aperfeiçoamento técnico especializado em uma profissão tão crítica como a de controlador de tráfego aéreo? Como preservar a qualidade e a segurança e garantir constantes melhorias na prestação dos serviços se há órgãos de controle chefiados por militares de grau hierárquico superior ao dos controladores? As chefias estão em conformidade com o regulamento militar, e não necessariamente em conformidade com o grau de competência técnica específica requerido para o comando de equipe, em atividade para a qual a necessidade de respostas rápidas é uma característica e pode ser o diferencial entre a segurança e o acidente. Casos há nos quais equipes de controladores são chefiadas por militares que, embora tecnicamente qualificados em suas áreas, não o são necessariamente na área de controle de tráfego aéreo civil.

Tal situação, não se pode olvidar, ocorre em um quadro de crescimento do setor de aviação civil em uma velocidade nunca antes vista e, ainda, em um quadro de velocidade de avanços tecnológicos que fazem com que a necessidade de aprimoramento seja uma constante, não um aprimoramento nas atividade de natureza militar, mas de natureza absolutamente civil, adequada a um setor econômico que a cada dia exige mais atenção. Resta assim, à evidência, que, em sendo as atividades preponderantes as de natureza militar, o controle do tráfego aéreo civil será sempre secundarizado em relação às atividades militares, inclusive no tocante aos investimentos públicos para melhorias de sistemas.

## **1.3 - A questão da remuneração.**

A possibilidade de compatibilizar a condição de militares com a valorização do ponto de vista remuneratório é extremamente complexa, haja vista que os controladores militares estão sujeitos à Lei de Remuneração dos Militares, a qual prevê remunerações diferenciadas entre Oficiais e Praças e, entre estes, remuneração diferenciada entre terceiros, segundos e primeiros sargentos e suboficiais, porém, não prevê a citada lei nenhuma diferenciação salarial entre controladores, controladores-supervisores, controladores-instrutores ou controladores com qualquer outra especialização.

Resta à evidência que, em tal situação de organização funcional, qualquer política de administração dos recursos humanos fica impraticável e qualquer profissional, por mais dedicado que seja, acaba por ficar desestimulado, ainda porque o aperfeiçoamento profissional depende de políticas permanentes de valorização da mão-de-obra, o que, evidentemente, não ocorre.



A permanência na condição de militares e conseqüente subordinação à Lei de Remuneração dificulta que os controladores alcancem remunerações compatíveis com as especificidades da profissão que exercem. Isto porque elevar seus salários na medida justa de suas responsabilidades seria aumentar, na mesma proporção, os salários de todos os militares, o que também seria justo. Porém, este fato é sempre citado pelo governo como impeditivo ao aumento do salário dos controladores, dentro de uma política de ajuste fiscal das contas públicas, que sacrifica os gastos com servidores privilegiando o pagamento da dívida financeira. Os militares em geral também são vítimas dessa opção.

#### **1.4 - As condições de trabalho dos Controladores de Tráfego Aéreo Civil.**

Que a atividade de controlador de tráfego aéreo é das mais complexas e difíceis, ninguém duvida. O nível de estresse a que são submetidos os profissionais é desmesuradamente elevado, colocando em risco a eficiência do trabalho e a segurança de terceiros. Prova incontestável dessa situação estão refletidas na atuação do Ministério Público do Trabalho da Região de São Paulo, o qual vem sendo instado a promover investigações acerca das condições de trabalho de controladores na área sob sua atribuição, uma vez que inúmeras são as denúncias que lhes são encaminhadas. Tais denúncias, confirmadas em depoimento do Procurador do Ministério Público do Trabalho da 2ª Região, em São Paulo, corroboram o entendimento que há urgência em tornar as condições de trabalho dos controladores mais adequadas ao nível de exigência da atividade, seja alterando a carga horária, seja colocando à disposição dos profissionais os instrumentos mais adequados ao exercício das atividades, entre outras.

O Procurador do Trabalho Fábio Fernandes, que vinha investigando este tema, foi representado pelo Comandante da Aeronáutica, Juniti Saito, perante o Procurador-Geral da República que encaminhou referida Representação à Procuradora-Geral do Trabalho. A alegação contida na Representação é de que o Procurador estaria incitando os controladores militares, sem entretanto, declinar a que e olvidando-se de que o representado é civil, e não militar. A Corregedoria-Geral do Ministério Público do Trabalho arquivou o processo contra Fernandes que, na época, declarou que se tratava de Representação com claro intuito intimidatório, reproduzindo a velha tática militar de desqualificar a fonte para diminuir o impacto dos fatos colhidos na investigação.

Nesta investigação, foram colhidos depoimentos assustadores sobre os problemas nos equipamentos (radar e rádio-frequência) no Controle de Aproximação de São Paulo. Um destes depoimentos virou capa da Revista Época do dia 27/11/2006, em que se narra um quase-acidente nos céus de São Paulo entre um Boeing e um avião de menor porte. Em relação às condições de trabalho, constatou-se também a existência de uma formação deficiente, com a existência de controladores sem o menor preparo técnico e psicológico para assumir a função, mas que foram assim mesmo habilitados e homologados.

É necessário mencionar também que os controladores de tráfego aéreo civil, desde outubro de 2006, têm denunciado através de suas entidades de classe o tratamento diferenciado que recebem nos hospitais militares, chegando-se ao absurdo de proibir-se a



emissão de atestados médicos para controladores, exceto em caso gravíssimos. Vale aqui, informar que uma das reivindicações desses profissionais é que a avaliação médica e psicológica da higidez dos controladores é que tais avaliações sejam feitas de forma independente e não mais unicamente nos hospitais militares.

Cabe ressaltar trecho do depoimento de Carlos Trifilio, Controlador de Tráfego Aéreo em São Paulo e Presidente da Federação das Associações Brasileiras de Controladores de Tráfego Aéreo:

*“Nossas escalas estão sobrecarregadas e estamos trabalhando com mais ou menos 22 dias/mês. O ideal seriam 16, no máximo 17 dias. Fora essa escala, nós cumprimos as obrigações militares, que são formatura, reuniões e outras atividades. Serviço armado em algumas localidades ainda existe. Em relação ao dia 30 de março, nós sofremos coação moral naquele dia e a nossa vontade livre foi manipulada. Pouco foi falado, mas no dia 30 de março os controladores aqui de Brasília e de outras localidades foram forçados por nossos oficiais a retomar os postos de trabalho, ou melhor, manter os postos de trabalho, independente das condições de segurança. Tínhamos controladores com estresse emocional muito grande não só em Brasília, mas Curitiba, Manaus e outras localidades, e infelizmente foi forçado para que eles voltassem ao trabalho. Na recusa, gerou o que se chama hoje em dia de motim. Não foi motim, nós trabalhamos para a segurança de quem estava voando. Nesse mesmo dia, nossos oficiais abandonaram seus postos. Isso aí, se tiver interesse, cabe à CPI investigar. Isso está no art. 198 do Código Penal Militar, é crime de omissão de eficiência. Nos livros de registro consta esse abandono. O Brigadeiro Saito e seu Estado-Maior soltou uma nota, nesse mesmo dia, pedindo a retirada imediata dos controladores de tráfego aéreo da submissão da Aeronáutica. Voltou atrás depois, mas o primeiro momento foi esse. A gente entende que naquele dia ele conseguiu enxergar que, para o bem do Brasil, a retirada seria ideal.”*

## **2 – DEFICIÊNCIAS OPERACIONAIS DO SISTEMA DE CONTROLE DO TRÁFEGO AÉREO**

Para que se tenha uma pequena visão do grau de dificuldades existentes e com as quais os controladores de tráfego aéreo convivem nas suas atividades, traremos no próximo item deste texto algumas intercorrências que, por sua repetição e falta de solução, acabam sendo rotineiras. Porém, pela sua natureza, trazem um alto grau de risco para os usuários do sistema de tráfego aéreo civil. Vale ressaltar que tal amostra foi extraída de documentos oficiais, como livros de ocorrências, relatórios de perigo, e depoimentos informais de controladores nas diligências da CPI no CINDACTA de Brasília e Manaus.



## **ANOMALIAS DO RADAR**

- DESAPARECIMENTO DAS AERONAVES CONTROLADAS DA TELA DO RADAR (PERDA DE PISTAS / AERONAVES SOMEM EM DEFINITIVO OU SOMEM E REAPARECEM TEMPOS DEPOIS);
  - QUEDAS DO SINAL DO RADAR;
  - APARECIMENTO DE INFORMAÇÕES FALSAS (DUPLICAÇÃO DE AERONAVES/PISTAS);
  - VARIAÇÕES DAS INFORMAÇÕES DE ALTIMETRIA E VELOCIDADE DAS AERONAVES ETC.
- 
- **DEFICIÊNCIAS NAS FREQUÊNCIAS**
    - FUNCIONAMENTO INTERMITENTE;
    - FALHAS LONGAS DAS COMUNICAÇÕES ENTRE CONTROLE E AERONAVES;
    - INTERFERÊNCIAS EXTERNAS: CHIADOS, RUÍDOS, RÁDIOS PIRATAS E TELEFONES CELULARES;
    - ININTELIGIBILIDADE DAS COMUNICAÇÕES EM GERAL ETC.
- 
- **EFETIVO REDUZIDO**
    - CONTINGENCIAMENTO DO FLUXO DE AERONAVES PARA EVITAR SATURAÇÃO DOS SETORES;
    - IMPOSSIBILIDADE DE DESAGRUPAMENTO DOS SETORES POR FALTA DE CONTROLADORES.
- 
- **PANES NOS TELEFONES OPERACIONAIS**
    - INOPERÂNCIAS DOS EQUIPAMENTOS DE TELEFONIA USADOS PARA COORDENAÇÃO ENTRE OS ÓRGÃOS DE CONTROLE.
- 
- **PANES NO SISTEMA DE TRATAMENTO DE PLANOS DE VÔO (STPV)**
    - MUDANÇAS INESPERADAS NAS INFORMAÇÕES DOS PLANOS DE VÔO;



- MUDANÇA NO STATUS RVSM DAS AERONAVES;
- ALOCAÇÃO DE CÓDIGOS TRANSPONDER IDÊNTICOS PARA AERONAVES DISTINTAS SIMULTANEAMENTE;
- QUEDAS GENERALIZADAS NO SISTEMA DE TRATAMENTO DE PLANOS DE VÔO (STPV);
- PLANOS DE AERONAVES EM VÔO TERMINADOS PELO SISTEMA SEM A INTERFERÊNCIA DO OPERADOR.

Nos dois casos recentes de acidentes aéreos de grandes proporções envolvendo aeronaves da Gol e da Tam, a ocorrência de alguns dos chamados fatores contribuintes vinham sendo apontadas pelos controladores de tráfego aéreo civil, entre eles a falta de visualização-radar, panes nas frequências, inadequações na operação do software X-4000, e, ainda os vários registros de inadequações nas pistas de Congonhas. Veremos a seguir algumas das intercorrências com as quais convivem diuturnamente os controladores de tráfego aéreo civil em um quadro, registre-se, de crescimento e exigência cada vez maior do transporte aéreo civil.

Faremos uma síntese de algumas ocorrências graves reportadas pelos oficiais da Aeronáutica nos registros diários do Centro de Controle de Curitiba (“Situação dos Meios Operacionais”). São casos recorrentes que trouxeram prejuízo à segurança de vôo das aeronaves em toda região Sul e Sudeste do Brasil, mas são omitidas pelo Comando da Aeronáutica, valendo-se da hierarquia militar. Muitas destas ocorrências poderiam ter desencadeado acidentes aéreos, e outras acarretaram os constantes atrasos nos aeroportos, comumente atribuídos aos controladores, observando-se que tais informações referem-se apenas ao Cindacta de Curitiba.

Ressalta-se que estas ocorrências não significam a totalidade dos incidentes e acidentes ocorridos, sendo apenas uma amostra dos problemas do setor aéreo brasileiro que pôde ser constatada nos registros. Ressalta-se também, de princípio, que há, diariamente, quedas nas transmissões e recepções das frequências utilizadas pelo Centro de Controle, além de inúmeras interferências entre as próprias frequências dos setores. Isso implica em descontinuidade e em falhas que impedem a prestação de um serviço regular e seguro. Também são comuns ordens para que os controladores continuem operando o sistema mesmo com problemas no radar.



Ocorrências / Mês/ano	Set-06	Out-06	Nov-06	Dez-06	Jan-07	Fev-07	Mar-07	Abr-07	Mai-07	Jun-07	Jul-07
Duplicações ou alvos falsos nas apresentações das aeronaves no radar, gerando tensão nos controladores (em alguns casos há o alarme anti-colisão do radar)	1	2	4	2				5	1	1	(*)
Controle de fluxo (em razão do reduzido número de controladores, falhas de radar, falhas de comunicações ou equipamentos), ocasionando insegurança e os atrasos nos aeroportos	1	4	3	2	1	(*)	(*)	(*)		5	(*)
Perda de contato radar com aeronave com risco de colisão	5	2	1	1			1		(*)		1
Falhas nas comunicações, com riscos à segurança aérea.	1	2	5	2	1		5	1	(*)	6	1
Risco de colisão (por falta de controladores descansados, edição de norma insegura pela Aeronáutica, falhas no sistema de Tratamento de Planos de Voo / Strip, controladores não habilitados, falhas de comunicações)	1	1	4	1	1	3		4	3	(*)	1
Reclamações de pilotos por controle de tráfego derivado de norma insegura da Aeronáutica, em alguns casos com desobediência dos pilotos às ordens dos controladores.			2								(*)
Ameaças dos chefes aos controladores por se recusarem a cumprir ordens que vão contra as normas de controle de tráfego.			1								
Chefes dos controladores desrespeitam as normas de tráfego aéreo, ameaçando vidas humanas.				2	1		1				(*)
Consoles apagam repentinamente, colocando em risco as aeronaves.							1		1		
Acidente TAM 3054 – Controladores tentaram convencer, sem sucesso, o Serviço Regional de Proteção ao Voo a suspender as operações em CGH, devido à pista molhada e escorregadia. Porém, os controladores recebem ordem para autorizar os pousos, e 199 pessoas morrem. Gravações comprovam os fatos.											

Fonte: Situação dos Meios Operacionais. (\*) - Ocorrências em vários dias do mês.

### Ocorrências dos registros diários do Centro de Controle de Curitiba



## (Situação dos Meios Operacionais)

Esta amostra estatística demonstra que parte dos problemas que compõem de forma evidente o conjunto de fatores que compõe a crise aérea decorrem da precariedade do funcionamento dos equipamentos utilizados para prestação do serviço público de controle de tráfego aéreo; das péssimas e sufocantes condições de trabalho que o regime militar tem imposto aos profissionais do transporte aéreo; do número deficitário de técnicos/profissionais em atividade no setor.

Diante destes fatos, cabe ressaltar a importância de que seja feita uma auditoria sobre o sistema de controle de tráfego aéreo, a fim de que todas as deficiências operacionais sejam identificadas e sanadas.

### **3 - NORMAS E PROCEDIMENTOS EDITADOS PELA AERONÁUTICA QUE VISAM AGILIZAR O TRÁFEGO AÉREO EM DETRIMENTO DA SEGURANÇA**

#### **3.1 - NOTAM's F2382/2006 e E1406/2007**

Em novembro de 2006, a Aeronáutica, por meio dos NOTAM's (Notice to Air AirMen, ou Aviso aos Aeronavegantes) F2382/2006 e E1406/2007, simplesmente determinou que *“As aeronaves voando na FIR Brasília e FIR Curitiba sob as regras de voo visual (VFR) não receberão dos ACC's Brasília e Curitiba o serviço de informação de voo e não poderão efetuar o seu voo acima do nível 095, devendo manter-se fora dos espaços aéreos controlados”*.

Isto significa que as aeronaves que operem sob as regras do voo visual têm de voar a uma altitude abaixo de 3 km de altura (onde as aeronaves não recebem o serviço de controle de tráfego aéreo), e não mais poderão receber informações, provenientes dos controladores, sobre outras aeronaves na área. Também não poderão receber serviços de informações meteorológicas, impedindo que os pilotos saibam se seu aeroporto de origem está operacional, ou se haverá turbulência no caminho. O Serviço de Alerta também fica comprometido, uma vez que os centros de controle não terão como providenciar apoio ou até mesmo busca e salvamento às aeronaves em emergência ou que tenham que efetuar pouso forçado. O fato de obrigar as aeronaves em voo visual a não ultrapassar o teto de 3 km também aumenta o risco de acidentes, uma vez que concentra um maior número de aeronaves em um espaço menor. Tal medida dificulta a repressão o contrabando e o tráfico de drogas, uma vez que não se tomará conhecimento sobre as aeronaves voando a esta altitude.

De fato essa medida colabora para evitar atrasos nos aeroportos, pois não contactando as aeronaves abaixo de 3 km de altura, os controladores têm reduzido o número de aeronaves das quais tenham conhecimento. Assim, o número de tráfegos computados pelos centros de controle cai consideravelmente, raramente ultrapassando o limite de saturação dos setores de controle, que geralmente é de 12 a 14 aeronaves por controlador. Desta forma, contribui para que não seja necessário que aviões de passageiros aguardem no solo até que o setor de controle descongestione. Entretanto, a realidade é que ele está congestionado, mas os CINDACTA's não fazem questão de saber disso, e assim



acontece a “mágica”, que faz parecer à população que a crise aérea estaria resolvida. Na realidade, ela está escondida, e pode se revelar no caso de um novo acidente.

### **3.2 - Orientação para órbitas, proibindo espera no pátio do aeroporto após acionamento dos motores**

#### **Orientação enviada no dia 16 de novembro de 2006 pelo COMDABRA (Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro) aos Centros de Controle de Tráfego Aéreo (CINDACTA's)**

O documento determinava que, após a aeronave que estava no solo ter acionado os motores, ela não mais poderia aguardar para decolar, não importando se o espaço aéreo do centro de controle estivesse saturado ou não. O procedimento a ser adotado para evitar que essa aeronave entrasse em uma região congestionada, então, passou a ser o seguinte: logo após a decolagem, as aeronaves deviam efetuar procedimento de espera em vôo (conhecido como órbita) em níveis de vôo muito baixos, de modo a não ingressarem na área do Cindacta, mantendo-se assim dentro da área sob responsabilidade da torre ou do controle de aproximação.

Além disso, as aeronaves que já estavam voando em seu nível de cruzeiro, apenas cruzando um determinado setor do centro de controle – muitas delas sendo vôos internacionais – muitas vezes foram preteridas por aeronaves que estavam aguardando para decolar em aeroportos desse setor. Tudo para que a saída dos vôos não atrasasse e os passageiros não ficassem aguardando nos aeroportos, dando visibilidade ao problema, mesmo que essa medida viesse a comprometer a autonomia (combustível) de outros vôos que ainda teriam horas de viagem pela frente.

Dessa forma, os vôos sofreram atrasos da mesma forma, mas o fizeram longe dos olhares da imprensa, e sem que os passageiros, muitas vezes, sequer se dessem conta de que a aeronave não estava prosseguindo para seu destino, mas apenas voando em círculos sobre um determinado ponto, fora dos setores saturados.

As conseqüências dessa medida podem ser terríveis: as aeronaves gastam uma quantidade de combustível não prevista e não calculada pelo piloto para a realização do vôo, logo no trecho inicial do mesmo, o que pode fazer com que, em caso de fechamento do aeroporto de destino por fatores meteorológicos ou outros fatores afins, as aeronaves não tenham combustível suficiente para prosseguir para seu aeroporto de alternativa. Além disso, efetuar órbitas, em níveis de vôo baixos próximas a aeroportos de grande volume de aeronaves, consiste em um grande acréscimo no grau de complexidade da operação do controlador de tráfego aéreo. Ou seja, os riscos de acidente aumentam, pois se gera uma situação mais difícil do que normalmente seria.

Cabe aqui ressaltar trecho do depoimento a esta Comissão de Eduardo Pires Dayrel, Controlador de Tráfego Aéreo no Controle de Aproximação – APP, de São Paulo, onde descreve que as órbitas costumam ocorrer também no momento dos pousos, devido ao



acúmulo de tráfego aéreo:

*O SR. EDUARDO PIRES DAYREL - Devido ao acúmulo de tráfego, principalmente, por vezes o aeroporto fica congestionado e não tem pátio para a aeronave estacionar. Então há uma coordenação rápida com a torre e o controle de aproximação. O nosso procedimento: segurar o avião em órbita, que é o termo técnico. E o piloto nos informa o tempo de espera máximo que ele pode manter. Dali ele tem a opção de prosseguir para a alternativa, caso não resolva o problema.*

### **3.3 – Perda de prerrogativas dos controladores**

O Centro de Gerenciamento da Navegação Aérea (CGNA) tem por missão a harmonização do gerenciamento do fluxo de tráfego aéreo, do espaço aéreo e das demais atividades relacionadas com a navegação aérea, proporcionando a gestão operacional das ações correntes do SISCEAB e a efetiva supervisão de todos os serviços prestados.

Em prol da missão, entre suas diversas atividades, destaca-se o balanceamento entre demanda e capacidade da infra-estrutura aeronáutica para assegurar a máxima eficácia do tráfego aéreo no Brasil, permitindo que as aeronaves cumpram seus perfis ideais de voo sem espera no solo ou no ar.

Após meses de crise aérea o CGNA assumiu atribuições que são inerentes aos controladores de tráfego aéreo, tais como: decidir a interdição de um aeródromo devido condições meteorológicas, aumentar o espaçamento das aeronaves devido excesso de tráfego entre outras.

Esta imposição reflete o espírito de desconfiança entre controladores e administração, pois esta não quer impor restrições ao tráfego para não causar atrasos e desta forma acaba por ferir parâmetros de segurança.

Importante citar trecho do depoimento a esta Comissão de Carlos Trifilio, Controlador de Tráfego Aéreo em São Paulo e Presidente da Federação das Associações Brasileiras de Controladores de Tráfego Aéreo:

*“Para V.Exa. ter uma idéia, antes dessa carta branca [concedida pelo Presidente Lula à Aeronáutica, em junho de 2007], o controlador de tráfego aéreo tinha autonomia para implementar controle de fluxo, fechar aeroportos, medidas restritivas que ele julgasse necessárias para manter a segurança. Hoje, quem faz isso é o CGNA.”*

### **3.4 - Controle de Tráfego Aéreo a cargo de controladores da Defesa Aérea**

Recentemente, parte do controle da Circulação Aérea Geral (CAG) começou a ser delegada aos controladores da Defesa Aérea (DA) dos CINDACTA's. Essa delegação, na



verdade, tratou-se de uma determinação do Comandante da Aeronáutica, Brigadeiro Juniti Saito, aos militares da Defesa Aérea para que se investissem imediatamente nas obrigações dos controladores de ACC's. Inicialmente, no Centro de Controle Curitiba (ACC-CW), 12 (doze) militares da DA assumiram o serviço de controle de tráfego aéreo, mais precisamente desde o dia 07/07/07, por volta das 13h00 (treze horas local). Três (03) assumiram a condição de supervisores e nove (09) a de operadores. Todavia, com menos de um mês de atividade, esse número já se reduziu, sendo afetado por conta da manifestação de insegurança, por parte de alguns desses controladores, pela assunção das responsabilidades que lhes foram delegadas.

Nenhum deles possuía, e nem possui ainda, o CHT correspondente ao exercício da atividade de controle dos tráfegos da Circulação Aérea Geral (CAG). Tais militares somente estão habilitados ao Controle de Operações Militares (COM), e tal habilitação não os credencia a exercer as atribuições de controladores CAG.

Os militares da Defesa Aérea de Brasília que assumiram as funções dos Controladores de Tráfego Aéreo do ACC-BS, se não preencheram as condições básicas para concessão dos Certificados de Habilitação Técnica constantes da ICA 100-18, não estão aptos a incorporar as atribuições do ATCO (controlador de tráfego aéreo) inerentes ao CHT constantes dos itens 5.6, 5.7 e 5.8. Com isso, as autoridades que determinaram a atuação irregular dos Controladores de Defesa Aérea expuseram a perigo todas as aeronaves (passageiros e tripulantes) que evoluíram no espaço aéreo de jurisdição do ACC-BS (Centro de Controle de Área de Brasília) e ACC-CW (Centro de Controle de Área de Curitiba), bem como pela exposição de toda a equipe operacional dos órgãos supra com os quais coordenaram tráfegos a partir do dia 23 de junho de 2006.

Cabe ressaltar trecho do depoimento a esta Comissão de Carlos Trifilio, Controlador de Tráfego Aéreo em São Paulo e Presidente da Federação das Associações Brasileiras de Controladores de Tráfego Aéreo:

*“Hoje temos controladores de defesa área que não são habilitados, são sargentos. A mesma formação que eu tive eles tiveram, a formação inicial de 2 anos na Escola de Especialista de Aeronáutica, só que depois desses 2 anos eles entraram em estágio prático e outros cursos voltados para a defesa aérea, função de extrema importância para a segurança do País. Eu e os demais controladores afastados tivemos outro tipo de formação, que é para trabalhar justamente com a aviação civil. Para fazer assim uma rápida diferenciação, o operador de defesa aérea trabalha juntando aviões. É levar o avião para fazer a interceptação do invasor. O controlador da aviação geral trabalha separando os aviões. A nossa função é manter numa distância segura. Então são fins totalmente distintos, e hoje está acontecendo uma inversão. Vocês têm controladores da defesa aérea que estão inseridos no tráfego aéreo. Ai eu pergunto: como está a defesa aérea do Brasil, já que militares especializados foram tirados das suas funções de defesa?”*

O ex-comandante que sancionou esta prática incorreu em crime de responsabilidade.



O atual comandante Juniti Saito e o governo, ao dar continuidade à prática, também incorreram no mesmo crime, pois entrou em jogo a vida e a segurança de milhares de pessoas.

### **3.5 – Redução na Carga Horária de formação dos controladores**

Outra decisão tomada pelo Comando da Aeronáutica para camuflar os problemas do setor e a deficiência de mão de obra é a redução da carga horária da formação de um controlador, visando suprir a deficiência do número de controladores.

A redução inicia-se na escola de formação, onde o tempo foi reduzido pela metade, conforme depoimento a esta Comissão de Carlos Trifilio, Controlador de Tráfego Aéreo em São Paulo e Presidente da Federação das Associações Brasileiras de Controladores de Tráfego Aéreo:

*“Em relação aos controladores, nós, controladores, e o próprio Comando da Aeronáutica, acredito, pensa que o mínimo necessário para a formação e habilitação técnica de um controlador de tráfego aéreo é de 4 anos. Não dá para se formar e jogar um controlador na rede com um ano, ele tem que ter a parte teórica, que normalmente... hoje levavam 2 anos, foi reduzido agora em caráter emergencial para um ano (...) Foi mudado pelo Comando da Aeronáutica de 90 para 20 horas de estágio operacional..”*

Ao chegar ao centro de controle o estagiário tem sua formação acelerada. Vale ressaltar que as normas que tratam sobre a formação dos CTAs foram alteradas em meio à crise para dar legitimidade às reduções de carga horária.

No momento em que se discute a qualidade dos serviços de controle de tráfego aéreo, estes procedimentos chocam-se com a doutrina de prevenção e segurança aérea.

### **3.6 - Oficiais da Aeronáutica atuando como Chefes de Equipe sem habilitação**

Nas diligências da CPI no CINDACTA de Brasília e Manaus os controladores relataram que há um longo tempo Oficiais da Aeronáutica vêm atuando como Chefes de Equipe no Centro de Controle de Curitiba (ACC-CW). Desde o regime da IMA 100-18 (Instrução do Ministério da Aeronáutica), legislação pretérita que veio a ser substituída em 22/06/07 pela nova ICA 100-18 (Instrução do Comando da Aeronáutica), já existia a previsão legal que apontava a necessidade do atendimento aos quesitos mínimos para concessão do Certificado de Habilitação Técnica (CHT) a todos os militares envolvidos em atividades de Controle de Tráfego Aéreo. No entanto, os militares supramencionados exerceram as atividades sem a devida atenção à norma legal em vigor na época.

A atual legislação também exige que os Oficiais se submetam a cursos e estágios preparatórios para a assunção da responsabilidade atribuída ao cargo de Chefia de Equipes



dos órgãos operacionais (vide item 5.13 da nova norma), tais como os Centros de Controle de Área. Os Chefes de Equipe devem ainda ser controladores de tráfego aéreo habilitados e terão como responsabilidade o gerenciamento das atividades operacionais de um órgão de Controle. Sendo assim, por mais que a nova legislação (ICA 100-18) tenha tentado suprimir alguns itens da anterior (IMA 100-18, itens 3.2, 3.3 e 3.14) a fim de “camuflar” o exercício ilegal das atividades de Chefe de Equipe pelos Oficiais Chefes de Sala, ainda constam outros tantos requisitos que devem ser obedecidos, todavia, não é essa a realidade.

Não há nas normas de tráfego aéreo nenhuma referência à possibilidade de utilização efetiva de pessoal sem formação técnica adequada ou sem habilitação para exercer atividades de apoio ao controlador de tráfego aéreo. Pelo contrário: este procedimento viola várias normas de tráfego aéreo.

Cabe ressaltar trecho do depoimento a esta Comissão de Carlos Trifilio, Controlador de Tráfego Aéreo em São Paulo e Presidente da Federação das Associações Brasileiras de Controladores de Tráfego Aéreo:

*O SR. CARLOS TRIFILIO - Para melhor, não, Excelência. Mudou para pior, com a criação dessas novas rotas pela Aeronáutica, a colocação de oficiais dentro da sala de controle, oficiais que... excelentes oficiais aviadores, mas que não têm o mínimo conhecimento da área.*

#### **4 - AS EMPRESAS AÉREAS E A CRISE DA AVIAÇÃO CIVIL**

Um dos pontos mais importantes que a nosso ver deve ser objeto das conclusões desta Comissão Parlamentar de Inquérito refere-se ao papel desempenhado pelas empresas de transporte aéreo, especialmente no que tange ao transporte de passageiros.

Neste aspecto, faremos a análise de algumas questões que pudemos constatar a partir dos vários depoimentos colhidos pela CPI, especialmente dos responsáveis pelas duas maiores empresas de transporte de passageiros no Brasil.

Apenas para efeito de maior compreensão, dada a complexidade do tema, elencamos alguns tópicos que trataremos separadamente, não significando, porém, que não tenham os mesmos ligação entre si, conforme pode ser facilmente apurado a partir de rápida compulsão do teor dos depoimentos obtidos.

##### **4.1 O Crescimento do Setor de Aviação Comercial no Brasil e a Infraestrutura Existente**

O crescimento do setor de aviação comercial no Brasil, em nenhuma hipótese, poderia ter pego de surpresa os responsáveis pela administração do setor, como algumas vezes se



alega. O crescimento do setor, tanto no transporte de cargas, mas, especialmente no transporte de passageiros, há muito tempo vinha apontando para a necessidade de atenção à infraestrutura existente e sua expansão de forma a atender a crescente demanda por serviços, sem a qual acabar-se-ia chegando ao ponto de estrangulamento como o que vemos e, ao que parece, com poucas possibilidades de solução a curto prazo.

O crescimento de demanda no setor, especialmente a partir do ano de 2002, em taxas anuais em torno de 16% são por si só uma demonstração cabal da velocidade de crescimento e da necessidade de serem tomadas providências pelos administradores públicos com bastante antecedência, tendo em vista ser o setor estratégico para o desenvolvimento nacional e, especialmente o desenvolvimento regional. Não foi porém, essa a realidade que pudemos comprovar ao final dos trabalhos da CPI.

Embora não tenha havido crescimento expressivo na quantidade de aeronaves, estas aumentaram de tamanho e capacidade e passaram a operar com maior frequência, chegando a voar 14 horas diárias e, ao que parece, a infraestrutura existente não foi capaz de fornecer o suporte à demanda. As medidas necessárias, se é que algumas foram tomadas, não o foram em tempo necessário a evitar o caos que instalou-se no setor.

Para ilustrar tal afirmação tomamos como exemplo os números fornecidos à Comissão pelo Responsável pela TAM Transportes Aéreos, que informou possuir a empresa 83 aviões no ano de 2003 e, no mês de junho de 2007 ter elevado o número de aeronaves para 105. Ressalte-se que além da elevação da quantidade, os aviões passaram a ser maiores e capazes de transportar número maior de passageiros, conforme depoimentos colhidos pela Comissão.

A constatação da situação de absoluta fragilidade, para dizer o mínimo, pode ser feita a partir das afirmações dos responsáveis pelas duas maiores empresas de transporte brasileiras à Comissão. Destas, citamos a do representante da GOL Transportes Aéreos que reconheceu a existência dos problemas e afirmou: “Bom, eu entendo que em alguns aeroportos nós temos um gargalo, vamos dizer, os aeroportos já estão com uma utilização, no horário de pico, principalmente em terminal de passageiros, bastante elevada.”

A mesma situação foi confirmada pelo representante da TAM Transportes Aéreos, ao afirmar que “na infraestrutura a gente ainda tem uma situação de risco que a gente entende são necessárias medidas para que a gente mantenha esse bom desempenho futuro do mercado...”

A conclusão a que se pode chegar, sem muito esforço é que a infra-estrutura disponível, já há alguns anos, demonstrava sua incapacidade de fazer frente à demanda crescente do setor e não houve, de parte dos órgãos responsáveis pela administração do sistema, no tocante à infra-estrutura, as medidas necessárias.

De outra parte, cabe aqui registrar também a responsabilidade das empresas de



transporte aéreo, pois, estas, muito embora facilmente pudessem constatar a falta de infra-estrutura existente, vez que diretamente afetadas, vislumbraram apenas no período sua perspectiva de crescimento empresarial e sua busca por maiores lucros, esquecendo sua condição de concessionárias de serviço público e submetendo seus usuários à situações que muitas vezes chegavam a situações humilhantes e que poderiam, ou melhor, deveriam ser evitadas, caso houvesse da parte destas, investimentos próprios em infra-estrutura, especialmente na comunicação com seus usuários, conforme veremos mais à frente.

#### 4.2 - A Questão da Malha Aérea

Aspecto extremamente importante na gestão do setor da aviação comercial é o relativo à determinação e administração da malha aérea e, esta, ao que tudo indica, foi montada com a finalidade única de atender às demandas das empresas aéreas, sem levar em conta a questão da segurança, da infra-estrutura, a questão da regionalização, e a questão do desenvolvimento nacional, apenas para citar alguns dos aspectos que deveriam ter sido observados pelo administrador público e cumpridos pelas concessionárias.

A lógica única de retorno comercial, vinculado à redução de custos e, por conseqüência, aumento dos lucros, teve como resultados a perigosa concentração de vôos em alguns aeroportos, principalmente Congonhas, sem que tivessem sido tomadas providências que viabilizassem a segurança dos passageiros e da população em geral.

Os transtornos causados pela concentração, além da questão da segurança, trouxeram inúmeras situações de desrespeito aos usuários que, submetidos muitas vezes a tratamentos vexatórios nos aeroportos, não tinham a quem recorrer, pois, além de tudo, nenhum órgão da administração pública se dispunha a assumir a responsabilidade pelo caos, especialmente em datas de maior concentração de passageiros.

O tema, abordado em depoimentos obtidos pela Comissão, ao que parece não recebeu maior importância da Agência Nacional de Aviação Civil, tendo em vista que os responsáveis pelas maiores empresas aéreas parecem dispor de competência absoluta para determinar a fixação da malha aérea em função dos seus interesses que, obviamente, nesses casos tem como maior fator de importância a obtenção da produtividade e, por conseqüência, dos lucros. A afirmação do presidente da TAM de que “*a malha aérea, em qualquer definição, em qualquer parte do mundo, em qualquer país, em qualquer região, acaba se adaptando à demanda. É difícil imaginar que a gente consiga ir para um outro aeroporto onde não está o passageiro*” é bastante esclarecedora do caráter meramente comercial da malha aérea na visão das empresas.

Os depoimentos dão conta do caráter absolutamente comercial dado à administração da malha aérea, sem que se veja, por parte dos órgãos que têm a competência para administrá-la, qualquer providência no sentido de fiscalizar o funcionamento e fazer com que atenda ao interesse típico de um serviço público, que é o de atender ao público e, no caso específico do transporte aéreo, atender ainda a interesses estratégicos do país.



Conforme se verá mais à frente, ao que tudo indica, os órgãos que deveriam administrar a prestação dos serviços de transporte aéreo não executaram a contento sua tarefa. A liberdade de criação de rotas, horários e condições de transporte por parte dos operadores do transporte de passageiros, principalmente - sem que a ANAC ou a INFRAERO levantassem qualquer tipo de exigência em função da infraestrutura existente - fazem crer que os representantes de tais órgãos, ou tinham outras preocupações, ou não tinham capacidade administrativa para gerir tão estratégico setor, relegando o alcance do interesse público aos limites dos interesses dos operadores. Não pode ser outra a conclusão.

Acerca da concessão das chamadas “HOTRANs” o presidente da TAM afirmou que “o que mudou com a criação da ANAC, quer dizer, foi que a lei passou a dar uma liberdade de voar sujeita sempre à infraestrutura.”. Ou seja, a liberação pelo órgão público responsável sobre a capacidade da infra-estrutura em suportar mais aquela atividade é essencial à liberação. A liberação sem a avaliação ou, a avaliação sem a diligência necessária à preservação do interesse público constitui ilícito administrativo e, se for o caso, até crime.

Não há dúvidas que tem havido, no mínimo, incompetência no trato da questão, pois, basta a simples lembrança da quantidade de passageiros nos aeroportos, especialmente em Congonhas para que se tenha a clareza do domínio absoluto das empresas aéreas sobre tais definições e a absoluta ausência do poder regulador da ANAC e da INFRAERO.

A chamada “liberdade de voar” instituída pela lei que criou a ANAC, ao que parece, não tem sido bem utilizada, merecendo, a nosso ver, alterações que lhe institua os limites necessários à preservação do interesse público quando em confrontação com o interesse privado. Nesse aspecto, a observação do processo de transformação do aeroporto de Congonhas no principal *hub* do país é bastante para constatar-se o quanto pode ser prejudicial à população a prevalência do interesse privado sobre o interesse público, mormente quando tal prevalência se dá pela omissão ou conivência do administrador público.

#### **4.3 - A Questão da Infra-Estrutura em São Paulo: Porque Congonhas se transformou no principal *Hub* do Brasil**

A infra-estrutura aeroportuária em São Paulo é uma das mais complexas do país e também uma das mais críticas. A concentração de cerca de 35% do tráfego aéreo brasileiro nos aeroportos de São Paulo, especialmente no aeroporto de Congonhas, trouxe à luz o absurdo descontrole da administração aeroportuária em face da investida comercial adotada pelas companhias aéreas.

O acelerado crescimento do setor de aviação civil não teve a contrapartida da adequação da infra-estrutura disponível e, ainda, a ampla liberdade das empresas aéreas em “consultar” os órgãos sobre a possibilidade de operar vôos em horários que já de há muito



vinham sofrendo saturação, foram rapidamente causando os gargalos na infra-estrutura, que deixaram à mostra a necessidade de medidas urgentes por parte das autoridades, em especial da INFRAERO e da ANAC.

Embora contando com aeroportos do porte de Congonhas, Guarulhos e Viracopos, praticamente todos os vôos de passageiros foram concentrados em Congonhas, causando estrangulamento na sua já precária estrutura, ao passo que outros aeroportos permaneceram sub-utilizados, como é o caso, especialmente, do aeroporto de Viracopos.

Apesar da constatação da saturação, vez que esta não se deu da noite para o dia, os órgãos responsáveis pela administração do sistema permitiram às operadoras de transporte aéreo transformar o aeroporto de Congonhas em um “hub”, criando situações de perigo para os usuários e tratando a questão apenas sob a ótica do lucro. A localização privilegiada de Congonhas e a distância dos demais aeroportos fez com que as empresas buscassem concentrar a maior quantidade de vôos naquele aeroporto, sob o argumento de que a demanda era a responsável por aquela decisão.

Causa espanto que, apesar de ser quase um lugar comum citar-se a saturação de Congonhas, nenhuma providência tenha sido tomada, ou, pelo menos, tomada em tempo hábil a evitar-se o caos que pode ser observado naquela estação aeroportuária, especialmente no final do ano de 2006 e início de 2007, culminando com a liberação às pressas de pista que vinha sendo reformada e, suas conseqüências já foram por demais debatidas.

Em que pese, nesta data, já terem sido tomadas algumas providências acerca da desconcentração de Congonhas, como a transferência de vôos para Guarulhos e outras, nos parece que, no curto prazo, o problema não será resolvido vez que o aeroporto de Guarulhos demanda, também, ampliação na sua estrutura, seja no área de passageiros, com a construção de novo terminal, seja na área de cargas que já dá sinais de esgotamento. Aqui, cabe o registro de que as possíveis obras de ampliação deve observar o direito das pessoas que ocupam áreas contíguas ao aeroporto, considerando que a moradia é um direito do cidadão e que tal situação deve ser resolvida de forma a não violentar o direito dos ocupantes.

É essencial que se tomem providências a fim de desconcentrar o *hub* em São Paulo e utilizar-se outras estruturas existentes, de forma a garantir, antes de qualquer coisa, a segurança do usuário. Para que tal aconteça, é necessário que os órgãos que têm a competência para administrar o sistema ponham o interesse público acima do interesse comercial das companhias aéreas, alterando a malha aérea nacional e transferindo para outras localidades parte da concentração hoje existente em São Paulo, especialmente em Congonhas.

#### **4.4. A Comunicação com os Passageiros**



Aspecto bastante debatido pela Comissão refere-se à relação entre as companhias aéreas e os passageiros. Nessa relação ressaltou nos debates a questão dos atrasos e o abandono total a que estão entregues os passageiros, sem qualquer informação, sem ter a quem recorrer, enfim, sem que o prestador do serviço público tome qualquer providência a respeito.

No auge da crise aérea, com os aeroportos lotados, a primeira reclamação do usuário era a falta de informação. Cancelamentos de vôo foram lugar comum e o tratamento desrespeitoso com o usuário foram rotina.

Embora o problema seja admitido pelas maiores companhias aéreas, muito pouco tem sido feito para resolver o problema. Basta uma simples verificação nos painéis dos maiores aeroportos para que se verifique que a falta de comunicação com o usuário persiste. Informações truncadas, erradas, atrasadas, enfim, absoluta falta de controle.

Inúmeras foram as intervenções de parlamentares cobrando posição dos representantes das empresas acerca do problema. Conforme afirmou o representante da TAM transportes aéreos, ao responder a afirmação do relator da CPI sobre a ineficiência dessa comunicação, inúmeros são os problemas a serem resolvidos nesse aspecto. Em suas próprias palavras:

**“Bom, primeiro, o senhor tem toda a razão. Nós entendemos que precisamos melhorar. A gente entende que existem dificuldades nessa relação. E a maior dificuldade dessa relação é a comunicação. O que o passageiro, o que o cliente quer são duas coisas quando chega ao balcão. A primeira é saber se ele terá o vôo. Já tendo o vôo ele fica bastante mais confortável. A segunda informação que ele quer é quando esse vôo vai sair. Então, a primeira informação é a mais fácil de a gente lidar, porque ter ou não ter o vôo é o quesito da regularidade, saber se aquele vôo será cumprido. E a segunda informação é o quesito da pontualidade, a que hora esse vôo vai sair. E a gente tem sofrido muito no segundo quesito. A pior resposta que a gente pode dar – e é onde a gente vem trabalhando junto aos funcionários – é o não sei. Quando a gente diz “não sei”, o passageiro, o cliente acaba ficando no aeroporto. Se a gente falar que houve um atraso, um problema meteorológico, um problema de manutenção, e o vôo sairá daqui a 4 horas, ou a 5 horas, ou amanhã, ele reprograma a vida, ele faz outra coisa naquele momento e acaba se readeguando; toma as providências necessárias.”**

O completo desentrosamento entre os órgãos e as empresas, especialmente a INFRAERO, no tocante às informações aos passageiros fica patente ao constatar-se a forma como é tratada a questão, sem que se possa apurar com precisão onde começa a incompetência e onde começa a irresponsabilidade com o trato da coisa pública.

Se por um lado as informações constantes dos painéis dos aeroportos dedicados às



informações sobre os vôos acabam por não ter qualquer utilidade, vez que as informações disponibilizadas são na maioria das vezes erradas e desatualizadas, tal não se dá com os painéis explorados comercialmente. Na verdade, a absoluta falta de entrosamento entre a INFRAERO e as empresas aéreas, no aspecto da informação ao usuário, leva ao absurdo de serem disponibilizadas nos painéis informações com horas de atraso. Tudo sob o beneplácito da ANAC, a quem, em tese, caberia a regulação.

#### **4.5 - As Relações das Empresas com a Agência Nacional de Aviação Civil – A ANAC**

As Agências Regulatórias surgiram no Brasil a partir dos anos 90, em clara consonância com o processo de privatizações e as políticas ditadas pelo Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial. Segundo estas instituições, as Agências Reguladoras devem ter independência frente ao governo, através de mandatos fixos de seus dirigentes (não coincidentes com os mandatos presidenciais), e autonomia orçamentária e financeira. Tudo isto para garantir regras estáveis que propiciem o investimento de longo prazo. Dentro desta concepção neoliberal, a influência dos governos é nociva ao investimento e, portanto, deve ser afastada, mediante as agências regulatórias, que se primariam pela “imparcialidade” e “neutralidade”.

Esta característica “neutra” e “imparcial” do processo regulatório é completamente negada pela experiência brasileira. A partir dos anos 90, com a privatização de setores estratégicos como energia elétrica, telefonia e petróleo<sup>3</sup>, houve a criação das respectivas agências reguladoras (Aneel, Anatel, ANP) que, na realidade, terminaram por defender o interesse das empresas do setor. O caso da ANAC - criada em 2005 - é emblemático. A partir do acidente da Gol, em setembro de 2006, o país se viu mergulhado em uma grave crise aérea, resultado de vários fatores, dentre eles a nítida orientação da ANAC em favorecer as empresas aéreas, ao invés de zelar pelos direitos dos consumidores.

Embora a ANAC tenha sido criada apenas em 2005, já em 2000 tramitava na Câmara projeto de lei tratando do tema que acabou não evoluindo. No dizer do presidente da TAM, o projeto não evoluiu porque ***“o próprio setor não soube trabalhar de maneira adequada a formação dessa lei. A gente acabou querendo resolver, na criação de uma agência, todos os problemas do setor.”***

O resultado, é que em 2005 foi criada a Agência, incluindo-se na lei criadora critérios de administração do setor que vão desde a liberdade de preços à liberdade de voar, ou seja, submetendo plenamente o interesse público à conveniência do operador, ou seja, do particular. Coincidência ou não, a ANAC enquadrou-se exatamente no perfil esperado pelo operador, senão, vejamos a declaração do presidente da TAM a respeito do tema:

---

3 A Petrobrás, a despeito de não ter sido formalmente privatizada, tem aberto seu capital aos investidores privados (inclusive estrangeiros), sendo então marcada cada vez mais por uma lógica do lucro.



Sr. Marco Antonio Bologna - “ ... *Toda a infra-estrutura, toda utilidade já tinha sua agência. **E nós necessitávamos de uma agência, exatamente para que ela pudesse repensar um novo marco regulatório.** ...”*

O papel da Anac e da Infraero na limitação dos interesses comerciais dos operadores que conflitassem com o interesse dos usuários - como é o caso da liberação de horários de vôo sem a contrapartida da infraestrutura, gerando situações de alto risco para os usuários - parece que não está sendo realizado a contento pois a alegação comum, tanto dos órgãos da administração quanto dos operadores, é que a “liberdade de voar” está garantido na lei que criou a ANAC. Tal argumento, levantado pelos operadores em defesa de seus interesses não é de se estranhar. O que causa espécie é a utilização do argumento por aqueles que, por obrigação, devem defender e preservar o interesse público, no caso, o interesse dos usuários. Ambas as entidades que deveriam, no caso da incapacidade da infraestrutura, limitar esse “direito” levantado pelas operadoras, exercendo o papel que lhes foi atribuído enquanto administradores públicos, ou seja, preservar e proteger o interesse público, especialmente quando em contraposição ao interesse particular.

Tal orientação contrária aos interesses dos usuários do sistema aéreo ficou clara já no momento do acidente da Gol, quando diretores da Agência se negaram a receber os familiares das vítimas. Quando estes conseguiram ser recebidos, ouviram da diretora da Agência, Denise Abreu, a seguinte frase: “*vocês são inteligentes, o avião caiu de 11 mil metros de altura, a 400 km por hora, o que vocês esperavam? Corpos?*”. Frase que depois foi negada por ela em depoimento na CPI.

Outro fato que corrobora estes argumentos se refere às multas impostas pela ANAC às empresas aéreas, derivadas muitas vezes de reclamações dos usuários. As multas são irrisórias, se comparadas com o potencial econômico do setor, e demoram para ser cobradas, uma vez que as empresas aéreas quase sempre recorrem das decisões da Agência. Outro exemplo ocorreu em julho de 2007, quando a ANAC novamente mostrou de que lado estava, ao permitir a abertura da pista de Congonhas de forma irresponsável, não só pela ausência dos *groovings* mas também pela ausência de uma análise e fiscalização eficaz, sendo que a pressão das empresas diante do início das férias de julho foi decisiva nesta precipitação. A permissão, por parte da ANAC, da sobre-utilização do perigoso aeroporto de Congonhas (que representa uma mina de dinheiro para as companhias aéreas), aliada à liberação antecipada da pista terminou no maior acidente da história da aviação brasileira.

Mas o caso mais claro e contundente desse desvio de conduta do administrador público refere-se à atuação de um dos dirigentes da ANAC, a Diretora Denise Abreu, que, em atitude até hoje não muito bem esclarecida, incluiu em processo judicial a norma IS-RBHA 121-189 (que proibia o pouso em Congonhas de aviões com um reverso inoperante), que reputava-se válida, levando a erro a magistrada que houve por bem efetivar liberação de pista de Congonhas. Se no dia 22/7/2007 a Diretora afirmou que a



norma vigorava<sup>4</sup>, a própria ANAC, em Nota Oficial do dia 22/08/2007, afirmava que tal norma inexistia.<sup>5</sup> Já a juíza Cecília Marcondes, em entrevista ao Jornal Folha de São Paulo de 21/8/2007, afirmou que fora enganada, e que, no dia em que se reuniu com a ANAC:

*"Ela [Denise] estava presente, tinha ciência absoluta da existência daquele documento que estava sendo apresentado para mim. Até porque todos falavam a respeito dele. (...) Ou mentiram na CPI ou agiram com improbidade pelo fato de não terem aplicado as regras estabelecidas por aquele documento."*

Cabe ressaltar também que a diretoria da TAM também chegou a afirmar, em depoimento a esta Comissão, que tal norma tinha validade. Posteriormente, afirmou em nota o contrário.

Soube-se, após, que tal documento (IS-RBHA 121-189) não tinha qualquer validade jurídica, apesar de ter sido anteriormente validado pela ANAC e sua diretoria, permanecendo, inclusive, por vários meses no sítio eletrônico da ANAC. Tal situação, sabe-se agora, atendia a interesses das empresas que desejavam operar livremente em Congonhas.

Ressalta-se também que o relator desta Comissão, deputado Marco Maia, considera que a referida norma não foi fator contribuinte para o acidente com o A320 da TAM. Porém, caso a referida norma estivesse em vigor e seu cumprimento estivesse sendo fiscalizado, o acidente não teria ocorrido, visto que a norma proibia o pouso em Congonhas de aviões com um reverso inoperante.

Em vários depoimentos prestados à Comissão Parlamentar de Inquérito ficou patente a ascendência das operadoras sobre a ANAC e a incapacidade desta de fazer frente ao poderio econômico daquelas, gerando uma relação, no mínimo administrativamente atacável. Exemplo dessa relação promíscua são os chamados “passes livres” utilizados por servidores da ANAC, numa prática confirmada pelos próprios dirigentes da autarquia e pelos responsáveis pelas empresas.

Não há outra solução que não seja promover a extinção da ANAC como de resto das demais “Agências Reguladoras”, pois estas não se prestam a promover o interesse público e acabam por estabelecer relações promíscuas com as empresas e estas, com seu poder econômico, acabam por capturar as competências das agências, seja pela cooptação de seus dirigentes, seja adoção de práticas de ignorar deliberadamente as orientações destas.

Inúmeros são os exemplos que poderiam ser dados acerca da incapacidade das agências em fazer frente ao poderio econômico das empresas, mas, basta lembrar do transporte público,

4 Em entrevista dada ao Jornal Folha de São Paulo dia 22/7/2007 a diretora afirma: “No momento em que editamos esta regra, a pista de Congonhas ainda não tinha sido reformada, e o índice de atrito estava baixo”.

5 Diz o título da nota: “Desconhecimento sobre aviação acirra debate sobre norma que não existe”.



das telecomunicações, dos serviços de eletricidade e dos abusos cometidos pelos prestadores de serviço, para que se tenha a convicção que o modelo não funciona. Não para o interesse público.

## **5 – AS PROPOSTAS DO GOVERNO DE PRIVATIZAÇÃO DE AEROPORTOS E DE ABERTURA DE CAPITAL DA INFRAERO**

Diante da crise aérea e da evidente falta de investimentos na infra-estrutura aeroportuária, o governo acena com a proposta de obter recursos através da privatização de aeroportos e da abertura de capital da Infraero. Esta proposta também consta no Relatório apresentado pelo relator desta Comissão. Conforme já explicitamos, a privatização é inaceitável, uma vez que esta é uma área estratégica para o país; sua privatização certamente aumentará as tarifas – a exemplo de todos os demais setores privatizados como energia, telefonia, etc – e intensificará ainda mais a influência do setor privado nas decisões de investimento do órgão, reduzindo mais ainda a segurança dos vãos.

Alega o relator que, mantendo-se a participação estatal na Infraero em, no mínimo, 51% das ações com direito a voto, estaria-se garantido o interesse público. Porém, sempre que o capital privado aporta recursos em uma empresa pública é porque imagina que terá ganhos, e certamente influirá nas decisões sobre tarifas e outros assuntos, nem sempre na mesma direção do interesse público.

Importante citar como exemplo o caso da Petrobrás, que embora tenha mantido o controle estatal, tem vendido parte de suas ações para investidores, inclusive estrangeiros. Desde que este processo se iniciou, na metade da década de 90, o preço dos combustíveis foi alinhado ao mercado internacional - apesar do país produzir atualmente todo o petróleo que consome – e subiu nada menos que 400%, garantindo à Petrobrás lucros de dezenas de bilhões por ano, repassados na forma de dividendos para os acionistas privados e para o governo realizar mais superávit primário.

O mesmo se pode dizer da privatização dos aeroportos. Repetindo as mesmas justificativas falsas utilizadas pelos sucessivos governos na defesa das privatizações, o relator desta Comissão alega que a privatização dos aeroportos irá aumentar os investimentos e melhorar os serviços prestados à população. Entretanto, não foi esse o resultado das privatizações ocorridas no Brasil, tais como a do setor elétrico e da telefonia. Desde julho de 1994 a maio de 2007, as tarifas de energia subiram 350%, as de telecomunicações 658,79%. A telefonia celular é campeã de queixas no Procon, enquanto as tarifas de energia elétrica pagas pelos consumidores residenciais são até 8 vezes maiores que as pagas pelas grandes empresas. Tudo isto com a cumplicidade das “Agências Reguladoras”, que terminam por defender os interesses das grandes empresas. É isto que queremos para o setor aéreo?

A premissa de que “o estado não tem a capacidade de investir no setor aéreo”, utilizada pelo governo e pelo relator desta Comissão também é uma repetição do mesmo discurso falso das privatizações anteriores. Na realidade, o Estado não consegue investir pois



destina a maior parte dos recursos para o pagamento da questionável dívida pública federal<sup>6</sup>, que consumiu nada menos que 37% do Orçamento Geral da União em 2006. A tabela abaixo compara os investimentos feitos pela Infraero desde o ano 2000 com o chamado “Superávit Primário”, ou seja, a reserva de recursos para o pagamento da dívida.

Verifica-se que dos recursos autorizados de 2000 até junho de 2007, apenas 57,75% foram efetivamente realizados. Em todos os anos, os valores programados não foram investidos em sua totalidade, sendo que em 2007, dos R\$ 1 bilhão programados para o ano, apenas 28% haviam sido investidos até junho. Isto ocorre devido ao contingenciamento dos investimentos realizado pelos sucessivos governos, com vistas a realizar o superávit primário, que desde 2000 superou em nada menos que 354,71 vezes os investimentos da Infraero, conforme demonstra a tabela a seguir.

Investimentos da Infraero X Superávit Primário (R\$)

Ano	Autorizado (a)	Realizado (b)	Realizado/Autorizado (b/a)	Superávit Primário (c)	Sup. Prim. / Realizado (c/b)
2000	80.000.000	67.889.478	84,86	38.156.941.236	562,04
2001	118.708.727	103.481.284	87,17	43.654.657.887	421,86
2002	125.000.000	90.536.104	72,43	52.390.104.278	578,67
2003	85.100.000	55.357.707	65,05	66.172.961.325	1.195,37
2004	55.265.331	44.813.886	81,09	81.111.737.585	1.809,97
2005	400.000.000	277.950.581	69,49	93.505.031.571	336,41
2006	753.783.216	592.363.614	78,59	90.144.137.361	152,18
2007 (até junho)	1.002.938.377	280.999.279	28,02	71.674.415.533	255,07
TOTAL	2.620.795.651	1.513.391.933	57,75	536.809.986.775	354,71

Fonte: Portarias do Ministério do Planejamento (Execução do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais)

Nota: O Superávit Primário foi obtido junto ao Banco Central, e se refere à União, Estados e Municípios

## 5.1 – É necessária uma CPI da Infraero

Um fato que se mostrou claro no decorrer da crise aérea é que houve um mal planejamento dos investimentos da Infraero, privilegiando a construção de *aeroshoppings* em detrimento da segurança de voo. Em depoimento à CPI, o ex-presidente da Infraero, José Carlos Pereira, reconheceu o erro de planejamento e confirmou a abertura de auditoria para investigar as causas desta falha de planejamento.

Em depoimento à CPI do Apagão Aéreo no Senado, respondendo a um questionamento sobre a existência de uma máfia ou crime organizado dentro da INFRAERO sustentada por apadrinhamentos políticos, ele chegou a afirmar:

*“Senador, uma afirmativa dessa eu acredito que exigiria uma investigação policial. Uma coisa é certa, Senador. A quantidade de irregularidades detectadas pelo Tribunal de Contas que no nosso livro lá passa de mil. Não são mil ações, são mil irregularidades. Mais de mil irregularidades. Com as*

6 A Dívida deveria ter sido auditada desde 1989, conforme dispõe o Artigo 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, jamais cumprido.



*investigações feitas pela Controladoria-Geral da União. Com as investigações feitas pelo Ministério Público. Com as investigações em andamento pela Polícia Federal, eu não posso afirmar ao senhor que alguma coisa estava organizada, porque inclusive os inquéritos não chegaram ao final. Não houve ainda uma decisão. Mas, é muita coisa ao mesmo tempo, junta no mesmo lugar, Senador.”*

Em seu relatório final desta Comissão, apesar de reconhecer que “*A Infraero priorizou, nas obras de infra-estrutura aeroportuária do Aeroporto de Congonhas, o conforto em detrimento da segurança*”<sup>7</sup>, o Deputado Marco Maia alega que nenhuma investigação do Tribunal de Contas já contou com julgamento final, e portanto, sugere que a Comissão deveria aguardar a conclusão dos trabalhos do TCU. Também diz que esta CPI não tem entre seus objetivos a análise destes processos, o que consideramos questionável.

O Relator não menciona em seu relatório o fato de que técnicos que vistoriam a pista de Congonhas não têm treinamento especializado para esta função. Abaixo reproduzimos trecho do depoimento do técnico que vistoriou a pista de Congonhas pouco antes do acidente com o A320 da TAM:

*A SRA. DEPUTADA LUCIANA GENRO - Sim, mas, para ter essa tarefa de inspeção de pista, você passou por algum tipo de treinamento?*

*O SR. AGNALDO MOLINA ESTEVES - Não. Não passei não, Deputada. Esse... esse... A gente... É passado de companheiro para companheiro. O pessoal mais velho vai ensinando aos mais novos.*

*A SRA. DEPUTADA LUCIANA GENRO - Nenhum treinamento para inspecionar a pista?*

*O SR. AGNALDO MOLINA ESTEVES - Não. Isso aí a gente vai pegando ao longo do tempo, não é? Vai passando o tempo, e nós vamos aprendendo o serviço. O pessoal mais velho vai ensinando para a gente, e a gente vai pegando.*

Cabe ressaltar também que a Infraero liberou a pista de Congonhas sem a execução dos *groovings*, o que provocou, nos dias anteriores ao acidente da TAM, diversos incidentes relatados por pilotos sobre pista escorregadia, e foi fator contribuinte ao próprio acidente. Apesar do relator desta Comissão afirmar em seu relatório que a pista de Congonhas não foi um fator contribuinte ao sinistro, o próprio especialista contratado por esta Comissão para analisar a caixa-preta de dados do A320 da TAM afirmou, em depoimento a esta Comissão, que caso a pista fosse maior, o avião teria parado. Também afirmou que a pista escorregadia provocou ineficiência da frenagem do avião:

---

7 Pag 249.



*O SR. ANTÔNIO JUNQUEIRA - É. Eu estou colocando aqui para os senhores o problema nestas condições, que eram: o motor direito na posição climb, ou seja, com a potência de subida, o motor esquerdo no reverso e ele aplicando os freios dos pedais. Nesse peso, nessa condição de temperatura etc., ele precisaria de 2.205 metros para parar. Só teria condição, como disse o Sr. Presidente, para parar em Cumbica, ou em Campinas, ou no Galeão, ou em Brasília, talvez. (...) Eu posso dizer, categoricamente, que as condições de pista molhada decidiram na... numa ineficiência da frenagem, porque no momento em que ele começou aplicar os freios e a aeronave estava muito embalada, e ele estava dependendo da resposta, da atuação dos freios nas rodas para parar o avião, evidentemente, em uma pista molhada, o coeficiente de atrito diminui bastante.*

Diante de todos estes fatos, torna-se necessária a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito específica da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária, a fim de investigar a falta de planejamento e as possíveis irregularidades em investigação pelo Tribunal de Contas.

## **6 – OBSERVAÇÕES EM FACE DOS ACIDENTES**

Não há dúvida que um dos fatores decisivos para a ocorrência do acidente com o avião da GOL foi o fato do transponder do avião Legacy estar inoperante. O indiciamento dos pilotos norte americanos é, portanto, uma recomendação acertada. Entretanto discordamos frontalmente do indiciamento dos controladores. Entendemos ser necessária uma auditoria independente no sistema de controle de tráfego aéreo para que sejam verificadas as alegações de que existem deficiências no sistema e problemas no software que provocam mudanças automáticas de nível, o que teria induzido os controladores a erro no dia do acidente.

No caso do acidente com o avião da TAM, os fatores contribuintes são mais numerosos e as investigações ainda não são conclusivas. É possível entretanto afirmar que a pista curta e escorregadia foi um fator contribuinte, conforme afirmou o Cel. Antônio Junqueira, técnico contratado pela CPI em seu depoimento.

*O SR. ANTÔNIO JUNQUEIRA - É. Eu estou colocando aqui para os senhores o problema nestas condições, que eram: o motor direito na posição climb, ou seja, com a potência de subida, o motor esquerdo no reverso e ele aplicando os freios dos pedais. Nesse peso, nessa condição de temperatura etc., ele precisaria de 2.205 metros para parar. Só teria condição, como disse o Sr. Presidente, para parar em Cumbica, ou em Campinas, ou no Galeão, ou em Brasília, talvez. (...) Eu posso dizer, categoricamente, que as condições de pista molhada decidiram na... numa ineficiência da frenagem, porque no momento em que ele começou aplicar os freios e a aeronave estava muito*



*embalada, e ele estava dependendo da resposta, da atuação dos freios nas rodas para parar o avião, evidentemente, em uma pista molhada, o coeficiente de atrito diminui bastante.*

Neste sentido as mudanças estruturais no aeroporto de Congonhas são fundamentais (ver itens a seguir). No que concerne à TAM, cabe ressaltar que a companhia insistiu em voar com o reverso travado, mesmo diante da ocorrência de acidentes anteriores, em outros países, que demonstraram tal procedimento não ser totalmente seguro. Em relação à ANAC, a mesma falhou em não fazer recomendações que evitassem o pouso de aviões de grande porte, com elevado peso, lotação máxima, com reverso travado, em pista curta e escorregadia. A INFRAERO falhou ao enviar técnicos que não receberam nenhum treinamento específico para verificar as condições da pista, num ritual de mera formalidade, em que sequer desceram do veículo para fazer a inspeção. O fato dos controladores de vôo terem perdido a prerrogativa de interditar pistas devido a fatores meteorológicos compõe o cenário da tragédia que poderia ter sido evitada.

O fato do Airbus não possuir um alerta aos pilotos diante da posição errada dos manetes também é um fator que contribuiu no evento.

Os demais fatores contribuintes para o acidente da TAM ainda não estão claros e necessitam do aprofundamento das investigações. São eles: possibilidade de falha humana; possibilidade de falha mecânica; mal funcionamento do computador de bordo, entre outros.

## **7 - PROPOSTAS DE RECOMENDAÇÕES DA CPI**

Ante o exposto, propomos que esta CPI recomende as medidas listadas a seguir, que buscam enfrentar os problemas emergenciais do setor aéreo e que, ao contrário de tentar tapar o sol com a peneira, poderiam colocar o país no caminho da resolução dos problemas graves que já foram identificados.

1. Mudança imediata do perfil do Aeroporto de Congonhas. Não basta apenas reduzir o fluxo de aviões. É necessária uma restrição ao tamanho e ao peso das aeronaves e a construção imediata de áreas de escape que garantam maior margem de manobra para os pilotos em caso de emergência.

2. Desmilitarização do controle aéreo brasileiro. Agregamos a esta proposta a imediata anistia aos controladores punidos em razão dos eventos de 30 de março de 2007, e retorno às funções originais dos 26 controladores afastados em 22 de junho de 2007 (14 em Brasília, 8 em Manaus, 2 em Salvador, 2 em Recife). Recomendamos, ainda, a observação dos relatórios expedidos pelo Grupo de Trabalho Interministerial - GTI, estabelecido em dezembro de 2006, cuja participação caracterizou amplo debate com a presença de representantes do Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda, Comando da



Aeronáutica, SINA (Sind. Nacional dos Aeronautas), SNEA (Sind. Nacional das Empresas Aéreas) e SNTPV (Sind. Nac dos Trabalhadores da Proteção ao Vôo) e que já indicava a necessidade de se estabelecer um novo órgão para gerenciar o espaço aéreo brasileiro.

3. Contra a abertura de capital da Infraero, e pela realização de concursos e garantia de investimentos. Segundo o próprio relator desta Comissão, atualmente a Infraero conta com cerca de 16 mil funcionários terceirizados, enquanto apenas 10,3 mil são concursados. Os investimentos da empresa são constantemente contingenciados e não são suficientes para a adequação da infra-estrutura aeroportuária. Além do mais, os recursos efetivamente aplicados no setor foram utilizados de modo a priorizar o embelezamento dos aeroportos e sua transformação em shoppings centers, deixando para depois os investimentos estratégicos. O próprio Brigadeiro José Carlos Pereira, em depoimento na CPI da Câmara, reconheceu o erro de planejamento e confirmou a abertura de auditoria para investigar as causas desta falha de planejamento.

4. Realização de CPI para investigar as denúncias de corrupção na Infraero. Além do superfaturamento detectado pelo TCU, outras denúncias foram feitas na CPI do Senado e na Polícia Federal. Os dirigentes da Infraero envolvidos nas irregularidades devem ser afastados imediatamente. Apuração das responsabilidades pelas decisões erradas no planejamento das obras nos aeroportos, e punição dos responsáveis por tais erros.

5. Extinção da ANAC. A ANAC foi omissa e incompetente na função de regulação de fiscalização do setor. Cumpriu, na verdade, o papel de defensora dos interesses das empresas e não dos usuários do sistema. O setor aéreo necessita de um órgão fiscalizador que não esteja subordinado aos interesses das corporações como TAM e GOL. Seus dirigentes devem ser escolhidos por critérios técnicos e não podem aceitar favores ou ter, no presente ou no passado, vínculos com as empresas que devem fiscalizar.

6. Identificação e punição de todos os responsáveis pela liberação de construções acima da altura permitida nos arredores do aeroporto de Congonhas, especialmente o mais recente hotel de luxo. Mas é preciso ir além: o aeroporto de Congonhas foi engolido pela cidade. As decisões de liberar estas construções foram tomadas ao longo dos anos pelas prefeituras e tiveram também a participação do Comando da Aeronáutica. É preciso investigar se houve corrupção neste processo, identificar os responsáveis pelas liberações e buscar sua responsabilização.

7. Auditoria Independente do Sistema de Controle do Tráfego Aéreo, para que seja identificada a real situação do setor, uma vez que as informações prestadas pelos militares são sempre no sentido de que não há problema algum com o sistema de controle de tráfego aéreo, enquanto os controladores afirmam o contrário.

8. Criação de uma organização independente de Investigação e Prevenção de Acidentes Aéreos. Assim como em diversos outros países, as investigações militares não devem ser as únicas, uma vez que acabam sendo juiz e parte do processo. A investigação deve abranger o que denominamos “Investigação de Risco Aeronáutico”, isto é, descobrir as causas que



propiciam a conjuntura na qual se inserem os acidentes, incidentes e demais componentes da crise. Tais causas não dependem diretamente das investigações de cada acidente ou incidente. Precisam de análise criteriosa quanto ao conjunto de situações que poderiam em tese estar na raiz dos eventos. Deve-se elaborar hipóteses que, mesmo não tendo sido as causas de determinado acidente, devam ser atacadas de modo a evitar novos problemas.

9 - Revogação imeditada de todas as normas e procedimentos recentemente editados pela Aeronáutica, que mascaram a crise, permitindo a agilização do tráfego aéreo em detrimento da segurança.

10 – Implementação das Conclusões do Grupo de Trabalho Interministerial, criado pela Portaria nº 1.670/MD, de 16 de novembro de 2006, o qual incluiu os Ministérios da Fazenda, Planejamento, Advocacia Geral da União, Comando da Aeronáutica, Agência Nacional de Aviação Civil, Infraero, Sindicato Nacional dos Trabalhadores na Proteção ao Vôo, Sindicato Nacional dos Aeronautas e Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias. Citamos a seguir algumas de suas conclusões, integralmente reproduzidas no Anexo 4.

*“Criação de um organismo civil, subordinado ao Ministério da Defesa, com gestão própria, o qual será o responsável pela gerência das operações aéreas da Aviação Civil no Espaço Aéreo Brasileiro, e pela interatividade com os demais elos da atividade”.*<sup>8</sup>

*“Reformulação das carreiras, das suas respectivas remunerações, afetas ao controle de espaço aéreo brasileiro de um modo adequado às necessidades do novo modelo institucional a ser adotado, corrigindo as distorções existentes”.*

*“Contratação de profissionais para a área de controle do espaço aéreo brasileiro, que deverá adequar-se à nova estrutura sistêmico-organizacional”*

## 8 - INDICIAMENTOS

As práticas narradas fazem as autoridades a seguir incursas em tese nos crimes do artigo 11 e sujeitos às penas do artigo 12 da Lei 8.429/1992 (Lei das Improbidades Administrativas), e do artigo 261 do Código Penal (Atentado contra a segurança de transporte marítimo, fluvial ou aéreo), impondo-se o indiciamento pelas autoridades judiciais competentes. Recomenda-se aos órgãos judiciais e do Ministério Público que as submetam à investigação judicial, através de competente procedimento de natureza penal que apure os fatos e aplique as penalidades cabíveis.

---

8 Este item foi ressalvado pelo Comando da Aeronáutica, que afirmou que “não concorda com a criação de uma nova organização vinculada ao Ministério da Defesa, porque não é solução para o problema e implica em maiores custos e no prejuízo à eficiência do sistema integrado.”



## **8.1 – Comando da Aeronáutica**

Conforme relatado nos itens 2 e 3, o Comando da Aeronáutica encobriu a deficiência dos equipamentos do Controle de Tráfego Aéreo, e editou normas e procedimentos que colocam em risco a segurança do tráfego aéreo. Estariam, portanto, o ex-Comandante da Aeronáutica, Brigadeiro Luiz Carlos Bueno, e o atual Comandante da Aeronáutica, Brigadeiro Juniti Saito incurso em tese nos crimes do artigo 11 e sujeitos às penas do artigo 12 da Lei 8.429/1992 (Lei das Improbidades Administrativas), nos crimes do artigo 261 do Código Penal (Atentado contra a segurança de transporte marítimo, fluvial ou aéreo) e Artigo 9º (itens 4 e 7) da Lei 1.079 de 1950 (Lei dos Crimes de Responsabilidade), sem prejuízo da penalização advinda da legislação militar, da penalização administrativa e da responsabilidade civil.

## **8.2 - Diretoria da Infraero**

Conforme relatado no item 5.1, os técnicos que vistoriam a pista de Congonhas não possuem treinamento especializado para esta função, o que pode ter resultado no maior acidente da aviação brasileira. A Infraero também liberou a pista de Congonhas sem a execução dos *groovings*, o que provocou, nos dias anteriores ao acidente da TAM, diversos incidentes relatados por pilotos sobre pista escorregadia, e foi fator contribuinte ao próprio acidente. Estariam, portanto, incurso em tese nos crimes do artigo 11 e sujeitos às penas do artigo 12 da Lei 8.429/1992 e nos crimes do artigo 261 do Código Penal o Superintendente Regional do Sudeste – responsável pelos Aeroportos de São Paulo – Edgar Brandão Júnior, o Superintendente de Empreendimentos de Engenharia Armando Schneider Filho, e o então Presidente da Infraero, José Carlos Pereira, sem prejuízo da penalização administrativa e da responsabilidade civil.

## **8.3 - Diretoria da ANAC**

Conforme descrito no item 4.5, a ANAC foi omissa na fiscalização da reforma da pista de Congonhas (violando o Artigo 8º, XXI da Lei 11.182/2005), e praticou gestão que culminou por beneficiar as empresas aéreas. Estariam, portanto, incurso em tese nos crimes do artigo 11 e sujeitos às penas do artigo 12 da Lei 8.429/1992 e nos crimes do artigo 261 do Código Penal o Diretor-Presidente Milton Sérgio Silveira Zuanazzi, o Diretor de Relações Internacionais e de Estudos, Pesquisas e Capacitação Josef Barat, o Diretor de Infra-Estrutura Aeroportuária Leur Lomanto, o Diretor de Segurança Operacional, Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos Jorge Luiz Velozo, e a Diretora de Serviços Aéreos e Relações com Usuários, Denise Maria Ayres Abreu, sem prejuízo da penalização administrativa e da responsabilidade civil.

A apresentação de documento falso (IS-RBHA 121-189) também faz, em tese, a Diretora Denise Maria Ayres Abreu incurso nas penas dos seguintes crimes descritos no Código Penal, sem prejuízo das penalidades anteriores:



**Falsidade ideológica** - Art. 299 - Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante:

Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa, se o documento é público, e reclusão de um a três anos, e multa, se o documento é particular

Parágrafo único - Se o agente é funcionário público, e comete o crime prevalecendo-se do cargo, ou se a falsificação ou alteração é de assentamento de registro civil, aumenta-se a pena de sexta parte.

**Uso de documento falso** - Art. 304 - Fazer uso de qualquer dos papéis falsificados ou alterados, a que se referem os arts. 297 a 302: Pena - a cominada à falsificação ou à alteração.

**Prevaricação** - Art. 319 - Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal:

Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.

**Falso testemunho ou falsa perícia** - este crime somente está tipificado se for praticado no âmbito de um processo.

Art. 342. Fazer afirmação falsa, ou negar ou calar a verdade como testemunha, perito, contador, tradutor ou intérprete em processo judicial, ou administrativo, inquérito policial, ou em juízo arbitral: Pena - reclusão, de um a três anos, e multa.

**Fraude processual** - este crime somente está tipificado se for praticado no âmbito de um processo

Art. 347 - Inovar artificialmente, na pendência de processo civil ou administrativo, o estado de lugar, de coisa ou de pessoa, com o fim de induzir a erro o juiz ou o perito: Pena - detenção, de três meses a dois anos, e multa.

Parágrafo único - Se a inovação se destina a produzir efeito em processo penal, ainda que não iniciado, as penas aplicam-se em dobro.

#### **Lei das Contravenções Penais - Decreto-Lei 3.688, de 1941**

Art. 30. Omitir a alguém a providência reclamada pelo Estado ruinoso de construção que lhe pertence ou cuja conservação lhe incumbe: Pena – multa, de um a cinco contos de réis.

#### **8.4 – Diretoria da TAM**

Conforme relatado no item 4, a diretoria da TAM chegou a afirmar, em depoimento a esta Comissão, que a norma IS-RBHA 121-189 (que impedia o pouso em Congonhas de



aeronaves com um reverso inoperante) tinha validade, e posteriormente afirmou em nota o contrário. Porém, permitiu que o A320 pousasse em Congonhas com um reverso inoperante, com peso e lotação máxima, em pista molhada e escorregadia. Estaria, portanto, incurso em tese nos crimes do artigo 11 e sujeitos às penas do artigo 12 da Lei 8.429/1992 e nos crimes do artigo 261 e 299 do Código Penal (Atentado contra a segurança de transporte marítimo, fluvial ou aéreo e falsidade ideológica) o presidente da TAM, Marco Antonio Bologna, sem prejuízo da penalização administrativa e da responsabilidade civil.



# ANEXO 1

---

## Controle de Tráfego Aéreo

Em 30 de março, ocorreram graves fatos no interior do Primeiro Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (CINDACTA I), em Brasília, incompatíveis com a hierarquia e disciplina militares e considerados inaceitáveis pelo Comando da Aeronáutica.

Em decorrência desses fatos, o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, Paulo Bernardo Silva, representante do Governo Federal, reuniu-se com os controladores de tráfego aéreo, quando emitiu nota esclarecendo o teor do que ficou estabelecido.

O Comando da Aeronáutica compreende a posição assumida pelo Governo, em face da sensibilidade do assunto para os interesses do país, principalmente no tocante à garantia da tranqüilidade do público usuário de transporte aéreo.

No entanto, o Comando da Aeronáutica considera fundamental que, de imediato, os controladores passem a exercer, independentemente da gestão militar, o controle do tráfego aéreo de natureza civil, a partir da criação de um novo órgão fora da estrutura da Aeronáutica.

Os militares e civis que atuam nos órgãos de controle de tráfego aéreo passarão à subordinação dessa nova organização.

A Aeronáutica continuará com sua atribuição institucional de Controle do Espaço Aéreo, cabendo ao novo órgão a ser criado o Controle da Circulação Aérea Geral.

O Alto Comando da Aeronáutica, diante da gravidade da atitude adotada pelos controladores, destaca a importância da manutenção dos princípios basilares da hierarquia e da disciplina e reafirma a coesão da Força Aérea sob a autoridade de seu comandante.

  
Ten Brig Ar JOSÉ AMÉRICO DOS SANTOS  
Chefe do Estado-Maior de Defesa

  
Ten Brig Ar JUNITI SAITO  
Comandante da Aeronáutica

  
Ten Brig Ar PAULO ROBERTO FÔHRIG DE BRITO  
Comandante-Geral de Armas

  
Ten Brig Ar NEIMAR DIEGLUEZ BARREIRO  
Secretário de Economia e Finanças da Aeronáutica

  
Ten Brig Ar PAULO ROBERTO CARDOSO VILARINHO  
Comandante-Geral do Pessoal

---

BRASILIA, 30 DE MARÇO DE 1980



## ANEXO 2



**SINDICATO NACIONAL DOS AEROVIÁRIOS**



Of.Rio. Sec. Nº 0202/2007

Rio de Janeiro, 07 de agosto de 2007

Exma. Sra. Deputada  
LUCIANA GENRO  
Partido P SOL  
Brasília/DF

Prezada Companheira,

Sirvo-me do presente para, em nome dos trabalhadores aeroviários e aeronautas, representados pela FENTAC-CUT - FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM AVIAÇÃO CIVIL e pelo SINDICATO NACIONAL DOS AEROVIÁRIOS, levar ao conhecimento público, os graves problemas que os nossos trabalhadores vêm enfrentando.

Nos últimos doze meses, já vínhamos denunciando aos órgãos competentes do Ministério do Trabalho e ao Ministério Público vários abusos de excesso de jornada, principalmente entre as funções que são de fundamental importância para a segurança de vôo, que começa em terra, tais como mecânicos de manutenção de aeronaves, despachantes técnicos (profissionais que fazem o balanceamento do peso das aeronaves), trabalhadores de check in e os trabalhadores de rampa (responsáveis pelo carregamento e descarregamento das aeronaves e também calçar o avião em solo).

Após o acidente da TAM, eclodiu uma série de denúncias de trabalhadores, que foram parar na imprensa o que, finalmente, permitiu que as autoridades atestassem o que os Sindicatos e a FENTAC-CUT já haviam denunciado de fato e ainda era pior de que se imaginava. Com a nossa participação na CPI da Câmara dos Deputados, no último dia 19/06, ajudou a alavancar várias denúncias, que estavam reprimidas com os trabalhadores. Recebi várias cartas pessoais de trabalhadores, principalmente da TAM e GOL, onde particularmente uma, deixou-me preocupada. Esse trabalhador assinou a carta com um pseudônimo e retrata, exatamente, a gravidade do momento. Assinou como ESCRAVIÁRIO.

Nesta última semana, o MPT fez um mutirão, para fiscalizarem as empresas GOL, TAM e suas terceirizadas, onde puderam confirmar, absolutamente, tudo o que havíamos denunciado há um ano atrás.

44



C423627C14

No Rio, essa fiscalização foi feita ontem, dia 06/08/2007, com nosso acompanhamento e teve o resultado que esperávamos. Os procuradores "pegaram" dobras, principalmente dos mecânicos, dos trabalhadores de rampa e do check in. Além dos despachantes técnicos, com escalas adulteradas, de locais inapropriados, com vestiários em situações degradantes e trabalhadores em ritmo de estresse preocupante. Foi observado também, horas extras marcadas à lápis, trabalhadores que não "batem" cartão e assinam folhas que desaparecem, dobras que são diluídas em horas extras mensais, para não caracterizarem em dobras na pista, pois a Regulamentação da categoria aeroviária, em seu artigo 20, não permite.

Outro fato grave é que trabalhadores doentes, na GOL, se não levarem o atestado médico com o (CID), não é aceito pela empresa. É bom relatar, que tivemos alguns depoimentos sob sigilo, de alguns trabalhadores da TAM e GOL, que fizeram denúncias extremamente preocupantes, tais como:

- TAM - que há overbook há muito tempo, e que só apareceu agora, devido a quebra da VARIG.
- GOL - as chefias obrigam os vários setores da empresa, principalmente o despacho técnico, manutenção e check in, a mentirem, colocando a culpa do atraso - que às vezes é causado por manutenção ou overbook - a colocarem a culpa no tráfego aéreo. Assim, as metas estabelecidas pela diretoria da empresa, para se alcançar os níveis de produtividades, que irá determinar o percentual do PLR (Participação nos Lucros e Resultados) por setores, sejam alcançadas as metas cumpridas.

Enfim, na sexta-feira, dia 10/08, estaremos em Brasília, numa reunião convocada pelo MPT, com todos os Sindicatos.

Desde já, colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos e dúvidas que V<sup>a</sup> Excia. achar necessário.

Gostaria também, de solicitar a vossa ajuda, a fim de levar essas preocupações acima relatadas, ao Exmo. Sr. Ministro Nelson Jobim, pois já pedimos uma audiência, desde a semana passada, e até a presente data, não recebemos nenhuma resposta.

Um grande abraço fraternal e estamos à sua disposição,

Cordialmente,

**SELMA BALBINO**  
Secretaria Geral do  
*SINDICATO NACIONAL DOS AEROVIÁRIOS*  
e  
Secretaria Geral da  
*FENTAC-CUT - FEDERAÇÃO NACIONAL DOS*  
*TRABALHADORES EM AVIAÇÃO CIVIL*





## **ANEXO 3**

### **Proposta de desmilitarização do Controle de Tráfego Aéreo**

**Que o Controle de Tráfego Aéreo civil seja exercido por controladores civis do grupo DACTA. Os militares que estão na função de controle civil migrariam para a carreira DACTA. Os militares controladores da Defesa Aérea seriam promovidos ao oficialato.**

#### **Vantagens:**

- a) Não há necessidade de duplicação do sistema, pois o mesmo manteria sob o comando da FAB;
- b) Dedicção exclusiva ao Tráfego Aéreo para o CTA civil;
- c) Melhor remuneração;
- d) Fim do conflito entre graduados e oficiais.

#### **Deve ser feita a reestruturação da carreira DACTA:**

- a) Transformar a carreira DACTA em nível superior,
- b) Planos de cargos e salários,
- c) Participação no gerenciamento do controle de tráfego aéreo em cargos de chefias,
- d) Aposentadoria especial devido insalubridade do serviço.



## **ANEXO 4**

### **CONCLUSÕES DO GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL**

