

A crise do transporte aéreo no Brasil – 2006 e 2007 ¹

*Elaborado por Amâncio Jorge de Oliveira, Janina Onuki e
Sônia Naves David Amorim²
(2009)
Contém Nota Pedagógica*

O caso a seguir é um exemplo muito bom de que tipo de caso pode ser usado pelas organizações para analisar a forma como um país respondeu a uma série de desafios, ou por instituições de ensino para a aprendizagem em sala de aula.

Introdução

Este estudo de caso aborda a crise vivida pelo setor de transporte aéreo brasileiro nos anos de 2006 e 2007, caracterizada pela imprensa como o “caos aéreo” ou “apagão aéreo”. Deflagrada por um acidente aéreo de vulto, a crise teve como protagonistas centrais os controladores de tráfego aéreo, que — sob suspeita de falha funcional e comunicação difícil com as autoridades do setor — reagiram por meio de uma estratégia de operação-padrão (greve branca). Essa situação, somada à escassez de pessoal, provocou, de novembro de 2006 até meados de 2007, o descontrole operacional dos principais aeroportos do país, com grandes prejuízos aos usuários. Um novo acidente aéreo, no decorrer da crise, agravou ainda mais a situação do setor, expondo à opinião pública brasileira deficiências estruturais e profissionais numa área até então considerada segura, inclusive para padrões internacionais.

O caso relata as tentativas de equacionamento da crise por parte das autoridades responsáveis pela política de transporte aéreo, frente ao descontentamento e às reivindicações dos controladores de voo e à indignação da sociedade.

O relato abrange dois momentos: o primeiro, iniciado em setembro de 2006, quando ocorreu o acidente envolvendo a empresa Gol e um jato Legacy da Embraer, vendido a americanos; o segundo, iniciado em julho de 2007, quando ocorreu o outro acidente envolvendo a companhia aérea TAM no aeroporto de Congonhas, São Paulo.

O caso dá especial atenção ao primeiro momento da crise, particularmente às negociações transcorridas entre os controladores de tráfego aéreo e as autoridades governamentais brasileiras. A descrição do segundo momento da crise destina-se apenas a justificar o agravamento do quadro e esclarecer o contexto em que as negociações com os controladores transcorreram a partir daquele momento.

O objetivo inicial do estudo de caso foi ilustrar uma situação de crise e de processo de negociação, tendo sido originalmente utilizado numa oficina sobre negociações no setor público.

Entretanto, considera-se que o caso poderá ser utilizado de forma mais ampla, oferecendo material de apoio a estudos de políticas públicas e de gestão pública, que abordem, entre outros, os seguintes tópicos:

- Negociação.
- Gestão de crises.
- Comunicação.
- Gestão de questões públicas contenciosas.
- Planejamento estratégico.

O contexto institucional

A estrutura institucional do setor aéreo brasileiro ajuda a compreender o ambiente em que se desenvolveu a crise e as relações entre controladores de tráfego aéreo e as autoridades brasileiras.

O controle da aviação comercial no Brasil é de competência do setor militar, por meio do Comando da Aeronáutica, que se vincula ao Ministério da Defesa (MD). O Ministério da Defesa foi criado em 1999 com a incumbência de exercer a direção superior das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), no bojo de um conjunto de reformas institucionais no campo da relação entre civis e militares, com vistas a garantir maior adequação à realidade do regime democrático. Desde sua criação, o MD tem sido comandado por civis, o que gera de tempos em tempos choques de cultura organizacional.

A responsabilidade da gestão do setor aéreo brasileiro é do Comando da Aeronáutica, compartilhada por um conjunto de instituições. Dessas, as mais importantes são a Força Aérea Brasileira (FAB), a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).

O papel da Anac consiste na regulação e na fiscalização das atividades de aviação civil. A agência foi criada em 2002 e substituiu o Departamento de Aviação Civil (DAC). É uma agência reguladora federal de regime autárquico especial e está vinculada ao Ministério da Defesa.

É importante reiterar que o controle do tráfego aéreo e da investigação de acidentes continuou, mesmo depois da criação da Anac,

a cargo do Comando da Aeronáutica e do Ministério da Defesa. A responsabilidade de regulação e fiscalização incide sobre a definição de padrões de segurança de voo, definição da malha aeroviária, condições mínimas de infraestrutura aeroportuária e relações econômicas de consumo no âmbito da aviação civil.

A Infraero, por sua vez, é responsável pela administração dos principais aeroportos do país. Com *status* de empresa pública federal brasileira de administração indireta, é também vinculada ao Ministério da Defesa. Da mesma forma que a Anac, a Infraero não tem competência direta no controle do tráfego aéreo.

A competência direta do controle do tráfego está a cargo da Aeronáutica. A estrutura do controle de tráfego se dá por meio de unidades denominadas de Centro integrado de defesa e controle aéreo (Cindacta). Cada uma das unidades executa as atividades de controle do tráfego aéreo comercial e militar, vigilância do espaço aéreo e comando das ações de defesa no país. O sistema é composto por quatro unidades: Cindacta I (Brasília); Cindacta II (Curitiba); Cindacta III (Recife) e Cindacta IV (Manaus).

Uma categoria fundamental no sistema de controle do tráfego aéreo, que esteve no centro da crise, é a de controlador de tráfego aéreo, também conhecido internacionalmente por ATCO, sigla de *Air Traffic Controller*. Trata-se de uma profissão ainda não regulamentada. A função dos controladores de voo consiste em emitir, dar instruções e informações necessárias, dentro do espaço aéreo de sua jurisdição, com o objetivo de prevenir colisões entre aeronaves e obstáculos nas imediações dos aeroportos.

Segundo estudo de 2007 do Ministério do Trabalho e Emprego a categoria compreendia, naquele ano, 2.700 profissionais. Número considerado insuficiente para atender à demanda.

No Brasil, coexistem duas categorias de controladores de tráfego aéreo: os militares (sargentos), com um número aproximado de 2.200 (81,14%), e os civis, com um número aproximado de 500 controladores (18,51%), dos quais parte é vinculada à Infraero e parte é composta de servidores civis da Aeronáutica, do grupo Dacta. São regidos por legislações distintas quanto a salários e regras de aposentadoria.

Os controladores civis da Infraero são formados pelo Instituto de Controle do Espaço Aéreo (ICEA), em São José dos Campos (SP), e os controladores militares são formados pela Escola de Especialistas da Aeronáutica (EEAR), em Guaratinguetá (SP).

Origem e desenrolar da crise

A crise do setor aéreo pode ser tipificada como um evento complexo, dada a multiplicidade de atores e os fatos ocorridos durante seu desenvolvimento.

Simplificadamente pode-se afirmar que a crise passou por sete momentos principais: evento gerador (1º acidente aéreo) → crise institucional (motim de controladores de tráfego aéreo) → endurecimento militar → negociações (comando civil) → novo evento e recrudescimento da crise (2º acidente aéreo) → retomada do controle militar na gestão da crise → punição e normalização.

O primeiro momento da crise: setembro de 2006

A crise foi deflagrada em setembro de 2006 pela colisão entre o Boeing 737-800 da empresa Gol, que transportava 154 passageiros, e um jato executivo Legacy, da Embraer, em voo de entrega a um cliente americano, na rota Brasília - Manaus.

A queda do Boeing teve como consequência a morte de 154 pessoas. Foi o maior acidente da história do setor aéreo brasileiro até então.

Durante as investigações, todas as hipóteses plausíveis sobre as causas do problema foram levantadas.

As principais falhas identificadas foram: falha humana dos pilotos norte-americanos, falhas técnicas do Jato Legacy, especialmente o não funcionamento do *transponder*, problemas de comunicação entre os pilotos das duas aeronaves, falhas técnicas nos equipamentos de controle aéreo e falha humana dos controladores de tráfego aéreo.

Inicialmente as acusações foram dirigidas aos pilotos americanos do Legacy, mas logo foram transferidas para os controladores do tráfego aéreo que atuavam na área no momento do acidente. Com isso, a categoria passou a ocupar o centro da crise³. Dezoito deles foram temporariamente afastados, sobrecarregando os que permaneceram em atividade e provocando grande tensão na categoria.

Sob pressão, controladores levantaram, na imprensa, problemas relacionados à qualidade dos equipamentos e do sistema de monitoramento de voos e fizeram acusações sobre o tratamento da categoria pelas autoridades, a dupla filiação (civil e militar) e as condições desfavoráveis de trabalho.

Para gerenciar a situação, o governo criou um grupo de trabalho composto de três ministérios (Fazenda, Defesa e Planejamento), Advocacia-Geral da União (AGU), Comando da Aeronáutica, Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), Sindicato Nacional dos Trabalhadores na Proteção ao Voo, Sindicato Nacional dos Aeronautas e Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias.

Em 17 de outubro, o grupo de trabalho fez a primeira reunião para propor soluções à crise. Entre outras sugestões, foi proposta pelo ministro da Defesa a desmilitarização do controle do tráfego aéreo como alternativa para resolução do impasse.

Em 22 do mesmo mês, os controladores de tráfego aéreo realizaram uma reunião secreta. Entre as propostas discutidas pelos cerca de 60 profissionais presentes, segundo relato da imprensa (Jornal Folha de São Paulo, 27/10/2008), a mais radical dizia respeito à realização de uma greve (greve branca) dos controladores civis ou de uma “operação-padrão”, expressa em atrasos intencionais dos voos, como forma de mostrar insatisfação com as condições precárias de trabalho vigentes à época.

Imediatamente a Força Aérea Brasileira (FAB) publicou nota negando ter havido qualquer reunião de profissionais da ativa e do efetivo do controle do tráfego aéreo. A nota destacava, além disso, o profissionalismo dos militares atuantes no controle do tráfego aéreo. Tratava também do esforço do presidente da Associação de Controladores em atuar em parceria para debelar a crise, refutando, portanto, posturas oportunistas com vistas a melhorias salariais ou demandas de curto prazo. A preocupação principal da nota da FAB era, a um só tempo, mostrar coordenação e afastar rumores sobre fraturas nas linhas de comando.

Em 28 de outubro, os controladores de tráfego aéreo do Cindacta I, que controlavam, à época, 70% do tráfego aéreo nacional, entram em operações-padrão que resultaram em atrasos e cancelamentos de voo no sul e sudeste do país, tumultos e revolta de passageiros nos aeroportos.

Em regime de operação-padrão, cada controlador de tráfego aéreo passou a acompanhar no máximo 14 aviões. Este limite era condizente com as normas internacionais de segurança aérea, de acordo com a Federação Internacional dos Controladores de Tráfego Aéreo. Foi o argumento usado pela Federação Brasileira das Associações de Controladores de Tráfego Aéreo (Febracta) para negar que a categoria estivesse em greve branca. Segundo a instituição, a medida destinava-se a adequar o trabalho dos controladores de tráfego aéreo aos padrões estabelecidos pelas normas internacionais. A Febracta apresentou, em diversos pronunciamentos públicos, a operação-padrão como iniciativa para garantir a segurança no sistema.

O sexto dia de operação-padrão coincidiu com a véspera do feriado de Finados e acarretou atraso de até seis horas nos aeroportos.

O presidente da República, em reunião com assessores, teria reagido de forma enérgica e indagado se o país estaria “refém dos controladores”. Estavam presentes, além do comandante da Aeronáutica, os ministros da Defesa e da Casa Civil e os presidentes da Infraero e da Anac.

Na ocasião, segundo relato da imprensa, o presidente teria cobrado da Anac justificativa para a liberação de novas linhas para as empresas de aviação, apesar do déficit de controladores para monitorar o espaço

aéreo. Da Aeronáutica ele quis uma explicação para o cancelamento, em junho do mesmo ano, de um concurso para a contratação de 144 controladores. Por fim, solicitou ao ministro da Casa Civil informações sobre qual teria sido o destino de um estudo do Conselho de Aviação Civil (Conac), realizado em outubro de 2003, que alertava para o risco de colapso no sistema de controle aéreo por conta da retração de investimentos no setor.

A limitação do número de acompanhamento de aviões não foi, contudo, o único expediente utilizado pelos controladores de tráfego aéreo como medida de contestação.

Em meados de novembro de 2006, um conjunto de controladores pediu licença médica. Ato contínuo, o Comando da Aeronáutica endureceu o posicionamento e determinou o aquartelamento de 200 sargentos e controladores de tráfego aéreo. O confinamento não surtiu o efeito esperado e os atrasos nos voos continuaram em todo o território nacional. Como resultado, o chefe do Departamento de Controle do Espaço Aéreo foi exonerado do cargo.

Em 16 de novembro do mesmo ano, um relatório preliminar do Comando da Aeronáutica, após ouvir controladores de voo, apontou falhas de comunicação entre o Legacy e o controle de tráfego aéreo. O comandante da Aeronáutica admitiu erros de controladores como uma das causas do acidente durante apresentação pública naquele dia.

No período, a Polícia Federal abriu inquérito e começou a ouvir os controladores envolvidos.

A situação de tensão arrastou-se ao longo do final de 2006 e início de 2007 até atingir o ápice no final de março. No dia 29 de março, foi deflagrado o motim dos controladores no Cindacta I (Brasília). A decisão de paralisar as atividades em todo o país foi uma reação à advertência do comandante da unidade de que não hesitaria em “usar o regulamento”, o que significava prisão por promoção de motim⁴. O número de controladores que se aquartelaram em Brasília, Manaus, Salvador, Curitiba e Rio de Janeiro chegou a 260. O número foi expressivo porque representava cerca de 10% do contingente na ativa. Os controladores comunicaram à chefia que iriam autorizar apenas o pouso dos aviões que já estavam no ar, que estivessem em emergência ou em transporte de pacientes transplantados.

Como consequência, a Infraero determinou suspensão do tráfego aéreo em todos os 49 aeroportos comerciais do território nacional enquanto os controladores de tráfego aéreo estivessem amotinados.

A extensão da paralisação e a ausência de alternativas viáveis no curto prazo deixaram todo o sistema vulnerável e colocou o governo numa situação difícil.

A opção disponível ao governo naquele momento seria a contratação de controladores estrangeiros. Em casos de emergência, a legislação brasileira permite a contratação de servidores sem a realização de concurso público, processo tradicionalmente lento.

A eficácia da alternativa era, contudo, questionável. Segundo o sindicato dos aeronautas, o tempo de adaptação dos contratados era de, no mínimo, dois meses. O agravamento da crise não permitia uma solução em tempo tão dilatado.

Fundamentalmente eram cinco as reivindicações dos amotinados:

1. Fim das perseguições e retorno imediato dos representantes de associações e supervisores afastados de suas funções de origem.

2. Criação de uma gratificação emergencial para os controladores de tráfego aéreo e de um plano de carreira para a categoria.

3. Início da desmilitarização, com absorção voluntária da mão de obra dos atuais controladores de tráfego aéreo militares.

4. Nomeação de comissão com representantes do Poder Executivo e dos controladores (civis e militares) a fim de acompanhar as mudanças no tráfego aéreo nacional.

5. Modernização dos equipamentos usados no controle do tráfego aéreo.

Entre as reivindicações, a mais complexa era a relacionada à desmilitarização da carreira de Controlador de Tráfego Aéreo. Uma declaração do presidente da Associação Brasileira de Controladores de Tráfego Aéreo, feita no final de 2006, dava a exata medida da insatisfação com a militarização do setor: "(...) O controlador é um sargento que não pode ter um diferencial no salário porque causaria desconforto aos outros sargentos. Por outro lado, teríamos que fazer apenas uma escala, mas no militarismo isso não existe. A carreira é incompatível com a área militar" (MATTEDI, 06/11/2006). A declaração era taxativa quanto à preferência de que o setor fosse controlado por civis.

O agravamento da situação levou o ministro da Defesa a se reunir com a cúpula do setor aéreo para que as providências diante da crise fossem tomadas. Em entrevista coletiva dada pelo ministro logo após o encontro mostrou-se posição vacilante e tímida diante da magnitude da crise. A informação de que o governo não negociaria diretamente com os grevistas viria a ser quase que imediatamente contradita. Além disso, o chefe da pasta da Defesa mostrava, segundo observadores, pouca familiaridade com aspectos técnicos concernentes às atividades de controle aéreo e não teria revelado quais seriam as medidas a serem tomadas para que a crise fosse debelada. Por sua biografia política, como exilado político na ditadura militar, não era bem aceito por grande parte dos militares.

O presidente da República, que à época se encontrava em viagem oficial aos Estados Unidos, foi instado a mudar a linha de diálogo e destacar o ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão para iniciar um processo de negociações diretamente com os representantes dos controladores. Era a segunda vez que o presidente usava o expediente de destacar um ministro civil para negociar com os controladores. O ministro do Trabalho e Emprego havia sido indicado para o mesmo fim em novembro de 2006.

Foram estabelecidas, em reunião com os profissionais, na qual também estavam presentes o comandante da Aeronáutica e o diretor do Departamento de Controle do Espaço Aéreo da Infraero, as bases do acordo. As negociações surtiram efeito, ao menos de imediato, e os controladores decidiram suspender a greve. A realização de um encontro com o presidente da República para a discussão das reivindicações dos controladores foi um dos pontos acertados nas negociações entre o ministro e os grevistas.

A decisão de negociar diretamente com os controladores e fazer concessões substantivas a eles representava um risco calculado. O governo arriscava-se a abrir precedente e incitar outros setores públicos, dentro ou fora das Forças Armadas, a adotarem a mesma linha de contestação. O exemplo da Polícia Federal, que pouco antes do aquartelamento dos controladores havia feito paralisação por melhores salários, era um caso que evidenciava o risco.

As negociações entre o ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão e os representantes dos controladores ocorreram em 30 de março de 2007, no Cindacta I, em Brasília. Os negociadores pediram também a presença do ministro da Casa Civil que não pôde participar por estar em viagem. A estratégia dos controladores era convocar autoridades com efetivo poder de decisão como forma de aumentar as garantias de que o acordado no encontro fosse efetivamente implementado.

Após algumas concessões por parte do governo, chegou-se a um acordo que colocou fim à greve. Assinado pelo ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão e pelo secretário executivo da Casa Civil da Presidência da República, o acordo continha o comprometimento do governo em três pontos:

- Em primeiro lugar, a revisão dos atos disciplinares, que incluía transferências e afastamentos, o que assegurava que os envolvidos não seriam punidos.
- Em segundo, abrir um canal permanente de negociações com representantes da categoria para discutir a gradual desmilitarização do controle aéreo brasileiro.
- Em terceiro, iniciar num curto espaço de tempo uma via de negociações sobre remuneração dos controladores civis e militares.

Além dos três compromissos formais, acordou-se que seria agendada audiência entre os controladores e o presidente da República.

Contudo, o acordo firmado, segundo analistas, não possuía bases sólidas.

A fragilidade do primeiro ponto derivava do fato de que os militares têm códigos disciplinares específicos. Dado que a maior parte dos controladores era composta por militares, não havia como dar garantia aos controladores de que eles não receberiam punições militares.

Aliás, a composição híbrida do movimento dos controladores, pela presença de militares e civis, representou um calcanhar de Aquiles na medida em que o custo potencial era maior para os controladores militares do que para os civis.

A fragilidade dos demais pontos era evidente e dizia respeito ao fato que os compromissos apenas indicavam abertura do diálogo e negociações. Ou seja, não foram firmados compromissos substantivos e efetivos.

A despeito das fragilidades, as negociações entre o ministro e os controladores foram as mais decisivas para a superação do impasse, uma vez que induziu a um recuo por parte dos controladores.

A alternativa seria a prisão dos controladores, sob a acusação de insubordinação, o que levaria a um recrudescimento importante das tensões e possivelmente a uma escalada de conflito com desdobramentos imprevisíveis. O que significa que naquele momento estiveram em confronto duas estratégias claramente antagônicas: a *coercitiva*, defendida pelo comando militar, e a *persuasiva*, defendida pelo presidente da República e executada pelo ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O fim da greve no Cindacta I provocou uma reação em cadeia. Os demais centros (Cindactas) também voltaram às atividades. Além do término da greve, o recuo dos controladores foi marcado por um manifesto público de pedido de desculpas à sociedade brasileira. A ABCTA, entidade representativa dos controladores, fez o seguinte comunicado, divulgado no seu site: “Que o dia 30 de março seja lembrado como ‘um grito de socorro dos controladores de tráfego aéreo’ e não como uma simples rebelião de militares. Pedimos perdão à sociedade brasileira e paz para voltarmos a executar com maestria nosso trabalho”.

A linha persuasiva de negociações não teve, contudo, vida longa. Pouco tempo após a reunião com o ministro, o presidente tratou de restabelecer a autoridade militar e anunciou que as negociações voltariam a ser lideradas pela Aeronáutica. Mais especificamente, avisou que o comandante da Aeronáutica retomaria o controle das negociações no lugar do ministro do Planejamento e Gestão.

A mudança de postura teve como objetivo devolver às Forças Armadas o comando das negociações. O comandante teria ameaçado deixar o cargo por sentir-se desautorizado em função do descompasso entre a orientação militar, de ameaças com punição, e a civil, de negociações e concessões. Entretanto, para a imprensa, o comandante negou ter se sentido desautorizado pelo presidente da República.

A decisão do presidente de restabelecer a autoridade militar frente aos controladores foi interpretada, por determinados setores organizados da sociedade e da imprensa, como uma quebra de contrato. O governo teria, na avaliação desses críticos, rasgado o acordo firmado. O novo contexto ampliou as perspectivas de punição dos controladores amotinados, com base nos Inquéritos Militares (IPM) propostos pelo Ministério Público Militar.

A linha adotada pelo Executivo foi, num primeiro momento, essencialmente distinta daquela adotada pelos militares. Estes tentavam arrefecer os ânimos dos amotinados por meio da ameaças de prisão, intimidações e retaliações. Já o Executivo optou por abrir uma linha direta de negociações. O presidente chegou a ordenar que fosse abortada uma ordem de prisão aos amotinados dada pelos militares, iniciativa que poderia ter levado a uma escalada de conflito e tornaria ainda mais complexa a normalização da situação. Ao restabelecer o comando militar das negociações, o governo, em um segundo momento, ter-se-ia alinhado com a abordagem coercitiva propugnada pelos militares.

Observou-se também um recuo do governo na proposta de desmilitarização do tráfego aéreo. Uma possibilidade considerada foi a transferência, por meio de medida provisória, de 1.500 dos 2.200 controladores militares para uma estrutura nova chamada Controle de Circulação Aérea Geral, de caráter civil, e que ficaria vinculada ao Ministério da Defesa. Essa era uma reivindicação importante dos controladores. Segundo o presidente da Associação Brasileira dos Controladores de Tráfego Aéreo (ABCTA), cerca de 90% dos controladores militares desejavam aderir ao sistema civil. A desmilitarização foi, contudo, mais uma promessa firmada no marco das negociações com o ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão que acabaria por não ser cumprida.

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) recebeu e aceitou um pedido da ABCTA para que atuasse como mediadora nas negociações entre controladores e governo. Segundo o presidente da OAB, a função da Ordem não seria a de defensora direta dos controladores, mas de representante da sociedade civil no processo de negociação.

A relação dos controladores com a sociedade civil era outro tema delicado. Os controladores viram-se numa encruzilhada. Se prevalecesse a ideia de que a categoria era vítima das condições precárias de trabalho,

maiores seriam as chances de que tivessem seu poder de barganha amplificado e suas reivindicações atendidas. Se suas reivindicações fossem consideradas oportunistas e exageradas, o risco era contrariar a opinião pública e vulnerabilizar ainda mais a categoria.

Tratava-se de uma situação muito peculiar aos movimentos grevistas em setores considerados essenciais da administração pública. Os líderes precisavam decidir pela instauração ou não da greve. O risco era jogar a opinião pública contra a greve e não conseguir obter as reivindicações que motivaram a paralisação. O prêmio de risco, por sua vez era conseguir as reivindicações e ver o movimento fortalecido. Os controladores tinham os riscos em perspectiva, ainda mais por se tratar de uma situação de tragédia de repercussão nacional.

De fato o movimento dos controladores de tráfego aéreo dividiu a opinião pública nacional. Uma parcela da sociedade, a mídia em particular, passou a desferir críticas duras ao movimento. O caso fomentou, inclusive, pressão para alteração no tratamento de greve em serviços essenciais da administração pública.

Alguns movimentos organizados, entretanto, posicionaram-se a favor dos controladores de tráfego aéreo. Foi o caso do Fórum Permanente pela Segurança Aérea, criado em maio de 2007 especificamente para dar apoio à categoria. A formalização de uma ação pública por danos morais a favor dos controladores foi uma das primeiras medidas do fórum, composto por um conjunto de entidades e pessoas físicas, tais como a Procuradoria Regional de São Paulo, diretor da Faculdade de Saúde Pública de São Paulo, representantes da Vigilância Sanitária do Município de São Paulo, Instituto de Defesa do Consumidor, entre outras entidades (PERA e STEIN, 2007). Alguns partidos de esquerda, como o caso do PSTU, também manifestaram apoio ao movimento dos controladores de tráfego aéreo.

A situação parecia que se iria estabilizar, até o surgimento de uma nova tragédia em julho de 2007. Foi o segundo momento da crise, cujo efeito foi um significativo agravamento de todo o processo, conforme descrito a seguir.

Segundo momento da crise: julho de 2007

Em meio aos esforços de negociação com os diversos segmentos envolvidos, a crise foi agravada pela ocorrência de mais um grave acidente aéreo.

Em 17 de julho, outra tragédia aconteceu. O Airbus A320 da TAM, procedente de Porto Alegre (RS), derrapou na pista do aeroporto de Congonhas (SP), colidindo contra um terminal de cargas da mesma empresa, o TAM Express. Foram 199 mortos, entre passageiros, tripulação e funcionários da empresa TAM Express. O desastre foi o pior da história

da aviação civil na América Latina. Além de superar em número de vítimas o acidente anterior, foi mais impactante para a opinião pública por ter ocorrido na região central de uma grande metrópole e pelo fato de o incêndio decorrente da colisão ter sido televisionado e exposto amplamente pelos canais de televisão.

Os dois acidentes não foram considerados casos isolados, mas vistos pelos especialistas como parte de um problema estrutural e sistêmico do setor aéreo brasileiro, colocando em xeque, perante a opinião pública, a eficiência da infraestrutura do setor aéreo no país e a capacidade de gestão dos órgãos responsáveis pelo setor.

Nesse cenário, o foco de atenção transferiu-se dos controladores de tráfego aéreo para a Infraero e para a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), considerada leniente em toda a crise. O governo passou a pressionar os diretores da agência, que por regra não podem ser demitidos, o que configuraria ingerência numa agência reguladora independente. Dada a pressão, os diretores foram, aos poucos, renunciando aos cargos.

Desfecho

O agravamento da crise após o segundo desastre aéreo tornou a situação do ministro da Defesa insustentável. Em 25 de julho de 2007 ele foi exonerado do cargo. A exoneração expressou, para além da crise aérea em si, as dificuldades do ministro em liderar os comandos militares. Os militares sempre o consideraram, por sua trajetória política e personalidade, distante da ideologia militar, com dificuldades para exercer a função, e a crise reforçou o estranhamento.

Em seu lugar foi indicado um político conhecido pela habilidade negociadora e por desfrutar de amplo respeito no Congresso. Seu principal ativo era a capacidade de transitar por distintas esferas da burocracia federal com desenvoltura, o que lhe dava segurança para a tomada de decisões. Sua entrada contribuiu para apaziguar a situação.

Os controladores de tráfego aéreo foram forçados a recuar especialmente em face da pressão da opinião pública e das autoridades civis e militares.

As reivindicações dos controladores foram apenas parcialmente atendidas. A desmilitarização do setor, a principal delas, entrou em compasso de espera e passou a ser objeto de estudo. O desfecho mostrou que os controladores perderam a queda de braço e os problemas estruturais não foram inteiramente enfrentados. Mas os resultados poderiam ter sido ainda piores se prevalecesse a linha de endurecimento e as ameaças sem contrapartida das negociações assumidas pela Presidência da República. Demissões em massa e prisões dos controladores não estavam fora do cenário. Ou seja, um equilíbrio

intermediário entre o pior (demissões) e o melhor cenário possível (atendimento das reivindicações).

A partir de agosto de 2007 iniciaram-se os julgamentos e a punição dos controladores militares. Como era previsto, a parcela militar dos controladores passou a sofrer as consequências mais pesadas da paralisação. O Ministério Público Militar acatou as denúncias formuladas nos âmbitos regionais pelas procuradorias de Justiça Militar. A acusação principal era que os militares, ao demonstrarem recusa conjunta de obediência, praticaram crime de motim, previsto no art. 149, inciso III, do Código Penal Militar. Foram efetuadas prisões em Curitiba e Manaus. Prevaleceu a linha coercitiva.

O principal elemento de fragilidade do movimento dos controladores de tráfego aéreo foi a composição híbrida da categoria. Os controladores militares, por estarem sujeitos ao regimento disciplinar militar, tinham mais chances de serem punidos severamente. O custo diferencial minou o poder de barganha dos representantes dos controladores nas negociações, a ponto de terem cedido e finalizado a paralisação, quando negociaram com o ministro, com base em compromissos muito vagos.

Estudo de caso elaborado em 2009.

Notas

- ¹ Este é o segundo estudo de caso da nova linha de pesquisa da Coordenação-Geral de Pesquisa da Enap, que foi iniciada em 2008 com o lançamento do Caderno Estudos de Caso “O Licenciamento ambiental para hidrelétricas do Rio Madeira”. O objetivo é consolidar os estudos de caso como metodologia para a capacitação de servidores públicos com foco no ensino aplicado. O caso foi finalizado em outubro de 2009.
- ² Amâncio de Oliveira e Janina Onuki são professores do curso de Negociação oferecido pela ENAP e são vinculados ao Centro de Estudos de Negociações Internacionais (Caeni), da Universidade de São Paulo (USP). Sônia Amorim é assessora técnica da Coordenação-Geral de Pesquisa, Diretoria de Comunicação e Pesquisa da ENAP.
- ³ Os pilotos americanos foram acusados pelo relatório da Polícia Federal, em maio de 2007, como tendo contribuído para o acidente por terem desligado o *transponder* involuntariamente. O Ministério Público Federal enviou, em seguida, denúncia à Justiça Federal de Sinop, Mato Grosso. Em dezembro de 2008 pilotos e controladores foram absolvidos de algumas condutas pelo Juízo Federal. O Ministério Público recorreu e, em maio de 2009, baseado em relatório do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos, enviou à Justiça Federal nova denúncia, incluindo novas falhas, mas o processo ainda se encontra em andamento.
- ⁴ Todo o contexto guarda semelhança com a greve de controladores de tráfego aéreo realizada nos EUA em 1981 durante o governo de Ronald Reagan. Nesse caso, porém, o governo optou pelo endurecimento e, em um prazo de 48 horas após o início da paralisação, foram demitidos 12 mil funcionários (PERA E STEIN, 2007).

Referências bibliográficas

ANAC. *Regras e Emendas aos Regulamentos da ANAC*. Ministério da Defesa. Disponível em: <http://www.anac.gov.br>. Consulta em: 2 de dezembro de 2008.

ANDRADE, Thompson. *A crise da Varig/TAM e o uso do code share*. 2007.

ARBIX, Glauco. Da liberalização cega dos anos 90 à construção estratégica do desenvolvimento. *Tempo Social*, v. 14, nº 1, p. 1-17, 2002.

BURLE, Lauro Lobo. Transporte aéreo no Brasil: a crise da aviação civil. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre (FEE), v. 31, nº 3, p. 5-18, nov. 2003.

CASTRO, Newton; LAMY, Philippe. *Desregulamentação do setor de transporte: o subsetor transporte aéreo de passageiros*. Texto para Discussão nº 319. Brasília: IPEA, 1993.

FAY, Claudia. *Crise nas alturas: a questão da aviação civil*. 2001. Tese (Doutorado) - PPGH/IFCH/UFRGS, Porto Alegre.

GUIMARÃES, Eduardo & SALGADO, Lúcia Helena. *A regulação do mercado de aviação civil no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

MONTEIRO, Cristiano Fonseca. *O “apagão aéreo” e as relações entre Estado e mercado*. In: 6º Encontro da ABCP, 2008. Campinas: UNICAMP, 2008.

NOVAIS E SILVA, Leandro. *Tópicos sobre a evolução da aviação comercial no Brasil*. Disponível em: <http://juas2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9133>. Consulta em: 29 nov. 2008.

OLIVEIRA, Alessandro Vinícius. *Regulação da oferta no transporte aéreo: do comportamento de operadoras em mercados liberalizados aos atritos que emergem da interface público-privado*. Documento de Trabalho nº 024. São José dos Campos: Núcleo de Estudos de Competição e Regulação do Transporte Aéreo, ago. 2007.

PÊGO FILHO, Bolívar. *Setor aéreo e as empresas brasileiras: situação atual e perspectivas*. *Boletim de Conjuntura do IPEA*, nº 59, p. 73-78, 2002.

PERA, Gêssica e STEIN, Leila. *Greve e complexidade, dilema do movimento dos controladores de tráfego aéreo no Brasil (2006-2007)*. In: 31º ENCONTRO DA ANPOCS. Caxambu, 2007.

PEREIRA, Aldo. *Breve história da aviação comercial brasileira*. Rio de Janeiro: Europa, 1987.

SALGADO, Lucia & MOTTA, Ronaldo (Org.). *Regulação e concorrência no Brasil: governança, incentivos e eficiência*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

Anexo

A crise do transporte aéreo no Brasil – 2006 e 2007

*Elaborado por Amâncio Jorge de Oliveira, Janina Onuki e
Sônia Naves David Amorim*

O setor da aviação civil brasileira em números:

- Em março de 2008, eram 16 as empresas atuantes no segmento de voos domésticos e sete as empresas brasileiras com rotas internacionais.

- Cerca de 11.400 aeronaves cadastradas, ao passo que em 1996 eram 9.768.

- De acordo com a Infraero, em janeiro de 2008 as empresas aéreas brasileiras transportaram 9,97 milhões de pessoas. A marca representa crescimento de 2,8% em relação aos números do ano anterior.

- Estudo realizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, em 2007, mostrou que o Brasil possuía 2.700 controladores de tráfego aéreo. O número foi considerado insuficiente para atender à crescente demanda do país. Segundo a mesma fonte, o ritmo de crescimento do tráfego aéreo era de cerca de 9% ao ano. A contratação de novos controladores não passava de 3% anuais.

- Os três maiores aeroportos do Brasil são, por ordem de capacidade: Cumbica, localizado em Guarulhos, no estado de São Paulo; Galeão, no Rio de Janeiro e; Congonhas, na cidade de São Paulo.

- As duas principais empresas nacionais, TAM e Gol, empregam juntas mais de 50 mil empregados, levando em conta toda sua estrutura.

Fontes: ANAC, Infraero e Ministério do Trabalho e Emprego.

Lista de siglas

CBAer	Código Brasileiro de Aeronáutica
Anac	Agência Nacional de Aviação Civil
NSCA	Normas de Sistema do Comando da Aeronáutica
RBAC	Regulamento Brasileiro de Aviação Civil
IAC	Instrução de Aviação Civil
MD	Ministério da Defesa
FAB	Força Aérea Brasileira
Infraero	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária