

O Período da Diplomacia no Ar e a Segurança de Voo no Sistema de Aviação Civil

Maria Bernadete Miranda¹

A Convenção de Paris aconteceu em 1919, em Versalhes, na França e deu origem à Comissão Internacional de Navegação Aérea, CINA. Sua finalidade era padronizar o emprego de tecnologia na navegação aérea internacional.

A Convenção de Varsóvia aconteceu em 1929, em Varsóvia, na Polônia, seu objetivo era unificar certas regras relativas ao transporte aéreo internacional e suas finalidades padronizar a emissão de bilhetes de passagem, nota de bagagem e conhecimento de carga. Estabeleceu os limites da responsabilidade civil do transportador em casos de danos ocasionados por morte, ferimentos ou qualquer outra lesão corpórea sofrida pelo passageiro ou tripulante durante a viagem, bem como a bagagem ou carga.

A Convenção de Chicago aconteceu em 1944, em Chicago, nos Estados Unidos. Reconheceu o princípio da soberania de um Estado contratante, no espaço aéreo, sobre o seu território, com as seguintes finalidades: Desenvolvimento da aviação civil; Preservação da paz mundial; e, Promover acordos internacionais para o desenvolvimento da aviação civil e para que o serviço aéreo internacional se estabeleça de forma qualitativa e econômica.

Em sua 2ª Parte, criou a Organização da Aviação Civil Internacional, OACI ou ICAO.

O período entre o começo da 2ª Guerra Mundial e o estabelecimento do Acordo Provisório sobre a Aviação Civil Internacional, na Convenção de Chicago de 1944, é rico de acontecimentos nas altas esferas da Diplomacia do Ar. Esse período teve influência decisiva na estruturação das normas e padrões aplicáveis em todas as atividades no setor da aeronáutica e dos transportes aéreos.

Nota-se que a indústria havia tomado grande impulso durante o desenrolar da 2ª Guerra Mundial, e que a valiosa experiência adquirida pelos aviadores nos trajetos transoceânicos em missões de transporte de tropas e de material bélico valeu no aperfeiçoamento das aeronaves.

¹ Mestrado e Doutorado em Direito das Relações Sociais, sub-área Direito Empresarial, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora de Direito Empresarial e Diretora responsável pelas Revistas Eletrônicas da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis de São Roque - Fac. Advogada.

Durante o ano de 1944, a cidade americana de Chicago tornou-se o centro das atenções mundiais, pois lá se debatia um assunto que, na época, significava grandes novidades e preocupações. O transporte aéreo de passageiros e cargas, feito por todo o mundo, necessitava de regras gerais que proporcionassem ao usuário, em qualquer país, segurança, regularidade e eficiência.

Além disso, certos fatores e circunstâncias também exerceram bastante influência para a realização da Convenção de Chicago, são eles: a) no plano internacional, a aviação aparecia como símbolo majestoso da Paz e da Fraternidade entre os povos. A missão de unir todos os credos e raças resolvendo, definitivamente, os antigos preconceitos ocasionados pelo isolacionismo, derrubando fronteiras do ar - *flying across national borders* - eis o que todos proclamavam e esperavam do comércio aeronáutico; b) falava-se muito, ainda durante o desenrolar da guerra, do emprego pacífico dos transportes aéreos. A imprensa falada e escrita empregava todos os meios publicitários para convencer a opinião pública, que ainda não se havia acostumado com o novo gênero de locomoção considerado de alto risco, das imensas vantagens, sem precedentes, do revolucionário meio de transporte; c) o mundo ocidental esperava manter contatos em suas relações econômicas, culturais e comerciais com outros países, logo após o término do conflito mundial. E somente por meio das comunicações e dos transportes aéreos seria possível intensificar o intercâmbio entre os povos mais distantes, num grande esforço de colaboração e boa vontade na construção de uma paz duradoura; d) o comércio internacional necessitava, com urgência, de transportes regulares, eficientes e seguros no processamento das trocas mercantis. Somente uma rede de linhas aéreas internacionais bem distribuídas poderia fazer face às necessidades sempre crescentes da nova sociedade do pós-guerra; e) era igualmente necessário unificar as legislações nacionais que vigoravam em regime de acordos bilaterais, ocasionando, frequentemente, conflitos de interpretação e aplicação das Leis. Os Estados Unidos da América e a Grã-Bretanha queriam estabelecer uma regulamentação uniforme para a aviação civil internacional, mas, as primeiras negociações iniciadas em Washington, no ano de 1943, só vieram trazer pontos de diferenças mais agudos, e mais difíceis de resolver.

Nesse período, estava em pauta o problema relativo à organização internacional da aviação civil. Mas, o ponto crítico das dificuldades estava em se conseguir das potências um acordo de reciprocidade, tendo-se em vista a complicada constelação de interesses existentes nos meios políticos e militares.

As diferenças criadas entre as duas maiores potências aeronáuticas, Estados Unidos da América e Grã-Bretanha, não foram de todo superadas naqueles anos tormentosos que precederam a Convenção de Chicago, em 1944. As causas e os efeitos da política anglo-americana ² podem ser agrupados nas seguintes idéias: a) para que os Estados Unidos pudessem garantir e manter o controle do gigantesco material aeronáutico implantado durante o conflito mundial, tornava-se necessário explorar e desenvolver as rotas e frequências aéreas. Os objetivos básicos de sua política seria a defesa dos seus direitos adquiridos na utilização dos aeroportos comerciais e a abstenção dos serviços regulares de suas frotas aéreas; b) de outro lado, a Grã-Bretanha exercera outrora o império indiscutível dos mares. Mas, esse poderio britânico estava na iminência de dispersar-se nos diversos pontos da Organização Intergovernamental - *Commonwelth*. Para evitar o inconveniente da dispersão, a Grã-Bretanha defendia uma política de articulação através da qual pudesse mais facilmente administrar a sua frota de aviões e infra-estrutura aeronáutica em todos os seus territórios.

Os Estados Unidos preconizavam um regime internacional inspirado no princípio da Liberdade do Ar, consistente nos seguintes direitos: a) Liberdade de empresa; b) Liberdade de concorrência; c) Liberdade do espaço aéreo mundial; d) Liberdade de escala técnica; e e) Liberdade de embarque e desembarque de passageiros e cargas nos territórios de quaisquer Estados, sem necessidade de acordos bilaterais.

Em consequência, recusavam qualquer tipo de organismo internacional com poderes executivos. Admitiam, entretanto, um órgão subordinado às Nações Unidas com poderes de gerenciamento dos aeroportos internacionais.

A Grã-Bretanha contava com uma infra-estrutura aeronáutica metropolitana relativamente fraca, embora estivesse amparada em todo o mundo por numerosas organizações de apoio. Assim, dentro de sua política de articulação, rejeitou a proposta norte-americana, contrapondo a famosa Ordem no Ar - *Order on Air*, tendo por fundamento o princípio da cooperação internacional e por sustentação administrativa um organismo central com poderes de regulamentação e de controle das atividades da navegação civil internacional.

² BERLE, Adolf. **Freedom of the air**. In **Departmente of State Publication 2.348**. Washington D.C., 1945, p. 7 e seg.

O que fazer para balancear e equilibrar interesses tão opostos? O clima político não parecia propício, embora pairasse no ar esperançoso perfume da vontade, da paz e da cooperação.

O Canadá, sensibilizado pelo impasse entre as duas potências, lança as bases de um projeto no qual se propõe a realizar uma conferência internacional. O governo britânico aponta e ressalta os inconvenientes da proposta canadense e deixa claro que o preferível seria realizar a conferência em Londres mesmo. Em resposta, o Presidente norte-americano faz uma conclamação às nações do mundo para que aceitem participar da Conferência a ser realizada em Chicago. Nesse ato de convocação diz o Departamento do Estado: *“This Conferense might also agree so for as possible upon the principles of a permanent international structure of civil aviation anda ir transport”*.³

O convite apresentava os objetivos principais da reunião, quais sejam: a) o imediato estabelecimento de uma rede mundial provisória de rotas aéreas internacionais; b) a instituição de um organismo, a título provisório, encarregado de proceder às revisões da rede de rotas aéreas, sob reservas dos Estados interessados em agir *clearing house*, nos casos pendentes; c) a determinação dos princípios a serem seguidos no mecanismo de uma organização internacional de caráter permanente; d) a conclusão de uma convenção multilateral, com vistas à celebração de um acordo de transporte aéreo, de navegação aérea e normas técnicas e econômicas da aviação internacional; e) o estabelecimento das concessões recíprocas entre os Estados participantes sobre os direitos de aterrissagem e de trânsito, pontos necessários para a estruturação e exploração comercial das rotas aéreas internacionais.

À convocação norte-americana responderam 54 (cinquenta e quatro) nações, enviando seus representantes a Chicago na abertura da Conferência.

Os países ligados ao Eixo não mandaram seus representantes. A República da Argentina não foi convidada e dos países, Arábia Saudita e Rússia, não quiseram participar da assembléia. Esta última alegou que não concordava com a presença da Espanha, da Suíça e de Portugal, por ter rompido as relações diplomáticas com esses países. Era um protesto formal da União Soviética contra esses Estados, como observou H. Stannards, in Jacob Schenkman: *“The non participation of the Soviet Union was a protest6 at the*

³ **Proceedings of the internacional civil aviation conference.** Chicago, Illinois. Nov. 1 – Dec. 7, 1944. Departamente of State 2.820, vol. I. Washington, D.C., 1948, p.11.

*presence among the delegations of representative from Franco fascist, Spain, Portugal and Switzerland”.*⁴

A Convenção de Chicago se estendeu desde o dia 1º de novembro até 07 de dezembro de 1944. Teve como resultado a assinatura de um instrumento internacional regulamentando a Aviação Civil, com estrada em vigor pouco antes da capitulação nazista, em 1945.

A reunião do Conselho provisório aconteceu no dia 15 de agosto de 1945, sendo a ratificação da Convenção de Chicago efetuada por 26 Estados, numero suficiente para sua entrada em vigor no dia 04 de abril de 1947.

Nascia a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) e surgiam os padrões e as recomendações que proporcionariam, entre outros resultados, um desenvolvimento seguro e ordenado da aviação internacional.

Os resultados apresentados podem ser considerados satisfatórios, embora o objetivo principal não tenha sido alcançado. Com efeito, a questão das concessões das chamadas Liberdades do Ar em sua fórmula de aplicação multilateral (especialmente quanto à liberdades comerciais) foi um verdadeiro fracasso.

De outro lado, porém, coisas boas aconteceram. Por exemplo: a) o estabelecimento de um Código Unificado do Ar; b) a instituição de um Organismo Permanente da Aviação Civil; c) a assinatura do Acordo sobre o Trânsito nos Serviços Internacionais, incluindo direitos à liberdade de trânsito e liberdade de escala técnica; d) o acordo sobre Transporte Aéreo Internacional, prevendo-se concessões recíprocas das Cinco Liberdades do Ar.

Segundo Eugéne Pépin,⁵ os acordos conheceram destinos diferentes. O acordo da OPACI (Organização da Aviação Civil Internacional) caducou com a entrada em vigor da OACI (Organização da Aviação Civil Internacional). O acordo sobre o trânsito foi assinado apenas pela França, Reino Unido, Domínios e Estados Unidos. O acordo sobre o transporte internacional, assinado por 22 (vinte e dois) Estados, foi ratificado somente por 17 (dezessete), sendo denunciado posteriormente pelos Estados Unidos.

O preâmbulo da Convenção de Chicago considera que a aviação, no estágio de desenvolvimento em que se acha, é um elemento indispensável à aproximação dos povos e

⁴ SCHENKMAN, Jacob. **International civil aviation organization**, in The Oceania Library on the United Nations, New York, 1963.

⁵ PÉPIN, Eugéne. **Géographie de la circulation aérienne**. Montreal, 1955.

admite que o seu abuso pode transformar-se em ameaça ou perigo para a segurança da comunidade internacional, *in verbis*:

“CONSIDERANDO que o desenvolvimento futuro da aviação civil Internacional pode contribuir poderosamente para criar e conservar a amizade e a compreensão entre as nações e os povos do mundo, mas que seu abuso pode transformar-se em ameaça ou perigo para segurança geral, e
CONSIDERANDO que é aconselhável evitar todo atrito ou desinteligência e estimular entre as nações e povos a cooperação da qual depende a paz do mundo; Os Governos abaixo assinados, e tendo concordado em certos princípios e entendimentos para que a aviação civil internacional se desenvolva de maneira segura e sistemática, e que os serviços de transporte aéreo internacional se estabeleçam numa base de igualdade de oportunidades, e funcionem eficaz e economicamente, concluem a presente Convenção com este objetivo”.

Tomando por base esses pressupostos, estabelece a Convenção de Chicago em seu artigo 43 a estrutura da OACI, que terá por fins e objetivos o disposto no artigo 44, quais sejam: desenvolver os princípios e a técnica da navegação aérea internacional e fortalecer o progresso dos transportes aéreos em todo o mundo.

Artigo 43. “Nome e composição. Esta Convenção estabelece uma organização que se denominará Organização Internacional de Aviação Civil, e será composta de uma Assembléia, de um Conselho e dos demais órgãos julgados necessários”.

Artigo 44. “Objetivos. Os fins e objetivos da Organização serão desenvolver os princípios e a técnica da navegação aérea internacional e de favorecer o estabelecimento e estimulante o desenvolvimento de transportes aéreos internacionais a fim de poder:

- a) Assegurar o desenvolvimento seguro o ordeiro da aviação civil internacional no mundo;
- b) Incentivar a técnica de desenhar aeronaves e sua operação para fins pacíficos;
- c) Estimular o desenvolvimento de aerovias, aeroportos e facilidades à navegação aérea na aviação civil internacional;
- d) Satisfazer às necessidades dos povos do mundo no tocante e transporte aéreo seguro, regular, eficiente e econômico;
- e) Evitar o desperdício de recursos econômicos causados por competição desrazoável;
- f) Assegurar que os direitos dos Estados contratantes sejam plenamente respeitados, e que todo o Estado contratante tenha uma oportunidade equitativa de operar empresas aéreas internacionais;
- g) Evitar a discriminação entre os Estados contratantes;
- h) Contribuir para a segurança dos vãos na navegação aérea internacional;
- i) Fomentar, de modo geral, o desenvolvimento de todos os aspectos de todos os aspectos da aeronáutica civil internacional”.

A fim de realizar esse desejo, a OACI recebeu poderes de competência administrativa, regulamentária e judiciária, inclusive em matéria de arbitragem internacional.

Em resumo, o emprego da aviação comercial exigia, no período do pós-guerra, uma regulamentação internacional que disciplinasse as atividades e os altos interesses dos

Estados. A Convenção de Chicago, de 1944, conseguiu certos objetivos, principalmente a criação da OACI com poderes de regulamentação de ordem técnica e legal, abrangendo a competência em matéria de arbitragem internacional.

O Brasil assinou a Convenção sobre a Aviação Civil Internacional no dia 07 de dezembro de 1944, aprovada pelo Decreto-Lei nº 7.952, de 11 de setembro de 1945, ratificada no dia 26 de março de 1946 e promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946.

Pelo artigo 37 da Convenção de Chicago, os estados contratantes se obrigaram a colaborar a fim de atingir a maior uniformidade possível em seus regulamentos, sempre que isto trazer vantagens para a atividade, *in verbis*:

“Os Estados Contratantes se comprometem a colaborar a fim de lograr a maior uniformidade possível em regulamentos, padrões, normas e organização relacionadas com as aeronaves, pessoal, aerovias e serviços auxiliares, em todos os casos em que a uniformidade facilite e melhore a navegação aérea.

Para este fim, a Organização Internacional de Aviação Civil adotará e emendará, oportunamente, segundo a necessidade, as normas internacionais e as práticas e processos relativos aos pontos seguintes:

- a) Sistema de comunicação e auxílio à navegação aérea, inclusive as marcações terrestres;
- b) Características de aeroportos e áreas de pouso;
- c) Regras de tráfego e métodos de controle de tráfego aéreo;
- d) Licenças para o pessoal de voo e mecânicos;
- e) Navegabilidade das aeronaves;
- f) Registro e matrícula de aeronaves;
- g) Coleta e troca de dados meteorológicos
- h) Livros de bordo;
- i) Mapas e cartas
- j) Formalidades de alfândega e de imigração;
- k) Aeronaves em perigo e investigação de acidentes;

Assim como todas as sugestões relacionadas com a segurança, regularidade e eficiência de navegação aérea que oportunamente forem necessárias”.

Para este fim, a OACI emitiu documentos, hoje chamados "anexos", estabelecendo práticas e padrões sobre os diversos assuntos que compõem a aviação civil, a maior parte deles com o objetivo de estabelecer níveis mínimos de segurança.

Assim, surgiram o anexo 1, sobre licenciamento de pessoal, o anexo 8, sobre aeronavegabilidade, o anexo 13, sobre investigação de acidentes aeronáuticos, etc.

No Brasil, o Código Brasileiro de Aeronáutica, CBAer, Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, em seu artigo 25, estabelece que a infra-estrutura aeronáutica é também destinada a promover a segurança, a regularidade e a eficiência da aviação civil.

Art. 25. Constitui infra-estrutura aeronáutica o conjunto de órgãos, instalações ou estruturas terrestres de apoio à navegação aérea, para promover-lhe a segurança, regularidade e eficiência, compreendendo:

I - o sistema aeroportuário (artigos 26 a 46);

II - o sistema de proteção ao voo (artigos 47 a 65);

III - o sistema de segurança de voo (artigos 66 a 71);

IV - o sistema de Registro Aeronáutico Brasileiro (artigos 72 a 85);

V - o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos (artigos 86 a 93);

VI - o sistema de facilitação, segurança e coordenação do transporte aéreo (artigos 94 a 96);

VII - o sistema de formação e adestramento de pessoal destinado à navegação aérea e à infra-estrutura aeronáutica (artigos 97 a 100);

VIII - o sistema de indústria aeronáutica (artigo 101);

IX - o sistema de serviços auxiliares (artigos 102 a 104);

X - o sistema de coordenação da infra-estrutura aeronáutica (artigo 105).

§ 1º A instalação e o funcionamento de quaisquer serviços de infra-estrutura aeronáutica, dentro ou fora do aeródromo civil, dependerão sempre de autorização prévia de autoridade aeronáutica, que os fiscalizará, respeitadas as disposições legais que regulam as atividades de outros Ministérios ou órgãos estatais envolvidos na área.

§ 2º Para os efeitos deste artigo, sistema é o conjunto de órgãos e elementos relacionados entre si por finalidade específica, ou por interesse de coordenação, orientação técnica e normativa, não implicando em subordinação hierárquica.

Pela Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, a Agência Nacional de Aviação Civil, ANAC ficou responsável por promover a segurança, a regularidade e a eficiência em todos os aspectos da aviação civil, exceto o sistema de controle do espaço aéreo e do sistema de investigação de acidentes.

O sistema de controle do espaço aéreo segue vários anexos da Convenção de Chicago, entre eles os anexos 3 (meteorologia), 4 (cartas aeronáuticas), 10 (telecomunicações), 11 (tráfego aéreo), 12 (busca e salvamento) e o 15 (serviços de informação). No Brasil, o assunto está a cargo do Departamento de Controle do Espaço Aéreo, DECEA do Comando da Aeronáutica.

O sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos segue o anexo 13 da convenção, que dá as diretrizes para a atuação dos organismos que são encarregados das investigações de acidentes em cada país. No Brasil, o órgão responsável pela investigação de acidentes é o Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes, CENIPA do Comando da Aeronáutica. Na Agência Nacional de Aviação Civil, ANAC, a Gerência Geral de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos, GGIP assessora a Agência e centraliza as informações relativas a acidentes, atuando em coordenação com o CENIPA.

Em 1º de janeiro de 2009, a Organização de Aviação Civil Internacional, OACI implantou efetivamente o *Safety Management System*, SMS, traduzido no Brasil como

Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional, SGSO, através de alterações nos anexos 6, 11 e 14 da Convenção de Chicago. Com o SGSO, o conceito de segurança de voo amplia-se para uma abordagem sistêmica e ampla, considerando todos os aspectos que envolvem a segurança na operação de uma aeronave e promovendo a melhoria contínua desses níveis.

O SGSO é implantado no Brasil através do Programa Brasileiro de Segurança Operacional, PSO-BR, o qual estabelece como estratégia para a segurança operacional da aviação civil a elaboração e implantação de programas específicos para a ANAC e o COMAER.

Na ANAC, o Programa de Segurança Operacional Específico da ANAC - PSOE-ANAC contempla as diretrizes e requisitos para orientar a implantação e desenvolvimento de Sistemas de Gerenciamento da Segurança Operacional - SGSO por parte de seus entes regulados.

Referências

ANAC. **Agência nacional de aviação civil**. Disponível em: <http://www.anac.gov.br/>. Acesso em: 10 de junho de 2013.

BERLE, Adolf. **Freedom of the air**. In **Departmente of State Publication 2.348**. Washington D.C., 1945, p. 7 e seg.

BRASIL. **Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986**. Código brasileiro de aeronáutica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7565.htm. Acesso em: 10 de junho de 2013.

_____. **Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946**. Convenção sobre Aviação Civil Internacional, concluída em Chicago a 7 de dezembro de 1944 e firmado pelo Brasil, em Washington, a 29 de maio de 1945. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D21713.htm. Acesso em: 10 de junho de 2013.

_____. **Decreto nº 20.704, de 24 de novembro de 1931**. Convenção de Varsóvia, para a unificação de certas regras relativas ao transporte aéreo internacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D20704.htm. Acesso em: 10 de junho de 2013.

ESTADOS UNIDOS. **Proceedings of the internacional civil aviation conference**. Chicago, Illinois. Nov. 1 – Dec. 7, 1944. Departamente of State 2.820, vol. I. Washington, D.C., 1948, p.11.

FRANÇA. **Tratado de Versalhes**. Paris, 1919.

JUGLART, Michel de. **Traité élémentaire de droit aérien**. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1952.

PÉPIN, Eugène. **Géographie de la circulation aérienne**. Montreal, 1955.

PEREIRA, Aldo. **Aviação comercial brasileira: asas cortadas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SCHENKMAN, Jacob. **International civil aviation organization**, in The Oceania Library on the United Nations, New York, 1963.