

Administração do Sistema

Os capítulos anteriores abrangeram ampla e especialmente os aspectos técnicos de infraestrutura relacionados ao planejamento do sistema aeroviário do estado. Todo sistema sujeito a uma evolução, além das adequações de caráter técnico, requer a viabilização das fases de desenvolvimento em consonância com os programas estabelecidos e observando-se a otimização dos recursos financeiros.

Objetivos

Este capítulo tem por finalidade definir orientações básicas à coordenação das etapas do processo de implementação do planejamento, constituindo-se em um instrumento macrodiretor com este fim e propiciando a gerência do sistema aeroviário de forma coerente com as diretrizes técnicas do Plano Aeroviário do Estado do Amazonas.

Deste forma, propõe-se a estruturação de um órgão, denominado Departamento Aeroviário do Estado do Amazonas, inserido na administração estadual, que se torne responsável pela condução do PAEAM, bem como pelas atividades decorrentes de sua implementação.

Estrutura Constitucional

O sistema proposto terá sua estrutura constitucional viabilizada com a adoção da política de descentralização administrativa e através do seu cumprimento pelas instituições envolvidas (vide Fig 6.1).

Política de Descentralização Administrativa

A elaboração de Planos e Sistemas Aeroviários Estaduais constitui parte de uma estratégia estabelecida pela Secretaria de Aviação Civil (Secretaria de Aviação Civil) e pela Agência Nacional Aviação Civil (ANAC), para prover meios de desenvolvimento da aviação no interior do País.

Basicamente, esta estratégia instrumenta os Estados da Federação para implantar e operar os seus sistemas de aeroportos, promovendo assim a descentralização da administração aeroportuária.

A estratégia compreende duas atividades principais:

- suportar as demandas de passageiros e aeronaves a serem geradas nos próximos horizontes, através do planejamento do sistema aeroviário, ou seja, da infraestrutura aeroportuária. Esta atividade é propiciada com a elaboração do Plano Aeroviário;
- manter, dentro do executivo estadual, um órgão capaz de gerenciar todas as atividades administrativas, técnicas e operacionais inerentes ao desenvolvimento do sistema estabelecido. Este órgão constituiria o Departamento Aeroviário do Estado (DAEAM).

Esta política descentralizadora, consubstanciada no PDSAC (Plano Desenvolvimento do Sistema de Aviação Civil) vigente, preconiza as seguintes diretrizes principais:

- as unidades aeroportuárias públicas de interesse preponderantemente federal, como as das capitais dos estados, as internacionais e as de importância militar ou estratégica, serão administradas pela União (Secretaria de Aviação Civil e

Ministério da Defesa), particularmente, através da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO;

- as unidades aeroportuárias públicas de interesse preponderantemente estadual, componentes dos sistemas aeroviários estaduais, serão administradas por órgãos dos executivos estaduais, mediante concessão da Secretaria de Aviação Civil; e
- as unidades aeroportuárias públicas de interesse puramente local, não incorporadas ao sistema aeroviário estadual, serão administradas pelos executivos de suas municipalidades, mediante concessão da Secretaria de Aviação Civil e apoio da administração estadual.

O Código Brasileiro de Aeronáutica especifica que a administração de aeródromos públicos é de competência da União que, por sua vez, poderá delegá-la a órgão competente mediante formalização de convênio.

Instituições Envolvidas

A política sintetizada no item anterior é compartilhada pelas instituições a seguir, as quais cumprem papéis de suma importância para o Sistema Aeroviário Estadual nas suas diversas áreas de atuação, como pode ser observado (vide Fig.6.2):

- **Secretaria de Aviação Civil** – Criada pela Medida Provisória 527, no dia 18 de março de 2011, convertida posteriormente na lei nº 12.462, de 5 de agosto de 2011, a Secretaria de Aviação Civil (SAC) constitui o órgão central do Sistema de Aviação Civil. Tem status de Ministério e está ligado Diretamente à Presidência da República, conforme alteração da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. A estrutura da SAC, composta por Gabi-

nete, Secretaria-Executiva e três secretarias operacionais - Departamento de Política de Aviação Civil, o Departamento de Infraestrutura Aeroportuária Civil e o Departamento de Infraestrutura de Navegação Aérea Civil - está ainda em fase de implementação e tem sede em Brasília. Criada com a finalidade de modernizar os aeroportos brasileiros e prepará-los para a Copa do Mundo de 2014 e para as Olimpíadas de 2016, a SAC tem como atribuições "formular, coordenar e supervisionar as políticas para o desenvolvimento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuárias". A secretaria é responsável por controlar a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO), órgão que administra os principais aeroportos do país. A SAC é ainda responsável por administrar o Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC), composto principalmente pelos recursos oriundos do Programa Federal de Auxílio a Aeroportos (PROFAA), conforme disposto na Lei nº 8.399, de 7 de janeiro de 1992, para destinação dos recursos do sistema de aviação civil.

- **Conselho de Aviação Civil** – Ao Conselho de Aviação Civil, presidido pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, com composição e funcionamento estabelecidos pelo Poder Executivo, compete estabelecer as diretrizes da política relativa ao setor de aviação civil.
- **Agência Nacional de Aviação Civil** – Agência reguladora (legisladora) e fiscalizadora dos assuntos relativos à Aviação Civil no País. Possui sede e foro no Distrito Federal, podendo instalar unidades administrativas regionais. Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País. A ANAC terá como órgão de deliberação máxima a Diretoria, contando, também, com uma

Procuradoria, uma Corregedoria, um Conselho Consultivo e uma Ouvidoria, além das unidades especializadas. Em suma, trata-se de uma autarquia especial, com independência administrativa, personalidade jurídica própria, patrimônio e receitas próprias para executar atividades típicas da Administração Pública, que requerem, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada. Assim sendo, pode diversificar-se das repartições públicas para adaptar-se às exigências específicas dos serviços que lhe são atribuídos. A ANAC é composta pelas seguintes Superintendências:

- Superintendência de Administração e Finanças - SAF
 - Superintendência de Aeronavegabilidade – SAR
 - Superintendência de Capacitação e Desenvolvimento de Pessoas - SCD
 - Superintendência Infraestrutura Aeroportuária - SIA
 - Superintendência de Relações Internacionais - SRI
 - Superintendência de Segurança Operacional - SSO
 - Superintendência de Regulação Econômica e Acompanhamento de Mercado - SRE
 - Superintendência de Tecnologia da Informação – STI
 - Superintendência de Planejamento Institucional – SPI
- **Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária** – A Infraero tem por finalidade implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infraestrutura aeroportuária que lhe for atribuída pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República. No caso do Amazonas, a atuação da INFRAERO traduz-se na gerência dos Aeroportos Internacionais Eduardo Gomes (Manaus) e de Tabatinga e do Aeroporto de Tefé, todos de interesse preponderantemente federal e/ou estratégico.

Estrutura Organizacional

O estudo de que trata o item 6.1. objetiva a criação de um Departamento Aeroviário Estadual que irá administrar os aeroportos da rede selecionada para o Estado do Amazonas.

As reformulações ocorrerão paulatinamente em seguimento aos diferentes horizontes de planejamento, dando suporte ao desenvolvimento contínuo do sistema.

Os tópicos a seguir indicam a estrutura ótima a ser alcançada pelo DAEAM (Departamento Aeroviário do Estado do Amazonas).

Hierarquização no Executivo

Pode ser vista na Figura 6.3. a estrutura central do DAEAM vinculada administrativamente à Secretaria de Estado de Infraestrutura em seus níveis de Direção, Gerência e Assessoria.

O DAEAM terá os seguintes setores subordinados ao Superintendente:

- Gabinete do Superintendente;
- Procuradoria Jurídica;
- Assessoria de Programação e Controle;
- Assessoria de Normas e Métodos;
- Divisão do Aeroporto de Aviação Geral (Manaus);
- Divisão dos Aeroportos de Médio-Grande Porte (Barcelos, Borba, Carauari, Coari, Eirunepé, Fonte Boa, Humaitá, Lábrea, Manicoré, Maués, Parintins, São Paulo de Olivença e Tapuruquara);
- Divisão de Aeroportos do Interior;
- Divisão de Projetos e Obras;
- Divisão de Administração e Finanças.

Estrutura em Nível de Execução

Formulando uma estrutura capaz de manter o funcionamento atual do sistema, bem como de cumprir o planejamento em questão e, na

fase final, gerir totalmente as atividades referentes ao sistema otimizado e operar, são dispostos graficamente na figura 6.4. todos os níveis que compõem a proposta da estrutura organizacional do DAEAM.

Os níveis intermediários terão suas atribuições distribuídas e regulamentadas pelo próprio DAEAM, pois envolvem questões puramente ligadas à política interna; portanto, passíveis de subjetividade não prevista neste documento.

Guias de Atribuições Simplificadas

A guia de atribuições é uma escritura dos cargos de pessoal e seus principais relacionamentos. Normalmente é um documento impessoal, ou seja, refere-se aos cargos e não aos seus ocupantes.

A seguir, são citados os principais objetivos das guias:

- Definir as atribuições dos setores, em todos os níveis, indicando o que lhes é essencial, para que o seu titular possa otimizar sua eficiência, utilizando ao máximo sua criatividade e potencialidade, tomando iniciativas, eliminando ou reduzindo riscos de incompatibilidade, tendo em vista um desempenho profissional mais eficaz;
- Facilitar o inter-relacionamento dos diversos titulares de setores pela compreensão mútua das respectivas atribuições;
- Facilitar o recrutamento e a seleção de pessoas qualificadas.
- Definir, de forma precisa, os limites de autoridade;

- Facilitar a integração de novos funcionários;
- Fornecer subsídios para a avaliação de desempenho, a classificação salarial e o treinamento;
- Permitir a identificação de superposições ou duplicações de passos das rotinas;
- Assegurar a existência de um responsável para cada uma das atividades dos órgãos, bem como a liberdade para que sejam tomadas iniciativas em situações não definidas explicitamente; etc.

Custos com Mão-de-Obra Direta

Os valores dos custos de mão-de-obra direta são estimados em função do número previsto de funcionários para cada aeroporto nos três horizontes de planejamento apresentados no Quadro 6.1. Admite-se um percentual de 100% do valor total como parcela referente a encargos e contribuições indiretas, de modo análogo ao que ocorre em aeroportos semelhantes do país. Os resultados estão apresentados no Quadro 6.1.

QUADRO 6.1 – LOTAÇÃO DE PESSOAL NOS AEROPORTOS

AEROPORTO	PESSOAL		
	2016	2021	2031
ANORI	3	3	3
APUI	3	3	3
BARCELOS	6	6	6
BORBA	4	4	4
CARAUARI	7	8	9

COARI	7	8	9
EIRUNEPÉ	7	8	9
ENVIRA	3	3	3
FORTE BOA	5	5	5
HUMAITÁ	5	5	5
IPIXUNA	3	3	3
ITACOATIARA	3	7	9
JAPURÁ	3	3	3
LÁBREA	5	5	5
MANICORÉ	6	7	8
MAUÉS	6	7	8
NOVA OLINDA DO NORTE	3	3	3
NOVO ARIQUANÁ	3	3	3
NOVO CAMPO	5	7	9
PARINTINS	10	12	14
PAUINI	3	3	5
SÃO PAULO DE OLIVENÇA	5	7	7
TAPAUÁ	3	3	3
TAPURAUARA	5	6	7
TOTAL	113	129	143

6.5. RECEITAS A AUFERIR

6.5.1. Caracterização das Fontes de Receita

As receitas geradas pela operação do sistema aeroviário provêm basicamente da cobrança de tarifas aeroportuárias e de comunicação e da remuneração do uso de áreas e facilidades dos aeroportos. Quanto à sua natureza e destinação, porém ser classificadas em:

- Tarifas Aeroportuárias: remuneram a utilização dos aeroportos pelos passageiros, proprietários e operadores de aeronaves. Cons-

tituem a receita primária das unidades aeroportuárias, dividindo-se em cinco segmentos:

- **tarifas de embarque** - devida pela utilização das instalações e serviços de despacho e embarque da estação de passageiros; incide sobre o passageiro do transporte aéreo;
- **tarifas de pouso** - devida pela utilização das áreas e serviços relacionados com as operações de pouso, rolagem e estacionamento da aeronave, até 3 (três) horas após o pouso; incide sobre o proprietário ou explorador da aeronave;
- **tarifas de permanência no pátio de manobras e nas áreas de estadia** - devida pelo estacionamento da aeronave, além das 3 (três) primeiras horas após o pouso; incide sobre o proprietário ou explorador da aeronave;
- **tarifas de armazenagem** - devida pelo armazenamento, guarda e controle das mercadorias nos armazéns de carga aérea dos aeroportos; incide sobre o consignatário ou transportador no caso de carga aérea em trânsito; e
- **tarifas de capatazia** - devida pela movimentação e manuseio das mercadorias a que se refere o item anterior; incide sobre o consignatário, ou o transportador no caso de carga aérea em trânsito;

A características de não regularidade, verificada nas operações da aviação geral, induzir a necessidade de se substituir a cobrança de forma separada das tarifas de pouso e de embarque por um "preço

unificado", que independe do número de passageiros transportados na aeronave.

A arrecadação das tarifas aeroportuárias deverá ser transferida integralmente para o executivo estadual do Amazonas, uma vez observados os procedimentos legais pertinentes.

b) Tarifas de Uso de Comunicação e dos Auxílios à Navegação Aérea em Rota: remuneram a utilização dos serviços de tráfego aéreo, meteorologia, informações aeronáuticas e outros serviços de proteção ao voo, dividindo-se em duas categorias:

- tarifas de uso dos serviços de comunicação e auxílios à navegação aérea (TAN);
- tarifas de uso dos serviços de comunicação e auxílios-rádio e visuais em aeródromos públicos homologados para operações por instrumentos (TAT).

c) Arrendamento e Concessão de Áreas e Facilidades: exploração econômica de espaços no interior do terminal de passageiros e de áreas livres pertencentes à área patrimonial do aeroporto, constituindo importante fonte de receita para as administrações aeroportuárias. O conceito que rege essa exploração, distingue dois tipos de uso:

- as atividades operacionais, necessárias à realização do transporte aéreo, são os serviços executados pela empresas de transportes, de manutenção e revisão de aeronaves e de

comissária, entre outros. Estas atividades constituem-se na própria razão de existência dos aeroportos, na sua finalidade, recebendo tratamento diferenciado por parte das normas em vigor e ressarcindo apenas os preços mínimos (PM) para uso de áreas e facilidades em cada aeroporto. Este procedimento visa incrementar e favorecer o desenvolvimento do transporte aéreo;

- as atividades comerciais, que surgem como consequência do transporte aéreo ou em aproveitamento da infraestrutura existente e das áreas disponíveis, abrangem serviços de amenidades (bar e restaurante), estacionamento de veículos, publicidade e cultivo agrícola, entre outros. Tais atividades, por não serem imprescindíveis às operações aéreas, têm sua efetivação dependendo da conveniência da administração de cada aeroporto, não podendo, de forma alguma, interferir ou prejudicar as primeiras. Podem constituir importante fonte de receitas, contribuindo para o ressarcimento dos custos aeroportuários.

Em princípio, tanto para atividades operacionais como para as comerciais, as receitas a serem geradas devem ser correspondentes às dimensões da área ocupada, às benfeitorias, aos melhoramento nela existentes e aos equipamentos e serviços utilizados.

6.5.2. Regulamentação

As formas de quantificação e de arrecadação de receitas operadas nos aeroportos, provenientes da cobrança de tarifas e da exploração de áreas e facilidades, são regulamentadas pelo Ministério da Aeronáutica, particularmente através das seguintes portarias:

- Portaria nº 1.592/GM5, de 07 de novembro de 1984.
- Portaria nº 484/GM5, de 20 de julho de 1988.
- Portaria nº 677/GM2, de 10 de setembro de 1992.
- Portaria nº 366/GM5, de 25 de maio de 1999.
- Portaria nº 261/GC5, de 13 de abril de 2000.
- Portaria nº 478/GC5, de 24 de junho de 2002.
- Portaria ANAC nº 241/SIE, de 21 de setembro de 2006.
- Portaria nº 329/SRE, de 21 de fevereiro de 2011.
- Portaria nº 484/GM5, de 20 de julho de 1988.
- Portaria nº 306/GC5, de 25 de março de 2003.

6.5.3. Previsão das Receitas Geradas pelo Sistema

O quadro 6.2. fornece a previsão das receitas a serem geradas nos aeroportos do sistema no período de 2016 a 2031. As estimativas foram elaboradas a partir das previsões de demanda para os horizontes de 2016, 2021 e 2031, levando-se em conta as seguintes diretrizes:

- todos os aeroportos foram considerados, para efeito de cálculo como sendo da 4ª Categoria;
- as receitas tarifárias deverão corresponder a 80% do total arrecadado, ficando a parcela restante a cargo das receitas comerciais, à semelhança do que ocorre em unidades equivalentes em outras regiões do País.

QUADRO 6.2. - CUSTOS E RECEITA OPERACIONAL DO SISTEMA (R\$ 1.000,00)

ANO	CUSTO	RECEITAS TARIFÁRIAS			RECEITA COMERCIAL	RECEITA TOTAL
		Embarque	Pouso	Permanência		
2016	11.589	5.674	691	346	1678	8.389
2021	11.637	6.031	807	404	1811	9.053
2031	11.679	6.847	907	454	2052	10.260

Custos: Ago/2011

6.5.4. Análise Financeira

A análise Financeira dos custos com mão-de-obra direta e das receitas operacionais estimadas indicam que, como normalmente verificado em tais sistemas, haverá um déficit que, no entanto, tenderá a diminuir com o decorrer do tempo, à medida que mais aeroportos passem a ser arrecadadores, como mostra o Quadro 6.3. O déficit do sistema deverá evoluir de aproximadamente 28% dos custos em 2016, ano previsto para o início de arrecadação, para 12% em 2031.

QUADRO 6.3. - RESULTADO OPERACIONAL DO SISTEMA (R\$ 1.000,00)

ANO	CUSTO	RECEITA TOTAL	SALDO ABSOLUTO	SALDO RELATIVO
2016	11.589	8.389	-3.200	-28%
2021	11.637	9.053	-2.584	-22%
2031	11.679	10.260	-1.419	-12%

A análise apresentada não é definitiva, tendo em vista que a previsão das receitas, feita com base na legislação em vigor, poderá ser alterada se:

- forem efetivados os estudos visando alterar a legislação que estabelece as normas para classificação dos aeroportos quanto a tarifas aeroportuárias. De forma a melhor adequar os critérios dessa classificação à realidade dos siste-

mas aeroviários, criando condições para que seja aumentado o número de aeroportos arrecadadores;

- surgirem outras condições para que seja aumentado o número de aeroportos arrecadadores;
- o índice de participação das receitas comerciais sobre o total gerado (20%) constitui uma média do País, que poderá ser suplantada no Amazonas, principalmente através do arrendamento de áreas livres dos aeroportos para cultivo. Soma-se a isto a observação do aumento do índice de participação das receitas comerciais em diversos aeroportos;
- as demandas previstas para o período 2016/2011 forem superadas devido ao próprio impacto da consolidação do sistema de aeroportos, aumentando com isso a arrecadação de receitas.

Cumpre ressaltar, finalmente, que os dados expostos e analisados neste capítulo referem-se aos aspectos financeiros da operação do sistema. Os benefícios sócio-econômicos e o incremento da segurança de voo, que dele serão advindos, irão proporcionar rápido e ponderável retorno dos investimentos e custos incorridos, principalmente considerando-se a importância da aviação para o desenvolvimento do Estado do Amazonas.

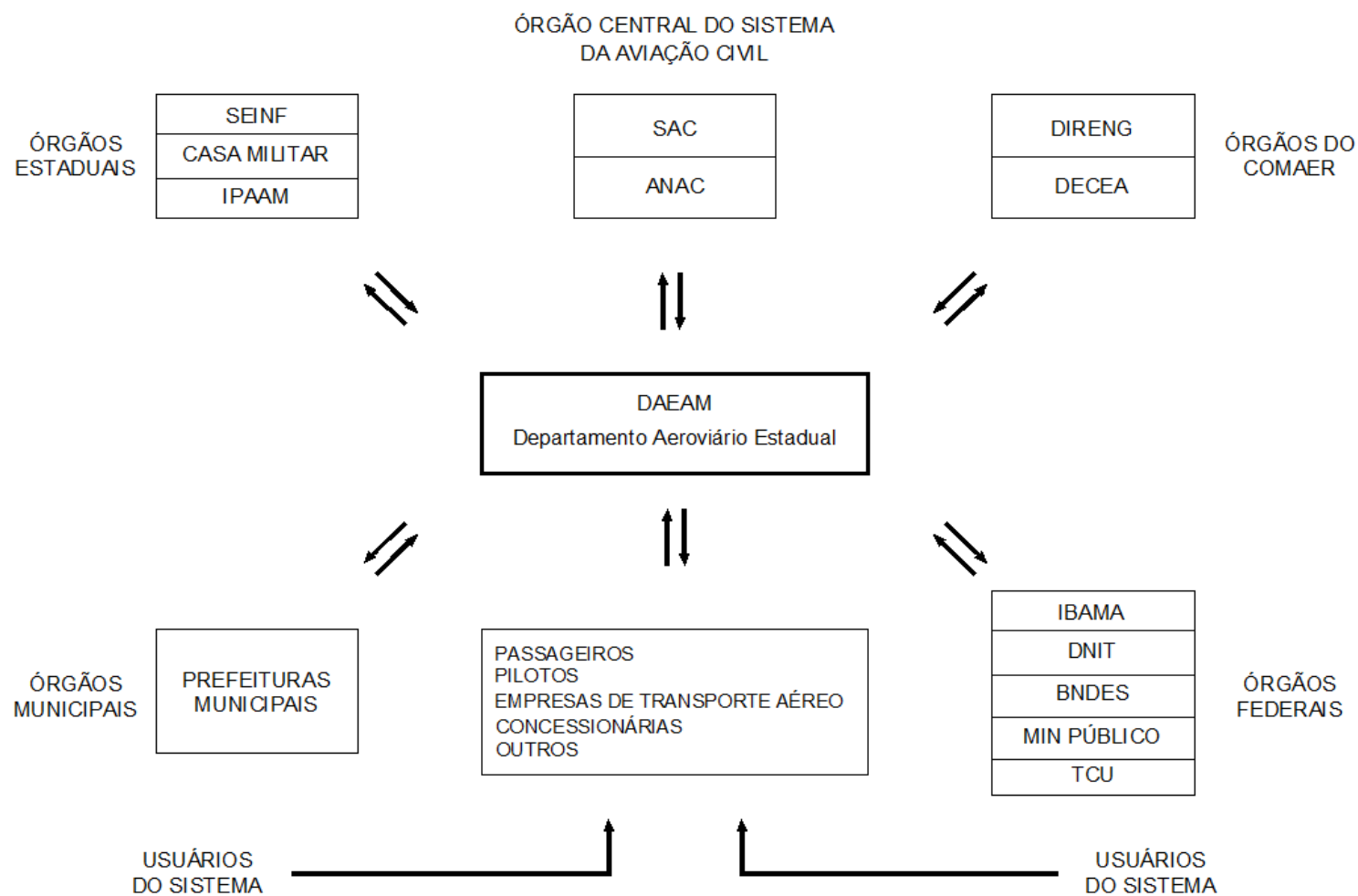


Figura 6.1. – PRINCIPAIS INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS

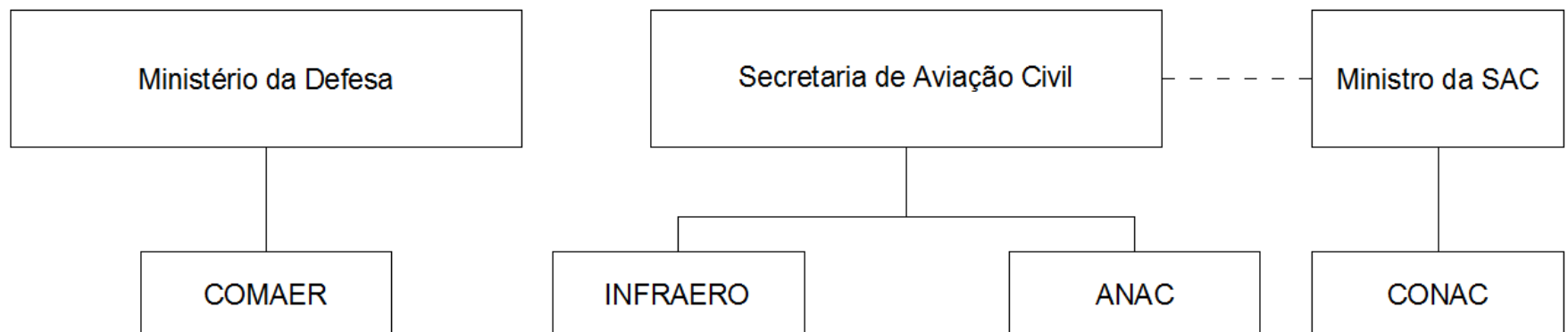


Figura 6.2. – ESTURUTRA ATUAL DO SISTEMA DE AVIAÇÃO CIVIL



Figura 6.3. – ORGANOGRAMA DAEAM - Proposta

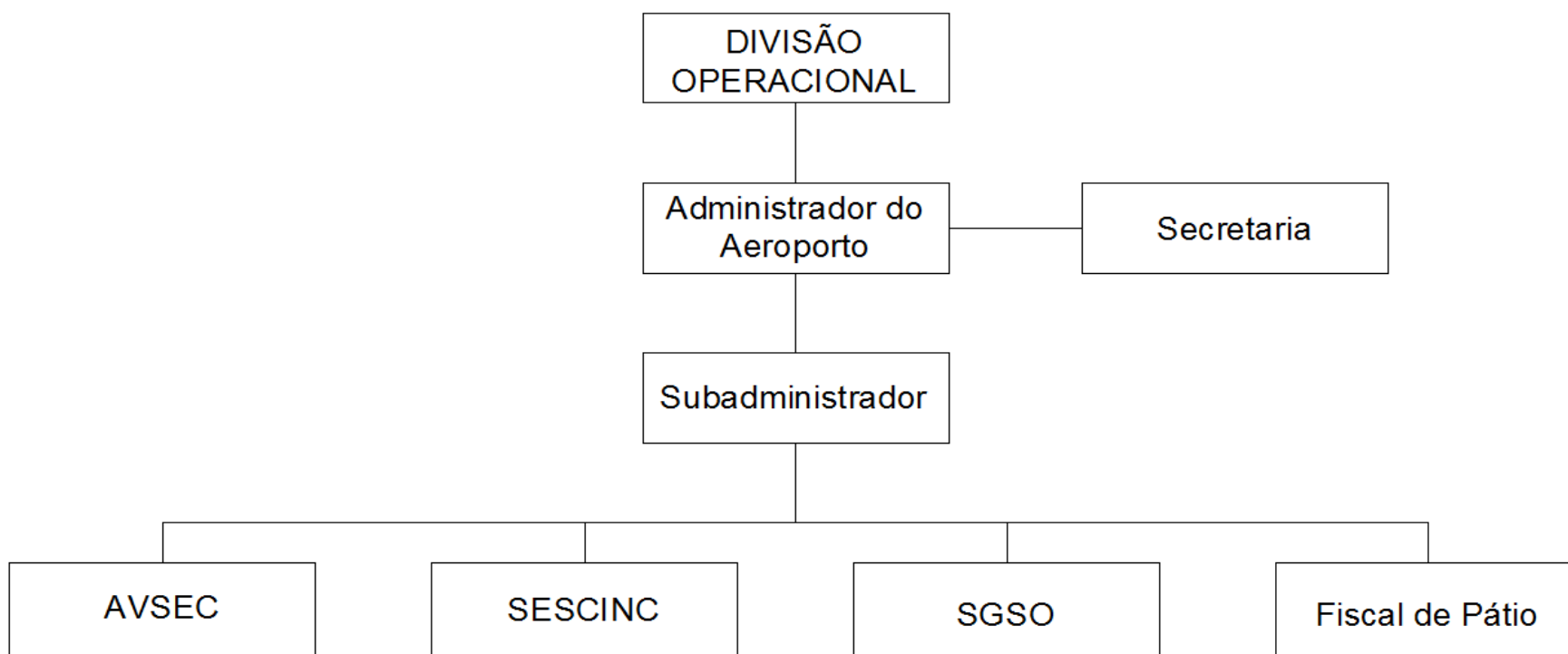


Figura 6.4. – ORGANOGRAMA DAS ADMINISTRAÇÕES AEROPORTUÁRIAS LOCAIS - Proposta