

# DIREITO AERONÁUTICO: FATOR DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Adyr da Silva, Ana Munhoz, Tehil Gaspar\*

## 1. INTRODUÇÃO

O fantástico crescimento do transporte aéreo na região América Latina e Caribe ocorrido na primeira década deste século certamente foi conduzido pelo ritmo do crescimento do mercado brasileiro, desconhecendo crises e aprofundando relações na região. Independentemente de políticas nacionais, divergências econômicas ou diferentes aproximações diplomáticas o transporte aéreo valeu-se do grande potencial do mercado, da diversificação das ligações e da intensificação de frequências com benefícios concretos para revigorar laços entre nações, favorecendo os negócios, o turismo e a gestão pública.

Esse contexto de progresso somente foi possível com base em cooperação calcada no direito aeronáutico aplicado que balizou as relações entre estados criando fundamentos para intercâmbios estáveis e garantindo a prevalência de interesses mútuos no campo das atividades internacionais em transporte aéreo e proveitoso uso das infraestruturas a serviço do transporte aéreo. Esse progresso, entretanto, se muito dinâmico no campo econômico para realização do transporte internacional tem característica de lenta evolução no domínio do direito. Evidência dessa falta de modernidade é a estrutura existente de apoiar-se predominantemente em acordos bilaterais, já tornada anacrônica vis a vis dos mecanismos de integração econômica, cultural, comerciais e de cooperação em pleno funcionamento na região.

É oportuno identificar como acordos bilaterais embaraçam a expansão do tráfego aéreo. O veículo de mídia, Valor Econômico reporta recentemente que **“Brasil e Argentina voltam a negociar aumento de voos -** Após quatro anos de afastamento nas discussões relacionadas ao transporte aéreo. Brasil e Argentina voltam à mesa de diálogo. (sic). Os dois lados pretendem definir uma agenda de negociações. Para as autoridades brasileiras, uma das prioridades é ampliar o acordo bilateral que regula o número de voos permitidos às companhias aéreas de cada país. TAM e Gol já ocupam, desde o fim de 2006, todas as 133 frequências semanais a que o Brasil tem direito. O interesse das empresas brasileiras é expandir a oferta de voos”

Ora, na prática, os acordos bilaterais desempenham papel relevante por mais de meio século como instrumento de aproximação, cooperação, integração e de de-

envolvimento. Entretanto, as relações internacionais evoluíram no mundo globalizado e de incessante multiplicação dos volumes de comércio internacional, com acentuado viés tecnológico no campo das comunicações, informática e avançada cadeia logística. Os mercados tornaram-se mais animados por propósitos de maior quantidade de bens e serviços, entre os quais, destaca-se o turismo, tanto o emissor quanto o receptivo em todos os países. Nessa dinâmica as barreiras são eliminadas e as fronteiras tendem a tornarem-se difusas, com novos contornos para os conceitos de nacionalidade, soberania e protecionismo. Integração regional, intensificação de negócios, maior cooperação e novas oportunidades transformam o bilateralismo em mecanismo de pouca eficiência. Especialmente no seio do MERCOSUL onde proposta avançada, por criar mercado unificado e desburocratizado, dormita desde 1996 por inação e falta de vontade política de efetivá-lo.

Essa proposta foi concebida quando juristas no domínio aeronáutico deram resposta a esses anseios de modernidade. Representou passo avançado, para a ocasião, na direção mais além do multilateralismo e da plena integração regional aeronáutica quando, propuseram e os governos aceitaram a convergência ampla e formal pelo Acordo de Fortaleza, assinado e ratificado. O mais inovador conceito foi o de adotar procedimentos de voo doméstico para as ligações entre pontos situados no interior da sub-região.

O grupo inicial de signatários recebeu novas adesões com indicação nítida de ter esse diploma de direito internacional aeronáutico despertado esperançoso interesse. No entanto, a burocracia latina reduziu rapidamente a repercussão e efeito desse significativo marco aeronáutico para os arquivos da inoperância por mais de dez anos. As vigorosas taxas de crescimento da atualidade calcadas em bases econômicas de mercado muito ativo tendem a perdurar e, se os tempos são outros, outras devem ser as ferramentas jurídicas de ação nas relações aeronáuticas internacionais na região para aproveitamento dessa tendência. É preciso despertar e as estatísticas brasileiras bem demonstram esses novos tempos.

## 2. AVANÇA BRASIL

O quadro 01, Evolução Recente do Transporte Aéreo no Brasil, apresenta o resumo da demanda observada nos últimos anos e faz aflorar informações preciosas. Veja-

\* Membros da SBDA.

#### Quadro 01 - Distribuição Histórica da Demanda no Brasil \*

Ano	Total	Internacional	A. Latina
2005	99 059 342	12 722 523	5 852 361
2006	105 345 748	12 303 258	5 659 998
2007	113 989 451	12 745 491	5 862 926
2008	116 766 533	13 422 973	6 174 567
2009	132 098 573	13 265 875	6 102 302
2010	153 066 309	15 685 353	7 215 262

\* *Totais de Embarques e desembarques.*

se o histórico, cuja mola propulsora foi a mobilidade social com a inclusão no mercado de transporte aéreo de mais de dez milhões de brasileiros ao ano elevando o índice de penetração continuamente em mais de 1% por ano para atingir quase 15% em 2010, quase o dobro do valor exibido no início da série.

Verifica-se o continuado crescimento do transporte aéreo internacional e para a América Latina de 25% no período, estribado nesses últimos três anos quando a taxa geométrica atinge a média de 6% ao ano. Muito inferiores ao crescimento do mercado brasileiro de 11% nos cinco anos e de 16% nos dois últimos. Essa explosão beneficia apenas parcialmente o tráfego internacional indicando grande espaço a ser ainda ocupado. O impacto das novas condições criadas com a união da LAN e da TAM ao formar a LATAM em processo de consolidação ainda é de difícil projeção. Porém, a percepção nítida é de que seja de grande estímulo à consolidação do transporte aéreo regional em termos de diversificação de destinos e aumento substancial da demanda pela elevação da oferta, de maior eficiência produtiva e, possivelmente, de menores tarifas. A distribuição da demanda para além da predominância do eixo Rio de Janeiro - São Paulo - Buenos Aires merece atenção e iniciativas inovadoras, mesmo no âmbito do mercado desses dois países, muito especialmente pela redução dos elevados preços de conexão, repartindo benefícios com outros destinos fora desse eixo.

No que respeita a infraestruturas, tanto de navegação aérea quanto de aeroportos, a contribuição do Brasil tem sido notável para a região. Cobertura radar e controle de tráfego em 100% de seu território estendida a grande porção oceânica já é fato histórico. Dos 753 aeroportos em operação no país, quase meia centena é internacional, criando assim condições de atender ao turismo, aos negócios em geral e à criação de novas ligações, regulares e não regulares, com variados destinos dentro da região.

Dinamizar a integração aeronáutica é fundamental para a região. Neste particular o Acordo de Fortaleza é ferramenta que ultrapassa os limites do multilateralismo ao considerar que o tráfego entre quaisquer pontos dos

territórios dos estados contratantes é classificado como doméstico. A vontade política dos países participantes, muito especialmente no âmbito dos estados membros do MERCOSUL, deve intensificar os atuais esforços nessa direção e fazer com que a disposição do mercado e o interesse aeronáutico prevaleçam sobre as resistências de teor burocrático. Todas as objeções são vinculadas em alegações de alfândega, imigração e segurança, as quais têm solução gerencial de baixo custo e elevada vantagem econômica e social. Essa dinamização consulta aos interesses da atividade produtiva de turismo, setor cuja destacada capacidade de gerar emprego e renda deveria merecer sempre elevada prioridade nas políticas de governo.

Se o extraordinário crescimento da demanda pode ser considerado fator favorável pela democratização do transporte aéreo de passageiros e de cargas com claras vantagens sociais e econômicas, por outro lado as penalizações são graves. O problema posto pode ser bem avaliado pela questão: como infraestrutura aeroportuária global de atendimento entre 120 e 130 milhões de passageiros ao ano no Brasil pode suportar essa sobrecarga interminável? Não havendo milagres, certos aeroportos operam bem acima de suas capacidades com perda de qualidade do serviço e conforto para os usuários. Enquanto investimentos vigorosos dos últimos anos ainda não produzem efeitos pelo retardo na aplicação e pelo demorado ciclo aeroportuário inerente à complexidade da construção aeroportuária, resta a expectativa da necessária renovação.

### 3. ALADA E A ATUAÇÃO DO SETOR

Os 50 anos bem vividos da ALADA, com participação em momentos e acontecimentos de grande repercussão aeronáutica na região Latino América não se restringem apenas em destaque a comemorar. Fazem da instituição a grande plataforma de atuação para a obtenção de resultados relevantes na aplicação dos princípios e normas dispostos nos diplomas legais existentes, zelando para que o ordenamento já constituído seja ampliado e diversificado, além de pesquisar novas concepções e formulações jurídicas de interesse geral. Tudo visando o bem da aviação como instrumento de integração regional e da elevação do bem-estar da sociedade, onde o turismo encontra terreno fértil para prosperar e contribuir para a desejada integração e evolução econômica. O estudo, a análise e a reflexão emanados desse grupo singular no fomento do conhecimento e do saber jurídico aeronáutico têm condição de conduzir à obtenção de resultados benéficos à evolução do ordenamento regional e internacional no domínio da aviação.

A demolição de princípios anacrônicos com substituição por conceituação jurídica mais moderna e condi-

zente com as regras atuais das relações entre estados, mercado, inserção tecnológica e repartição de conhecimento é responsabilidade comum a todos. Porém, muito particularmente daqueles que tem visão das estruturas, regras e limitações impostas pela força do direito. Assim procedendo, faz-se com que o arcabouço jurídico seja patrimônio inalienável da humanidade e evolua para a garantia e proveito de convergência de ações com o objetivo de indução dos estados a adoção de medidas construtivas para o setor da aviação civil.

Urge realizar a repartição nacional e regional, tão justa quanto possível, dos benefícios da aviação civil. Essa justiça passa pela multiplicação de localidades servidas em todos os estados e com ligações tão diversificadas quanto a demanda assim o exija. Isso com infraestrutura de aeroportos e de navegação aérea compatível com a segurança, a qualidade dos serviços e preços que induzam à democratização do uso.

A retomada do processo de integração regional do transporte aéreo decorrente do Acordo de Fortaleza exige ações concretas de cada estado, removedoras de obstáculos e barreiras à livre movimentação de pessoas e bens. Essas barreiras, interpostas com alegações despropositadas na atualidade e sustentadas por inércia burocrática inibem a renovação de procedimentos de efetiva cooperação. A remoção delas, pela vontade política, diplomática e de direito tem a capacidade de unir, convergir e progredir estados, sociedades e mercados, consolidando a integração pela via da aviação civil e sob a égide da força do direito obtida pela atuação de entidades como a ALADA.

A SBDA, com mais de 60 anos de atuação no Brasil, segue nessa trilha de persuasão, propugnando pelo objetivo de integração regional pela aviação civil através da divulgação do direito aeronáutico. Com a força desse propósito comum vem a SBDA saudar a ALADA nos seus 50 anos de atividades, iniciados no Rio de Janeiro e lá mantidos por bons anos,