

PAULO ROBERTO CERTO FERNANDES AFONSO

**COORDENAÇÃO NO SISTEMA DE AVIAÇÃO CIVIL  
DO BRASIL**

**Brasília – DF**

**Junho/2018**

# **COORDENAÇÃO NO SISTEMA DE AVIAÇÃO CIVIL DO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como parte dos requisitos  
para obtenção do grau Especialista em  
Planejamento e Estratégias para o  
Desenvolvimento.

Aluno: Paulo Roberto Certo  
Fernandes Afonso

Orientador: Prof. Dr. Antonio Carlos  
Galvão

Brasília/DF

Maio/2018

Paulo Roberto Certo Fernandes Afonso

## **COORDENAÇÃO NO SISTEMA DE AVIAÇÃO CIVIL DO BRASIL**

Autor: Paulo Roberto Certo  
Fernandes Afonso

Aviação civil. Instituições. Coordenação

Trata-se de uma retomada histórica do processo de formação do aparato estatal brasileiro responsável pela coordenação do planejamento do setor da aviação civil nacional, da atual ausência de um órgão central e o que isso acarreta. Apresenta possibilidades de utilização de estruturas existentes para a ocupação dessa posição central e de que forma pode se dar a articulação entre as agentes do setor.

## 1. Introdução

Por razões óbvias como sua dimensão, o tamanho da população, o deslocamento espacial das fronteiras econômicas e sua posição geográfica, o Brasil é o líder em sua região e um dos países com maior potencial de desenvolvimento do transporte aéreo no mundo. Essa posição abrange todas as dimensões do transporte, seja o internacional, doméstico, regular, geral ou executivo. Todavia, ainda são muitos os gargalos que impedem a plenitude de seu desenvolvimento.

Esses gargalos são decorrentes da diversidade de atores que atuam no sistema de aviação civil brasileiro e da falta de um órgão central capaz de exercer a coordenação entre eles. Assim, temos que o principal problema a ser enfrentado é o arranjo institucional deficiente do setor, pois conforme já demonstrado em outros estudos (LOTTA; FAVARETO, 2016), os arranjos institucionais desempenham papel decisivo nos investimentos e na gestão da infraestrutura.

Será empregado neste trabalho o conceito de sistema da aviação civil conforme definição do Decreto nº 65.144/1969, ou seja, a forma de organização das atividades necessárias ao funcionamento e ao desenvolvimento da aviação civil. Por sua vez, o conceito de arranjos institucionais será empregado conforme definição de Alves *et all* (2017) como sendo “combinações envolvendo burocracia, organizações da administração pública, leis, normas, rotinas, instâncias decisórias e relacionamentos, construídos em torno da formulação e implementação dos projetos de governo”.

Dessa forma, ainda conforme os autores supracitados, o desenho de arranjos institucionais torna-se condição para promoção de maior coordenação entre diferentes atores, tendo em vista o ambiente complexo em que as políticas são atualmente formuladas e implementadas e o processo de especialização e diferenciação típicas da construção dos Estados ao longo do século XX.

A coordenação no setor da aviação civil brasileira foi exercida durante pouco mais de sete décadas pelo seu órgão central, o Departamento de Aviação Civil – DAC, mas, após sua extinção, vem passando por um longo período de transição e de reequilíbrio das relações entre os agentes do setor.

Se considerarmos apenas o lado governamental, estão envolvidos nessas relações uma agência reguladora, um órgão ministerial, um órgão militar responsável pela navegação aérea, uma empresa pública encarregada da administração e operação de 43 aeroportos, e inúmeros

órgãos estaduais e municipais. Por sua vez, do lado privado estão as empresas aéreas atuando em ambiente de liberdade e os aeroportos concedidos.

Sem um planejamento estratégico comum, com diretrizes e caminhos a serem seguidos, e sem a devida coordenação capaz de agregar os esforços desses agentes, o setor ficará refém do agente que decidir se antecipar e fazer por conta própria seu planejamento. Sem que decida qual futuro quer para si, restará ao Brasil se adaptar ao futuro construído pelos demais.

O país precisará definir uma visão estratégica de futuro, que possa ordenar as decisões dos diferentes agentes de forma a se posicionar - seus órgãos públicos e, especialmente, suas empresas – em situação favorável no futuro, de protagonismo na construção desse mesmo futuro, evitando se tornar refém da visão de futuro dos outros países. Essa definição deve ser construída em conjunto pelos vários agentes do setor.

O sucesso desse setor é fator imprescindível ao desenvolvimento futuro do país. Sem o transporte aéreo como suporte estratégico, não é possível a ocupação sustentável do território, a integração territorial, a conexão com o resto do mundo. Sem ele, não há como o Brasil sequer sonhar em ser protagonista de peso na economia mundial. Dessa forma, a definição da visão estratégica não pode ser deixada a cargo do mercado, nem a cargo exclusivo do Estado, mas sim, insistimos, deve ser construída por todos.

Dessa forma, o presente trabalho se propõe a apresentar como os principais agentes da aviação civil brasileira estão atualmente relacionados, qual foi sua trajetória e, por fim, fará proposta de ampliação de utilização de uma estrutura já existente de forma a permitir uma melhor articulação entre os órgãos pertencentes ao setor a partir de um órgão central.

## **2. Antecedentes**

No início do século XX, o debate sobre a situação da proteção territorial do país e dos problemas gerados pela defasagem das forças armadas não era exclusivo ao meio militar, mas um ato compartilhado por congressistas, jornalistas e parcela da sociedade.

Ao mesmo tempo, ocorriam nesse momento as demonstrações aéreas. Conforme nos trazem Baptista, Costa e Oliveira (2016):

*“Apesar de o primeiro aeroplano, concebido como um aparelho capaz de levantar voo por si só, de se estabilizar no ar e pousar de maneira controlada, ter sido inventado em 1906, foi somente em 1910 que os céus brasileiros puderam contar com sua presença. Quatro anos*

*separam a performance de Alberto Santos Dumont sobre o 14-Bis, no Campo de Bagatelle e na cidade paulistas de Osasco.”*

Começaram a surgir agremiações, em primeiro lugar na Europa, chamadas de aeroclubes. Na França, já em 1898, foi fundado o Aéro-Club de France, dedicado inicialmente ao fomento da aerostação, e em seguida ao estímulo a realização de competições entre inventores e aviadores. Organizações similares surgiram em todo o mundo a partir desse modelo, não sendo diferente no caso brasileiro.

Nesse sentido, durante o período pioneiro da aviação no Brasil – início do séc. XX, a instituição referência para o setor foi o Aeroclube Brasileiro<sup>1</sup> (atual Aeroclube do Brasil), uma instituição privada fundada em 14 de outubro de 1911, no Campo dos Afonsos no Rio de Janeiro, para fomentar a arte da aviação no nosso país. Foi o órgão central do setor, e o único responsável por certificar as licenças dos pilotos (brevê).

Durante esse período, a aviação civil no Brasil dependeu exclusivamente da iniciativa de particulares, e nesse âmbito se desenvolveu rapidamente. Primeiro com a realização dos voos de Dimitri Sensaud de Lavaud, em 7 de janeiro de 1910<sup>2</sup>, e de Edmund Plauchut, em 22 de outubro de 1911<sup>3</sup>, e então, no âmbito da aviação comercial, com o início das operações da Condor Syndicat<sup>4</sup> e da Compagnie Générale Aéropostale<sup>5</sup> e da fundação da Varig<sup>6</sup> em 1927. Na sequência, em 1930, o país viu o início das operações internacionais com a ligação entre Nova Iorque, Rio de Janeiro e Buenos Aires, operada pela Panair do Brasil<sup>7</sup>.

Em pouco tempo, portanto, a aviação passou de ser vista apenas como um espetáculo a ser vista como algo necessário para a manutenção da soberania brasileira, e a partir do entendimento de que o arranjo institucional - conjunto de regras que definem a forma de relação e coordenação entre os atores envolvidos num processo específico – estava aquém das necessidades e dos desafios que se apresentavam ao setor, e também da constatação que o aparato estatal não era capaz de atingir, com propriedade e eficiência, a necessidade de dar

---

<sup>1</sup> Por ser o primeiro aeroclube do Brasil, é considerado o “Berço da Aviação Brasileira”.

<sup>2</sup> O francês radicado no Brasil realizou o voo em Osasco, no Estado de São Paulo, a bordo do aeroplano “São Paulo”, construído pelo próprio piloto.

<sup>3</sup> O mecânico e aviador Edmund Plauchut realizou o voo de 22 de outubro de 1911 decolando da Praça Mauá com destino à Ilha do Governador, no Estado do Rio de Janeiro, sem, no entanto, concluir o trajeto. O piloto caiu no mar, sofrendo apenas prejuízos materiais.

<sup>4</sup> A Condor Syndikat era uma empresa alemã, criada em 1927 como subsidiária da Lufthansa.

<sup>5</sup> A Compagnie Générale Aéropostale era uma empresa francesa, fundada em 1919, que estabeleceu rotas aéreas entre a França, a África e a América do Sul, onde serviu às cidades de Recife e Rio de Janeiro. Em 1933, fundiu-se com outras companhias para criar a Air France.

<sup>6</sup> A Varig - Viação Aérea Rio Grandense, foi fundada em 1927 por um alemão naturalizado brasileiro, com a ajuda da Condor Syndikat.

<sup>7</sup> A Panair do Brasil, subsidiária da norte-americana Pan American Airways, foi autorizada a operar as rotas internacionais em 1929, iniciando suas operações em 1930.

organização definitiva aos serviços civis de navegação aérea e a manutenção de relações com organizações estrangeiras, o Estado decidiu então criar um órgão e dotá-lo das ferramentas e capacidades de conduzir o desenvolvimento da aviação civil no Brasil.

Foi o primórdio do desenvolvimentismo (ALVES et al, 2017), em que se concentravam recursos e competências nas mãos do governo federal, e se conformavam as bases para o desenvolvimento industrial como um contrapeso à influência dos dirigentes políticos tradicionais.

Adotou-se uma clara opção intervencionista de fomentar e proteger a industrialização nacional, em oposição a uma postura até então liberal. O ambiente de conflitos mundiais propiciou uma adoção de visão nacionalista e de defesa da soberania nacional, aproximando assim empresários, militares e burocratas.

Foram então criados vários órgãos eminentemente técnicos, numa tentativa de se evitar a influência dos grupos políticos tradicionais, tendo como marco desse movimento a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP em 1937, que centralizava funções administrativas, de definição de normas, de formulação de políticas e de supervisão técnica.

Dessa forma, a primeira medida concreta de participação do estado no setor foi a criação, por meio do Decreto nº 19.902, de 22 de abril de 1931, do Departamento de Aviação Civil - DAC, subordinado ao Ministério da Viação e Obras Públicas. Tendo atuado por quase oito décadas, o DAC foi, desde a sua criação, o órgão central do setor, num período em que o Estado assumiu seu papel de protagonista do desenvolvimento da aviação comercial brasileira. Como órgão central do setor, o DAC concentrava as competências de planejar, supervisionar, controlar e fiscalizar as atividades da aviação civil.

A partir de 20 de janeiro de 1941, o DAC foi subordinado ao recém-criado Ministério da Aeronáutica, surgido da necessidade de atender aos interesses militares advindos da Segunda Guerra, promovendo assim a união e integração da aviação civil com as estruturas da aviação da Marinha e do Exército.

Mais do que simplesmente exercer a coordenação do setor, o DAC determinava as políticas a serem seguidas e de certa forma impunha essas determinações aos demais órgãos e entes federativos, em uma relação clara de subordinação hierárquica – aquela que se dá por meio da imposição de coordenação por meio de formalização e rotinização, bem como ausência de oposição. O DAC ouvia todas as posições, mas no fim era sua visão a que prevalecia – desenvolvimento da aviação civil e integração territorial. Se por um lado esse tipo de atuação não favorece o compartilhamento de poder entre os diferentes agentes, por

outro, tendo em vista que os principais atores estatais estavam subordinados ou vinculados à Aeronáutica, ele facilitava a organização e desenvolvimento do sistema, por permitir que a visão do DAC fosse a única para toda a aviação civil.

Era uma visão em linha com o desenvolvimentismo vigente no Brasil, aqui entendido como uma ideologia com foco quase exclusivo no crescimento econômico, na qual o Estado deve promover o capitalismo, apoiado por uma burocracia voltada a priorizar e executar os programas. No setor da aviação civil, contudo, a visão de integração nacional também era incorporada à do desenvolvimentismo, o que pode ser observado no período que ficou conhecido como “regulação estrita”.

Com o fim da Segunda Guerra, graças à facilidade de aquisição de aeronaves usadas no conflito e aos baixos custos operacionais dessas aeronaves, foram criadas várias empresas aéreas no Brasil. Com essa grande entrada de novos operadores (em 1948 havia 56 empresas operando no Brasil), iniciou-se uma guerra de tarifas, obrigando o governo a agir para organizar o mercado de aviação civil (FAY, 2013), encerrando a fase de céus abertos e iniciando a fase de concorrência controlada da atuação estatal.

Os custos operacionais passaram a subir exponencialmente a partir da década de 1950 com a substituição das aeronaves a propulsão por aeronaves a jato. Esse fato, aliado ao ambiente de concorrência predatória do mercado e em decorrência da crise econômica e do recrudescimento da inflação em que vivia o país, fez com que o setor também passasse por uma crise, tendo como resultado o desaparecimento das empresas aéreas menores (em 1956 havia somente 6 empresas).

O DAC passou então a organizar, a partir de 1961, uma série de eventos com a presença de todos os envolvidos denominadas Conferências Nacionais de Aviação Comercial CONAC, na tentativa de mediar os vários interesses. Como resultado, os preços e as frequências de voo, bem como a entrada de novos competidores, passaram a ser controladas pelo Estado (BIELSCHOWSKY; CUSTÓDIO, 2011). Além de definir os preços das tarifas e da frequência de voos, o Estado também limitou a entrada de novas empresas e dividiu o país em grandes áreas concebidas para a operação de empresas regionais. Não havia, portanto, competição entre as empresas.

Esses eventos faziam parte da estratégia governamental de formação das capacidades para a formulação e a execução integrada das políticas públicas por meio da constituição de comissões setoriais constituídas por empresários e burocratas e concebidas como centros de excelência técnica com o propósito de viabilizar a conexão intersetorial.

A administração pública, a partir das diretrizes da reforma administrativa promovida pelo Decreto-lei nº 200 de 1967, passou a se organizar com base em empresas públicas, a partir de ampla descentralização institucional e da aproximação com o modelo de gestão privado, resultando em maior fortalecimento da União frente aos estados. Tendo mais capacidade de captar recursos e mão de obra do que a administração direta, essas empresas foram dotadas de autonomia financeira e estratégica, o que reduziu a capacidade de coordenação e planejamento dos órgãos centrais.

Nesse arcabouço político de centralização voltada ao desenvolvimento econômico e integração territorial, em que ganhava corpo a visão de Estado produtor de bens e serviço, volta-se a atenção para a questão da infraestrutura aeroportuária, reconhecidamente defasada e insuficiente ao atendimento do público e das inovações tecnológicas do setor. As capacidades estatais – conhecimento técnico e construção de relacionamento com setores empresariais - se fortaleceram, concentradas nas empresas estatais dos setores estratégicos para o desenvolvimento econômico.

No âmbito do setor da aviação civil, foi criada em 1972 a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, uma empresa pública vinculada ao Ministério da Aeronáutica - assim como o DAC - com a finalidade de implantar, administrar, operar e explorar a infraestrutura aeroportuária. Até então, esse papel era realizado pelas estruturas militares.

Iniciando com dois aeroportos, Brasília/DF e Manaus/AM, a Empresa chegou a administrar 63 aeroportos, 31 Terminais de Carga – até então de responsabilidade das empresas aéreas - e 104 Estações Prestadoras de Serviços de Telecomunicação e Tráfego Aéreo. A Infraero foi, até o início das rodadas de concessões de 2012, o órgão responsável pela administração e operação dos principais aeroportos brasileiros, tornando-se referência nacional e internacional na sua área de atuação, e tendo papel fundamental na integração e no desenvolvimento do país, tanto por meio da operação dos aeroportos dos grandes centros quanto de regiões isoladas.

O fortalecimento das estruturas da administração indireta após as reformas de 1967, associada ao enfraquecimento da administração direta, a quem cabia supervisionar, coordenar e planejar o setor, ampliou a autonomia dos órgãos da administração indireta e iniciou um processo de fragmentação e de desequilíbrio entre os órgãos envolvidos na política pública. Processo esse que foi atenuado no âmbito da aviação civil por estarem os órgãos subordinados ao mesmo ministério.

A forte expansão da economia brasileira entre 1967 e 1980, associada ao regime de “Regulação Estrita”, resultou no crescimento vigoroso da demanda por transporte aéreo e na consequente recuperação da capacidade de investimentos do setor. Já a partir da década de 1980, fatores externos (choques do petróleo e dos juros americanos) levam o governo a adotar políticas restritivas para conter a inflação e as importações o que, por sua vez, faz com que a economia brasileira entre em um longo período de estagnação. A nova condição macroeconômica pegou as empresas aéreas desprevenidas, pois estas haviam se endividado com a realização de pesados investimentos motivados pelo aumento da demanda da década de 1970, o que associado ao controle de preços exercido pelo Estado provocou “um grave desequilíbrio econômico-financeiro nas empresas do setor aéreo” (BIELSCHOWSKY; CUSTÓDIO, 2011).

Pressionadas por esse desequilíbrio, as empresas passaram então a questionar o modelo de “regulação estrita” e iniciaram uma guerra de preços. Embora dentro do aparato estatal houvesse o temor de falência das empresas, a crise pela qual o próprio Estado passava limitava sua ação. Essas crises (empresas e Estado) afetaram tanto o segmento nacional (rotas tronco) quanto o segmento regional (rotas alimentadoras) em que as empresas estavam divididas, e motivaram, portanto, a desregulamentação progressiva e o consequente rearranjo institucional do setor.

Como resultado dessas crises, durante a década de 1990 o Brasil se incorpora ao paradigma neoliberal vigente no resto do planeta, o que faz Cardoso (2011) afirmar que nesse período “ganha primazia a gestão e a construção de suas instituições, desprovidas, porém, de sentido ou conteúdo estratégico”, tendo sido o planejamento reduzido “a algo meramente técnico-operacional, destituído de sentido estratégico ou mesmo discricionário”. A função planejamento foi, portanto, se esvaziando e passando a ser tratada como mero processo por meio do qual se compatibilizam as ações com os orçamentos anuais e plurianuais.

Até sua extinção, o DAC manteve sua atuação como órgão central do setor, posição que ocupava desde a publicação do Decreto nº 65.144/69, que criou o Sistema de Aviação Civil e o definiu como seu órgão central, ao qual todos os demais órgãos se subordinavam tecnicamente. A ele competia a orientação normativa do Sistema, a supervisão técnica e a fiscalização sobre os demais órgãos, o planejamento e o orçamento necessários ao desempenho da Aviação Civil, conforme vemos:

*Art. 1º Fica instituído o Sistema de Aviação Civil do Ministério da Aeronáutica com a finalidade de organizar as atividades necessárias ao funcionamento e ao desenvolvimento da aviação civil, fonte e sede de sua reserva mobilizável.*

*§ 1º Os encargos de Órgão Central do Sistema são desempenhados pelo Departamento de Aviação Civil que para êste efeito, tem suas atribuições definidas no presente Decreto.*

Mesmo antes da criação do Sistema de Aviação Civil, ao DAC já cabia a competência de planejar o setor desde 1967, conforme determinação do Decreto nº 60.521. Nesse âmbito, o DAC desenvolveu, entre 1975 e 1997 os Planos de Desenvolvimento do Sistema de Aviação Civil – PDSAC.

Foram Planos resultantes de um continuado processo de planejamento estratégico iniciado em 1974 com o objetivo de promover o desenvolvimento do sistema, apresentando, portanto, a política e a estratégia de desenvolvimento da aviação civil. Continham também um diagnóstico para cada componente, seguido das respectivas ações estratégicas necessárias e dos programas, subprogramas, projetos e atividades exigidos para sua implementação. Além disso, fato que chama atenção é a apresentação de visão prospectiva do desenvolvimento do sistema, com uma antevisão das tecnologias que entrarão em operação, projeções de demanda e estimativa dos investimentos necessários.

A partir do planejamento estratégico, o DAC, visando a garantir continuidade operacional e desenvolvimento físico da infraestrutura, realizava amplo planejamento da infraestrutura aeroportuária em coordenação com os governos estaduais, a INFRAERO e prefeituras municipais, tendo como resultados os Planos Diretores Aeroportuários, Planos Aeroviários Estaduais, e Planos Específicos de Zoneamento de Ruído.

Em virtude do grande número de aeródromos públicos no país, superior à capacidade administrativa da União, o DAC adotou um programa de descentralização da administração dos aeródromos de menor porte, que passavam então a ficar a cargo das Prefeituras Municipais e Órgãos Estaduais. Dessa forma, os Planos eram elaborados de forma conjunta, e aprovados pelo DAC, no intuito de se manter uma uniformidade e centralidade ao planejamento.

Os Planos Aeroviários Estaduais definiam, para cada Estado da Federação, uma rede de aeroportos compatível com as demandas, orientavam o desenvolvimento desta rede e previam os investimentos de uma forma integrada. Já os Planos Diretores Aeroportuários, tem por finalidade orientar a implantação, desenvolvimento e expansão de uma unidade aeroportuária, visando ao pleno aproveitamento do potencial do sítio aeroportuário e uma alocação racional dos investimentos.

Ao se incorporar ao paradigma neoliberal, o Estado passa a ser cada vez mais regulador, com aposta na agenda de privatização e abertura de mercados, em oposição ao

paradigma desenvolvimentista dos períodos anteriores. O Estado, sobretudo a administração direta, perde relevância frente à iniciativa privada, e passa a atuar prioritariamente nas chamadas falhas de mercado.

O processo de desregulamentação do setor de aviação no Brasil se iniciou em 1992, por meio de um conjunto de portarias expedidas pelo DAC como resultado da V CONAC ocorrida em 1991, com o abandono do monopólio legal nos mercados nacional e regional, a adoção de uma política de estímulo ao surgimento de novas empresas domésticas e com a substituição da política de regulação estrita de preços por uma mais flexível, de definição de preços de referência com limites à flutuação, incentivando assim a concorrência entre as empresas.

Esse processo se concluiu em 2001, por meio das Portarias nº 672/DGAC, de 16 de abril de 2001, e nº 1.213/DGAC, de 16 de agosto, com o fim do controle de preços. Com a liberalização do mercado - fim do controle de preços, teve reinício a concorrência predatória entre as empresas tal como na década de 1960. Assim, a partir de 2003, o DAC atua nas políticas de regulação do mercado, adotando uma postura de moderador do mercado na tentativa de impedir a competição predatória e de evitar excesso de capacidade, e passando a incentivar a formação de empresas líderes fortes, favorecendo a concentração do mercado.

### **3. Situação Atual**

Adotando uma linha em que o Estado deve atuar mais como regulador - por meio da criação de mecanismos de mercado e de facilitação de um ambiente de trocas entre atores, e menos como ator do sistema produtivo, no Brasil optou-se pela criação, e posterior fortalecimento, das agências reguladoras. Assim, de um lado ganhava força a regulação por meio da administração indireta autônoma, e de outro se enfraquecia a administração direta.

Com o fim anunciado do DAC, e com a criação da ANAC em 2005, por meio da Lei no 11.182, como autarquia especial vinculada ao Ministério da Defesa, o setor se fragmentou e deixou de possuir um órgão central. Com isso, a visão de um Estado cada vez menor fez com que as capacidades e instituições de planejamento construídas entre as décadas de 1930 e 1980 passaram a ser desmontadas.

O planejamento deixou de ser realizado pelo DAC sem ser imediatamente assumido pela Agência. A lei de criação da ANAC não foi explícita ao atribuí-la a competência de planejar o sistema de aviação civil. Isso só passou à alçada da Agência com a publicação de seu regimento interno (Resolução ANAC nº 1, de 18/04/2006, art. 74 do anexo), em clara

extrapolação da previsão legal. Apenas após a criação da SAC (como Secretaria do Ministério da Defesa) em 2007, essa atribuição foi retirada de seu regimento interno (Resolução nº 38, de 07/08/2008).

A retomada do planejamento não ocorreu a contento após a criação da SAC, pois a Secretaria demorou a se capacitar e a se organizar para assumir suas obrigações. Ao mesmo tempo, a ANAC cada vez mais foi deixando de se envolver na aprovação dos planos diretores, dos planos aeroviários estaduais, dos projetos dos aeroportos, e se afastando do planejamento central, pois passa a atuar *ex post*, sem qualquer envolvimento prévio nas ações de planejamento promovidas pela Secretaria.

Ao mesmo tempo em que vai se afastando do planejamento estratégico central, a Agência passa a se ocupar cada vez mais com a elaboração de manuais e regulamentos, tornando-se expert no respectivo setor regulado e passando a adotar postura muitas vezes mais própria da formulação do que da implementação de políticas, em especial nas políticas e programas de seu interesse.

A capacitação técnica e a linguagem tecnicista da Agência, aliadas à carência de competência na administração direta, fez com que ela se tornasse reduto de reserva técnica de conhecimentos especializados na máquina administrativa do governo federal, avessa ao diálogo com os agentes públicos e privados não relacionados diretamente à sua esfera de regulação. Esse diálogo com o restante da sociedade se resume às audiências públicas, tornando muito difícil a articulação dos agentes, a coordenação do setor, a busca por uma visão de consenso e a definição das prioridades.

Passamos a viver o que Cardoso (2011) chamou de primazia da gestão sobre o planejamento, em que a eficiência do gasto público, por meio da racionalização dos procedimentos, se torna o grande objetivo nacional. Segundo o autor, os princípios passaram a ser: *accountability*; descentralização e responsabilização individual; focalização e desempenho institucional; flexibilização e desregulamentação; privatização e regulação.

Porém, sem o planejamento estatal a orientar a gestão, esta última se torna um fim em si mesma, incapaz de fomentar ou mesmo produzir as condições para a transformação das estruturas econômicas e sociais do País. Ainda nas palavras de Cardoso, não se coloca em prática e em movimento um projeto de transformação sob o domínio da improvisação, não se constroem nações soberanas sem um plano estratégico socialmente legitimado e sem um aparato governamental com potente capacidade de planejar e coordenar.

É preciso ter em mente que com o aumento da especialização dos órgãos, ao mesmo tempo em que surgem ganhos de eficiência, transparência e controle, também aumentam os

problemas de coordenação entre eles. Nesse sentido, é possível afirmar que nos últimos anos houve avanços importantes, pois nesse ambiente de fragmentação do setor, da falta de um órgão central e da conseqüente falta de coordenação que pudesse conduzir os esforços para o desenvolvimento do setor - que o Estado brasileiro decidiu ampliar, em 2011, a estrutura da Secretaria de Aviação Civil.

Inserida na estrutura da Presidência da República, portanto, com status de Ministério, a SAC ganhou visibilidade, musculatura política e técnica e teve, entre outras, as atribuições de: formular, coordenar e supervisionar as políticas para o desenvolvimento do setor; formular e implementar o planejamento estratégico do setor; coordenar os órgãos e entidades do sistema de aviação civil.

No entanto, a criação de um órgão com a atribuição implícita de ser o órgão central do setor da aviação civil e de coordenar e planejar todo o sistema não vem sendo coisa trivial. Há uma clara disputa por espaço entre os órgãos do setor. Como exemplo da espécie de dificuldades que tal construção enfrenta, e das disputas que ela acarreta, basta percebermos que a SAC ainda não possui assento na delegação brasileira permanente na Organização da Aviação Civil Internacional – OACI.

Trata-se de um órgão da Organização das Nações Unidas, criado em 1944, com sede em Montreal no Canadá, que tem como principal objetivo estabelecer entre seus Estados-Membros a adoção de práticas e padrões uniformes. É, sem sombra de dúvida, o principal fórum internacional do setor de aviação civil.

A delegação permanente do Brasil na OACI é definida pelo Decreto nº 6.055, de 6 de março de 2007, que define que os assentos são ocupados pelo Ministério das Relações Exteriores, pela ANAC, pelo Comando da Aeronáutica e pela Polícia Federal. Quando questionada sobre a participação da SAC na delegação, a área técnica da ANAC, por meio da Nota Técnica nº 31(SEI)/2017/ASINT, concluiu:

*“(...) entende-se que não é necessária a representação de outros órgãos governamentais. Recomenda-se que a Agência posicione-se contrariamente à proposta de modificação da composição da Delegação Permanente do Brasil junto à Organização de Aviação Civil Internacional, mantendo-se os termos do Decreto nº 6.055, de 6 de março de 2007, e do Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006.”*

Por sua vez, a Diretoria da Agência, por meio do Ofício nº 49(SEI)/2017/DIR-P-ANAC, de 07 de novembro de 2017, responde ao pleito da SAC alegando não haver “fundamentação jurídica suficientemente robusta capaz de justificar a criação de representação diplomática adicional junto à delegação permanente do Brasil em Montreal”, e que, portanto “a criação de tal representação adicional não seja recomendável”.

Outro exemplo da dificuldade em se criar um órgão central do sistema de aviação civil é o fato de que tanto a ANAC quanto a SAC promovem a realização de duas pesquisas distintas sobre a satisfação dos passageiros. A Secretaria coordena desde janeiro de 2013 realização de pesquisa<sup>8</sup> nos 15 maiores aeroportos do país, por meio da qual a satisfação do passageiro é avaliada sob 38 diferentes índices, em escala que varia de 1 (muito ruim) até 5 (muito bom). A ANAC, em seu turno, exige desde 2013 que os aeroportos concedidos – todos incluídos na pesquisa da SAC – contratem pesquisa de satisfação<sup>9</sup> que avalie a satisfação do passageiro sob 34 diferentes índices, dentro da mesma escala de 1 a 5. Entre as duas pesquisas, com pequenas diferenças na formulação das perguntas realizadas aos passageiros e na metodologia amostral, 28 itens são avaliados em ambas.

Ao longo de todo esse período, esforços vem sendo tentados para aproximar as duas pesquisas e eliminar essa sobreposição de resultados e de gastos, mas sem sucesso, pois esbarra na falta de vontade de porções da área técnica da Agência responsável pela pesquisa da ANAC, que se recusa a trabalhar com a área técnica da SAC pela união das pesquisas. Temos então essa situação absurda em que uma agência opta por não trabalhar em conjunto com o Ministério setorial ao qual é vinculada.

Talvez essas posições se devam ao histórico da SAC, de sua formação, de sua instabilidade política e de sua falta de quadro próprio. O surgimento da SAC se deu em 2007, por meio do Decreto nº 6.223, como uma das Secretarias do Ministério da Defesa. Já em 2011, a SAC passa para a estrutura da Presidência da República (Decreto nº 7.476) quando foi elevada, portanto, ao status de Ministério, condição em que foi formada majoritariamente por ocupantes de cargos em comissão (com raras exceções de servidores cedidos pelo Ministério do Planejamento) e foi comandada por 5<sup>10</sup> ministros diferentes. Em setembro de 2016 (Lei nº 13.341), a SAC perde o status de Ministério e passa a integrar a estrutura do

---

<sup>8</sup> A pesquisa realizada pela SAC pode ser acessada em <http://transportes.gov.br/pesquisa-satisfacao.html>

<sup>9</sup> Os dados da pesquisa da ANAC podem ser obtidos em <http://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/jk/documentos-relacionados/indicadores-de-qualidade-de-servico>

<sup>10</sup> Wagner Bittencourt (18/03/2011 a 16/03/2013), Moreira Franco (16/03/2013 a 01/01/2015), Eliseu Padilha (01/01/2015 a 01/12/2015), Guilherme Ramalho – interino (07/12/2015 a 17/03/2016), Mauro Lopes (17/03/2016 a 14/04/2016), Guilherme Ramalho – interino (14/04/2016 a 12/05/2016)

Ministério dos Transportes, que então passou a ser o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

Em oposição à ANAC – de estrutura estável, com dirigentes investidos em mandatos fixos, independência administrativa e orçamentária, carreiras próprias, quadro estável, a SAC teve trajetória turbulenta, com mudanças de ministério, de estrutura organizacional interna, de direção e de falta de quadro próprio.

O quadro de redução do Estado na atividade econômica também acarretou a fragmentação no setor da infraestrutura e operação aeroportuária. A partir de 2012, o Governo Federal vem promovendo rodadas sucessivas de concessão dos aeroportos públicos à operação privada<sup>11</sup>, fazendo com que um setor antes monopolista passe agora a ser ocupado por várias empresas diferentes, com estratégias e interesses nem sempre convergentes entre si.

#### **4. A proposta**

Hoje, em comparação com o ciclo de planejamento entre as décadas de 40 e 90, a realidade das políticas públicas é muito mais complexa: a sociedade se tornou extremamente heterogênea, com grande amplitude de valores e interesses; a econômica se diversificou em inúmeros setores; os princípios democráticos se ampliaram. Nesse contexto, para ser capaz de atender à essa complexidade, se exige que os sistemas de planejamento se tornem mais sofisticados.

Quando da criação do DAC, em 1941, o número de atores presentes no sistema de aviação civil brasileiro era reduzido, tanto do lado estatal quanto do lado privado. Atualmente, as novas formas de relação, advindas das privatizações, globalização e internacionalização, e da multidisciplinaridade da pauta das próprias políticas públicas estão induzindo mudanças na forma de planejar e nos arranjos institucionais.

A literatura (PIRES, 2015 e GOMIDE e PIRES, 2014) aponta algumas condicionantes para essas novas formas de relacionamento: a coordenação intragovernamental dentro da lógica do presidencialismo de coalizão e do sistema representativo; a descentralização político-administrativa e a relação entre os entes da federação; a coordenação com os diferentes órgãos, como as agências reguladoras e de controle burocrático; a participação social. Nesse contexto, o tema da coordenação torna-se absolutamente central.

---

<sup>11</sup> Até o momento foram concedidos os aeroportos de Brasília (DF), Confins (MG), Florianópolis (SC), Fortaleza (CE) Galeão (RJ), Guarulhos (SP), Porto Alegre (RS), Salvador (BA), São Gonçalo do Amarante (RN), e Viracopos (SP).

Se considerarmos, como Cardoso (2014b), que o Estado é parte constituinte das nações, sendo decisivo na formulação e na condução de estratégias de desenvolvimento, e que este por sua vez não é fruto de mecanismos automáticos ou determinísticos, concluímos que na ausência de uma indução coordenada e planejada, muito dificilmente um país conseguirá combinar as inúmeras e complexas dimensões do desenvolvimento, que hoje se colocam como constitutivas de projetos políticos concretos de desenvolvimento em escalas nacionais.

O planejamento nacional, portanto, não pode mais ser concebido e executado de forma externa ou coercitiva aos diversos interesses, atores e arenas sociopolíticas em disputa no cotidiano. Há que se dotar o planejamento de conteúdo estratégico, de capacidade de articulação e coordenação interinstitucional, de conteúdos prospectivos e propositivos, de um componente participativo e de fortes conteúdos éticos (CARDOSO, 2014b).

Não se trata de repetir as experiências do passado, dos vários planos de desenvolvimento que nos tornaram o que somos, mas sim de pensar no longo prazo, no futuro que queremos para nosso país. Não se trata também de adivinhar o futuro, posto que esse é múltiplo e incerto, mas sim de construí-lo, e para tal: “é necessário identificar as sementes de futuro que poderão auxiliar nesse processo, bem como analisá-las e organizá-las em histórias de futuro possíveis, consistentes e plausíveis, que iluminem o processo decisório” (IPEA, 2017).

O planejamento deve utilizar as ferramentas mais atuais da abordagem prospectiva, tornando-se capaz de construir cenários de futuros possíveis, em vez de se valer exclusivamente da utilização de previsões e projeções que se mostram o tempo todo erradas. A partir da prospectiva, o planejamento poderá orientar o processo decisório, permitindo caminhos que nos conduzam ao futuro desejado. É para o futuro que o aparato estatal do setor da aviação civil deve estar preparado.

Não se trata aqui da proposição de nova empresa estatal, de reforma ministerial, nem de se inserir a Secretaria de Aviação Civil nesse ou naquele órgão, mas sim de se recriar o Sistema de Aviação Civil, atribuindo obrigações e competências aos seus órgãos participantes e definindo seu órgão central, a partir das estruturas já existentes na administração pública.

Se nos primórdios o Sistema apresentava estrutura hierárquica, com o DAC controlando os vários órgãos que se encontravam sob a tutela do Ministério da Aeronáutica, e depois se passou a uma estrutura que tenta imitar o mercado, onde a ANAC cria o arcabouço normativo que permite a livre negociação dos fatores, acreditamos que agora a estrutura deva ser em rede, onde os órgãos se organizam em nós ao redor de um centro.

É apenas a partir dessa coordenação que o sistema pode construir um consenso mínimo e uma visão convergente acerca das prioridades que deve adotar, dos desafios que deve enfrentar e do futuro que pretende alcançar. Sem ela, o sistema fragmentado entre vários agentes passa a ter atuação tendendo muito mais à competição e ao conflito que à colaboração e à união. Sem ela, não é possível definir o interesse nacional, ainda que restrito ao setor da aviação civil, assim como também não é possível otimizar os esforços, evitando-se assim a sobreposição de papéis e a duplicidade de esforços na construção do futuro desejado.

Como nos ensinou Godet, o futuro é múltiplo e incerto, pois ainda está por construir. Existem vários futuros possíveis, que dependem das ações do presente para ocorrerem ou não, e que mudam conforme o tempo se desenrola. É, portanto, impossível prevê-lo. Isso levou o mesmo autor a afirmar que todos aqueles que pretendem predizer ou prever o futuro não passam de impostores.

Embora o futuro seja imprevisível, existem passos que podem ser tomados para se preparar melhor ao que possa acontecer. O planejamento por cenários, por exemplo, recomenda que a melhor forma de se preparar para o futuro não é prever como ele será, mas sim imaginar como ele pode ser. Esse tipo de planejamento consiste em imaginar os vários cenários possíveis que o futuro poderá apresentar, gerando um processo de aprendizado em um ambiente de incerteza, permitindo assim a tomada de decisão estratégica que conduza ao futuro desejado. Como ele ainda está por construir, deve-se agir no presente para caminhar na direção daquele futuro que se pretende.

Na busca desse futuro, o excelente estudo encomendado pela Associação Internacional do Transporte Aéreo – IATA à *School of International Futures* (SOIF), intitulado *Future of the Airline Industry 2035* (O Futuro da Indústria da Aviação, 2015), em que foram exploradas as forças que estão moldando o futuro da aviação e suas implicações na indústria aérea apresenta os principais desafios atuais e por vir.

Dentre outras coisas, o estudo da IATA constata que a partir da análise das tendências futuras, e agindo com propósito comum, o conjunto dos agentes da comunidade da aviação pode adotar caminhos que influenciem a forma como o futuro se desenvolverá de forma muito mais eficiente e efetiva que no caso de cada agente agindo sozinho e de forma descoordenada.

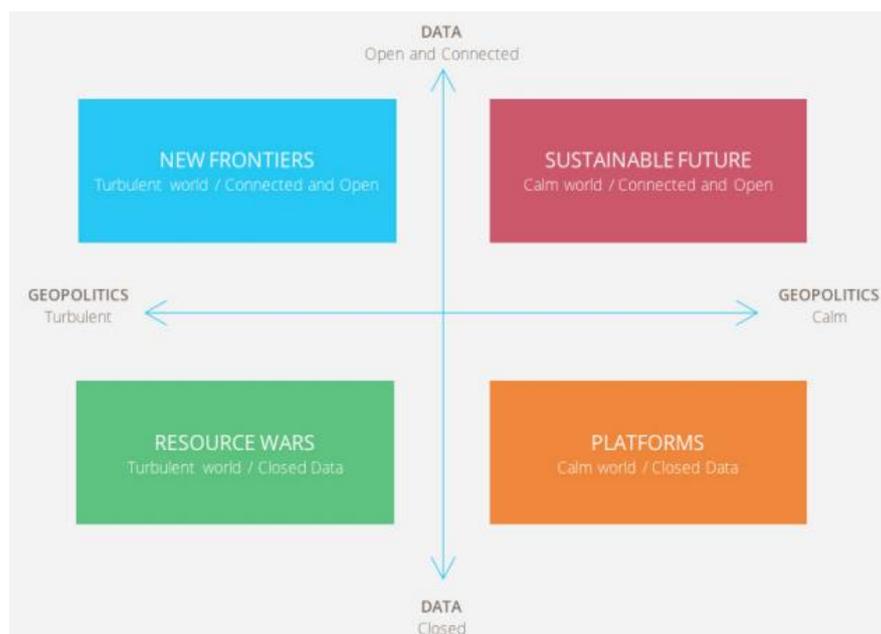
Com isso em mente, o estudo procurou trazer à luz quais são as principais forças motrizes para o horizonte de 2035. Para tanto, o trabalho foi iniciado com entrevistas com especialistas da aviação e de outros setores, que elencaram 50 fatores chave. O segundo passo foi uma avaliação realizada por aproximadamente 500 profissionais da indústria para priorização dos fatores chave e seu agrupamento em 11 temas a serem explorados durante o

desenvolvimento de cenário. Para concluir, o trabalho criou uma lista com recomendações para a IATA e seus associados.

Durante a fase de desenvolvimento de cenários, foram elaborados 4 cenários ao longo de dois eixos, em que um representa a incerteza crítica e o outro representa a intensidade do impacto. Os dois eixos escolhidos foram (i) geopolítica, o que inclui terrorismo, guerra cibernética, comércio, fronteiras e governança, e (ii) informação, o que inclui o impacto da geração e do uso da informação.

**Figura 1**

Cenários do estudo *Future of the Airline Industry 2035*



Fonte: *Future of the Airline Industry 2035*

Assim temos que os cenários geopolíticos imaginados variam desde um mundo em que o poder se deslocou para o Oriente, o mundo volta a ficar dividido por dois polos (EUA e China), a competição econômica e militar passa a atuar em novas fronteiras e o conflito é a norma, até um mundo em que há multipolarização e a paz é a norma.

Por sua vez, os cenários de acesso às informações variam de um mundo em que ele se dá de forma aberta – com todos os benefícios e riscos que isso traz – até um mundo em que as informações são fechadas e também são alvo de disputas.

Em todos os casos, os cenários apresentados não trazem desafios que não podem ser enfrentados de forma adequada por um único ator isoladamente, nem por uma associação de poucos atores. O próprio estudo da IATA reconhece isso e menciona em suas recomendações que não se trata de auxiliar uma ou outra empresa a ter uma vantagem competitiva em relação às demais, nem para privilegiar a liderança dessa ou daquela empresa específica, mas sim para

que os integrantes do sistema construam uma visão e sentido convergentes, e que trabalhem em cooperação para a busca de um futuro que seja aquele que traga mais benefícios para o setor como um todo.

Entre as recomendações do estudo feitas para os governos, destacamos duas: a constatação de que o nível de compromisso dos governos à indústria da aviação será um diferencial entre as nações, e que aquelas que possuírem um planejamento mais longo estarão em vantagem; e que as rotas aéreas devem ser encaradas como infraestruturas estratégicas, que, portanto, precisam de proteção e de investimento. Vemos que mesmo a associação das empresas aéreas internacionais reconhece a importância e o protagonismo da atuação dos governos nacionais em alguns aspectos.

Ainda entre as recomendações do estudo, consideramos importante destacar algumas que demonstram o caráter de cooperação e de construção de uma visão convergente entre os agentes, como a recomendação de que as empresas e os governos devem se preparar para a mudança no equilíbrio geopolítico, e como isso poderá afetar os padrões mundiais para a aviação e o funcionamento das instituições internacionais (implicação 1.1); a importância do relacionamento público-privado, uma vez que novas fronteiras - como a espacial - podem desviar o foco dos governos (implicação 1.3); a necessidade da adoção de uma abordagem holística a respeito do desenvolvimento da infraestrutura multimodal e do planejamento territorial e urbano (implicação 8.4); o trabalho conjunto que deve ser realizado entre as empresas aéreas e os governos para o controle de pandemias (implicação 3.2); e a questão da segurança dentro e fora dos aeroportos, bem como no ciberespaço (implicação 7.2).

Concordamos com o estudo quando menciona os aspectos de visão conjunta e esforços coordenados, e entendemos que é impossível imaginar que a aviação civil se desenvolva adequadamente e seja capaz de enfrentar as incertezas apresentadas sem a existência de um sistema nacional de aviação civil que possa coordenar esses esforços e conduzir os diferentes agentes para um caminho desejado.

Caso se queira mudar o quadro nacional atual, e fazer com que o setor da aviação civil trabalhe de forma sinérgica entre si e com os demais setores e em prol do desenvolvimento brasileiro, vislumbra-se a necessidade de um planejamento estratégico nacional, abrangente, contínuo e que envolva a maior quantidade possível de visões, criando assim uma base sólida para orientação da decisão dos agentes, sem que o setor fique dependente dos caprichos de algum grupo em particular.

No âmbito legal, temos que o Artigo 3º da Lei de criação da Agência reguladora institui que “a ANAC, no exercício de suas competências, deverá observar e implementar as

orientações, diretrizes e políticas estabelecidas pelo governo federal”. Ou seja, deixa claro que as políticas e diretrizes não serão estabelecidas pela Agência. Por sua vez, o Artigo 1º do Decreto 9.000/2016, que vincula a Secretaria Nacional de Aviação Civil – SAC ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil – MTPA, define que cabe ao MTPA a “política nacional de transportes ferroviário, rodoviário, aquaviário e aeroaviário”, bem como, entre outros, “a coordenação dos órgãos e das entidades do sistema de aviação civil, em articulação com o Ministério da Defesa, no que couber”.

Assim, é possível interpretar que, ainda que de forma indireta, a SAC, como responsável pela aviação civil dentro da estrutura do MTPA, passa a ser a responsável pela coordenação dos órgãos da aviação civil. De forma indireta pois devemos lembrar que o órgão central do setor da aviação civil foi definido pelo Decreto nº 65.144/1969, conforme vimos acima, que por sua vez ainda não foi revogado nem alterado. Contudo, o fato de o DAC estar extinto torna esse dispositivo inócuo. É fundamental que esse normativo seja revisto, e que a SAC (atuando em nome do Ministério) passe a ser formalmente designada como órgão central do sistema, e que se definam as atribuições de cada integrante desse sistema, bem como seu funcionamento do sistema da aviação civil face a nova estrutura institucional existente no Brasil.

Conforme definições da Lei nº 10.180/2011, que organiza e disciplina os Sistemas (Planejamento, Orçamento, Administração Financeira, Contabilidade e Controle Interno) no âmbito do Poder Executivo Federal, os órgãos centrais são os responsáveis pela orientação normativa e supervisão técnica de cada sistema. Assim, o órgão central deve ser entendido como aquele que harmoniza os planos do sistema e que promove a articulação entre os agentes do setor. Sem a figura do órgão central, a coordenação dos demais agentes do sistema fica prejudicada, se não inviabilizada.

A partir da análise das estruturas existentes no âmbito da aviação civil brasileira, temos que talvez a mais plural e atuante delas, e que permite essa articulação em rede, seja a Comissão Nacional das Autoridades Aeroportuárias – CONAERO, criada em 2011 pelo Decreto nº 7.554 como a responsável pela organização e coordenação das atividades públicas nos aeroportos.

Plural, pois já é composta pelos seguintes membros: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (por meio da Vigilância Agropecuária); Ministério da Defesa (por meio do Departamento do Controle do Espaço Aéreo); Ministério da Fazenda (por meio da Receita Federal do Brasil); Ministério da Justiça e Segurança Pública (por meio da Polícia Federal); Ministério do Planejamento,

Desenvolvimento e Gestão; Ministério da Saúde (por meio da Agência Nacional de Vigilância Sanitária); e Agência Nacional de Aviação Civil, bem como pelo próprio Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil - MTPA, por meio da SAC, a quem cabe a coordenação da CONAERO.

Além de seus membros efetivos, a CONAERO conta ainda com a participação de órgãos convidados, como: Agência Brasileira de Inteligência; Associação Brasileira das Empresas Aéreas; Associação Nacional das Empresas Administradoras de Aeroportos; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Ministério das Relações Exteriores; Infraero e demais operadores aeroportuários.

É atuante, pois em seus quase 7 anos de existência já realizou 23 reuniões da Comissão e 133 reuniões de seus Comitês Técnicos de Facilitação, Segurança, Cargas e Desempenho. A Comissão se reúne ordinariamente a cada 3 meses, e seus Comitês Técnicos conforme a necessidade. Em geral, os assuntos são tratados e apurados primeiro no âmbito dos Comitês, para então, após aprovação no Comitê, ser submetido à Comissão<sup>12</sup>.

Dentre as competências da CONAERO, destacamos aquelas que possuem relação direta com a coordenação do sistema, como: promover a coordenação do exercício das competências dos órgãos e entidades nos aeroportos; promover alterações, aperfeiçoamentos ou revisões de atos normativos, procedimentos e rotinas de trabalho; e estabelecer parâmetros de desempenho e padrões mínimos. É, sem sombra de dúvidas, a instância criada para agregar as opiniões e visões dos agentes do sistema.

Isso associado ao fato que cabe ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil a coordenação da Comissão, exercida por meio da SAC, deixa claro que a Secretaria está destinada a ser o órgão central do sistema, independente das opiniões pessoais e das relações interpessoais entre a direção dos diferentes órgãos.

## **5. Conclusões**

Não é apenas a técnica estrita que resolve tudo. É preciso “estarmos aptos a planejar o nosso devir” (Estudo Brasil 2035), a imaginar os vários futuros possíveis em vez de procurar prever como será o futuro, posto que esse ainda está por ser construído. Coordenação para

---

<sup>12</sup> as principais políticas definidas no âmbito da CONAERO foram o Programa Nacional de Facilitação do Transporte Aéreo – PROFAL, publicado por meio da Resolução CONAERO nº 01 de 2017 e o Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita – PNAVSEC, ainda em tramitação para publicação.

chegar a essa visão compartilhada de futuro. A visão de futuro para um país não pode ser imposta de forma hierárquica, mas deve ser verdadeiramente conjunta, tomada a partir da visão de todos os atores envolvidos, de forma sinérgica, colaborativa e participativa. Apenas a partir da apropriação conjunta dessa visão de futuro é que os agentes passarão a contribuir para sua construção.

Já existe o fórum apropriado para essa atuação conjunta, na figura da CONAERO. Suas competências já permitem a coordenação dos órgãos do setor, a partir da coordenação da SAC. Resta apenas a definição explícita da Secretaria como órgão central do sistema, para que os demais ministérios não a vejam apenas como órgão ministerial setorial, mas sim como um órgão com competências diferenciadas relacionadas à supervisão e à coordenação, e também a definição das atribuições de seus membros, para que haja maior clareza sobre o papel a ser desempenhado por cada um, sem sobreposição de papéis e duplicidade de esforços.

Como instrumentos de política, esse tipo de organização funciona como fórum para princípios, normas e definição de posições. Além de gerar oportunidades aos seus membros, também exerce influência sobre eles e impõem limites às suas próprias políticas e como elas são feitas, forçando assim o atingimento da visão coletiva uniforme, sem, no entanto, fazê-lo de forma coercitiva ou hierárquica.

Ainda, as competências da CONAERO podem ser ampliadas, permitindo assim que a Comissão possa se utilizar dos serviços esporádicos e temporários de outros órgãos, como a possibilidade de se encomendar - por meio de Termos de Execução Descentralizada ou então por meio de protocolos de Cooperação - estudos, relatórios, assessoramento e inteligência de órgãos como o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, a Empresa de Planejamento e Logística, o Instituto de Tecnologia Aeronáutica, as várias Universidades Federais e organismos internacionais como a própria OACI. Assim, poderá também ter suas competências ampliadas para se tornar o fórum de discussão do Plano Plurianual – PPA e da Lei Orçamentária Anual - LOA, por exemplo, fazendo casar de vez o orçamento com o planejamento estratégico e de curto prazo.

Com uma participação mais plural, e com a utilização de ferramentas e conhecimentos específicos dos órgãos existentes na estrutura pública brasileira, a CONAERO passará a ser cada vez mais o fórum ideal para a construção da visão estratégica do setor e a consequente construção do nosso futuro.

## 6. Referências

- ALVES, Pedro; CUNHA, Bruno; FERNANDES, Ciro; SILVA, Mauro. Arranjos Institucionais e a Burocracia de Infraestrutura: Notas para uma História Sobre a Construção das Capacidades Estatais no Brasil. **Textos para Discussão**, Brasília, n. 2293, abr. 2017.
- BAPTISTA. J. P.; COSTA. A. S.; OLIVEIRA. B. M. A Sociedade, o Estado e o Avião: Debates e Ideias Sobre a Defesa Nacional e a Aviação na Sociedade Civil Brasileira (1911). **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 62, jun. 2016.
- BIELSCHOWSKY, Pablo; CUSTÓDIO, Marcos da Cunha. A Evolução do Setor de Transporte Aéreo Brasileiro. **Revista Eletrônica Novo Enfoque**, v. 13, n. 13, p. 72 – 93, 2011.
- CARDOSO JR, José. Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: Elementos para Ressignificar o Debate e Capacitar o Estado. **Textos para Discussão**, Brasília, n. 1584, mar. 2011.
- \_\_\_\_\_. **Planejamento, Democracia e Desenvolvimento no Brasil: Perspectivas à Luz das Capacidades Estatais e Instrumentos Governamentais**. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. (Orgs.). *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014 (a).
- \_\_\_\_\_. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: balanço da experiência federal e desafios no séc. XXI**. In: CARDOSO JUNIOR, J. C.; COUTINHO, R. (Orgs.). *Planejamento estratégico em contexto democrático: lições da América Latina*. Brasília: ENAP, 2014 (b).
- FAY, Cláudia Musa. **Crise nas Alturas: A Questão da Aviação Civil (1927 – 1975)**. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2013.
- FALCÓN, Maria Lúcia. Política e Planejamento Econômico no Brasil. **Texto para Discussão**. Rio de Janeiro, n. 01, 2016.
- FERREIRA, Raquel França dos Santos. Uma História da Campanha Nacional da Aviação (1940-1949): o Brasil em busca do seu ‘Brevê’. **Revista Cantareira**, Rio de Janeiro, n. 17, p. 75-86, 2011.
- GODET, M. **Manual de prospectiva estratégica: da antecipação a acção**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1993.
- IPEA. **Panorama e Perspectivas para o transporte aéreo no Brasil e no Mundo**. Série eixos do desenvolvimento, n. 54. Brasília: IPEA, 2010.
- IPEA. **Brasil 2035: Cenários para o Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2017.

INTERNATIONAL AIR TRANSPORT ASSOCIATION. **Future of the Airline Industry 2035**. [S.l.:s.n.], 2017.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Os Arranjos Institucionais dos Investimentos em Infraestrutura no Brasil: Uma Análise Sobre Seis Grandes Projetos do Programa de Aceleração de Crescimento. **Textos para Discussão**, Brasília, n. 2253, nov. 2016.

MARCIAL. E. C. **Análise Estratégica**: estudos de future no contexto da Inteligência Competitiva. Brasília: Thesaurus Editora, 2011.

MARCIAL. E. C.; GRUMBACH, R. **Cenários prospectivos**: como construir um futuro melhor. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

**Paulo Roberto Certo Fernandes Afonso**

Arquiteto e Urbanista pela FAU/PUCCamp. Coordenador Geral de Segurança da Aviação Civil e Desempenho Aeroportuário no Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG.

[paulo.afonso@transportes.gov.br](mailto:paulo.afonso@transportes.gov.br)