

PROPOSTA DE EDIÇÃO DE REGULAMENTO BRASILEIRO DA AVIAÇÃO CIVIL Nº 159 (RBAC nº 159), DENOMINADO QUALIDADE DE SERVIÇO AEROPORTUÁRIO – INDICADORES DE NÍVEL DE SERVIÇO

JUSTIFICATIVA

1. APRESENTAÇÃO

- 1.1 A presente justificativa expõe as razões que motivaram a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) a propor a edição do Regulamento Brasileiro da Aviação Civil nº 159 (RBAC nº 159) sobre qualidade de serviço aeroportuário e indicadores de nível de serviço.
- 1.2 Os aeroportos passaram a existir a partir do momento em que aviões começaram a transportar comercialmente pessoas e cargas. Inicialmente eles evoluíram preocupados com a tecnologia aeronáutica. Hoje, a qualidade tornou-se essencial para a valorização dos serviços em qualquer indústria, em qualquer mercado.
- 1.3 No Brasil, temos iniciativas da Secretaria de Aviação Civil (SAC) com a pesquisa de satisfação do passageiro e o Prêmio Boa Viagem. Em suma, essas ações tentam capturar a percepção de qualidade dos aeroportos através da realização de pesquisas com os usuários.
- 1.4 Contudo, o arcabouço de normas da ANAC não apresenta regulamentação específica para tratar das questões relacionadas à qualidade de serviço na infraestrutura aeroportuária. Atualmente, apenas os aeroportos que são objetos de contrato de concessão têm regras específicas para promoção da qualidade. Vale destacar que a não regulação do tema até o momento é uma escolha da ANAC, assim como acontece em outros países que regulam a qualidade apenas em aeroportos concedidos.
- 1.5 Entretanto, com a instituição da Agenda Regulatória da ANAC, foi definido que o tema precisava ser estudado com o objetivo de aprimorar a qualidade do serviço prestado nos aeroportos brasileiros. A Agenda Regulatória teve como objetivo direcionar o desenvolvimento e a atualização das normas do setor, definindo os temas prioritários para a atuação da Agência. A elaboração dos temas ocorreu em sessões públicas na sede da agência e contou com a participação dos diversos agentes interessados.
- 1.6 Sendo assim, propõe-se a edição de ato normativo para tratar da qualidade de serviço na infraestrutura aeroportuária e nível de serviço, atendendo a demanda advinda da Portaria nº 2.852, de 30 de outubro de 2013, que instituiu a Agenda Regulatória da ANAC para o ano de 2014, com o tema “qualidade de serviço na infraestrutura aeroportuária”, descrevendo-o como a “adoção de medidas que promovam a melhoria de qualidade de serviço aeroportuário, conforme a qualificação do aeroporto e forma de exploração (concessão, autorização ou delegação)”.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005.

3. EXPOSIÇÃO TÉCNICA

3.1 Panorama da regulação internacional e nacional

3.1.1 Para análise técnica da regulamentação sobre qualidade de serviço aeroportuário e indicadores de nível de serviço apresenta-se um panorama da regulação relacionada ao assunto, no âmbito internacional e nacional.

3.1.2 A Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), agência especializada das Nações Unidas, busca promover o desenvolvimento seguro e ordenado da aviação civil internacional em todo o mundo. Tem como objetivo assegurar a cooperação internacional e a uniformidade nos procedimentos de regulação e padronização dos assuntos pertinentes à aviação civil internacional. Dessa forma, estabelece normas para a segurança, eficiência e regularidade, bem como para a proteção ambiental na aviação. As principais normas e práticas recomendadas publicadas pela OACI encontram-se consolidadas como Anexos à Convenção de Chicago, acerca de diversos temas: segurança, facilitação, aeronavegabilidade, aeródromos, proteção ambiental etc.

3.1.3 Dentre os Anexos à Convenção de Chicago, contudo, não há um volume com o tema específico sobre qualidade de serviço. Todavia, a OACI produziu o Doc 9562, 3ª edição, de 2013, denominado “*Airport Economics Manual*”, que apresenta no Apêndice 1 os elementos chave para o processo de gerenciamento de performance.

3.1.4 No panorama regulatório nacional, não há legislações ou normas vigentes que apresentam relação relevante com o tema. A qualidade de serviço somente é abordada explicitamente em contratos de concessão de aeroportos.

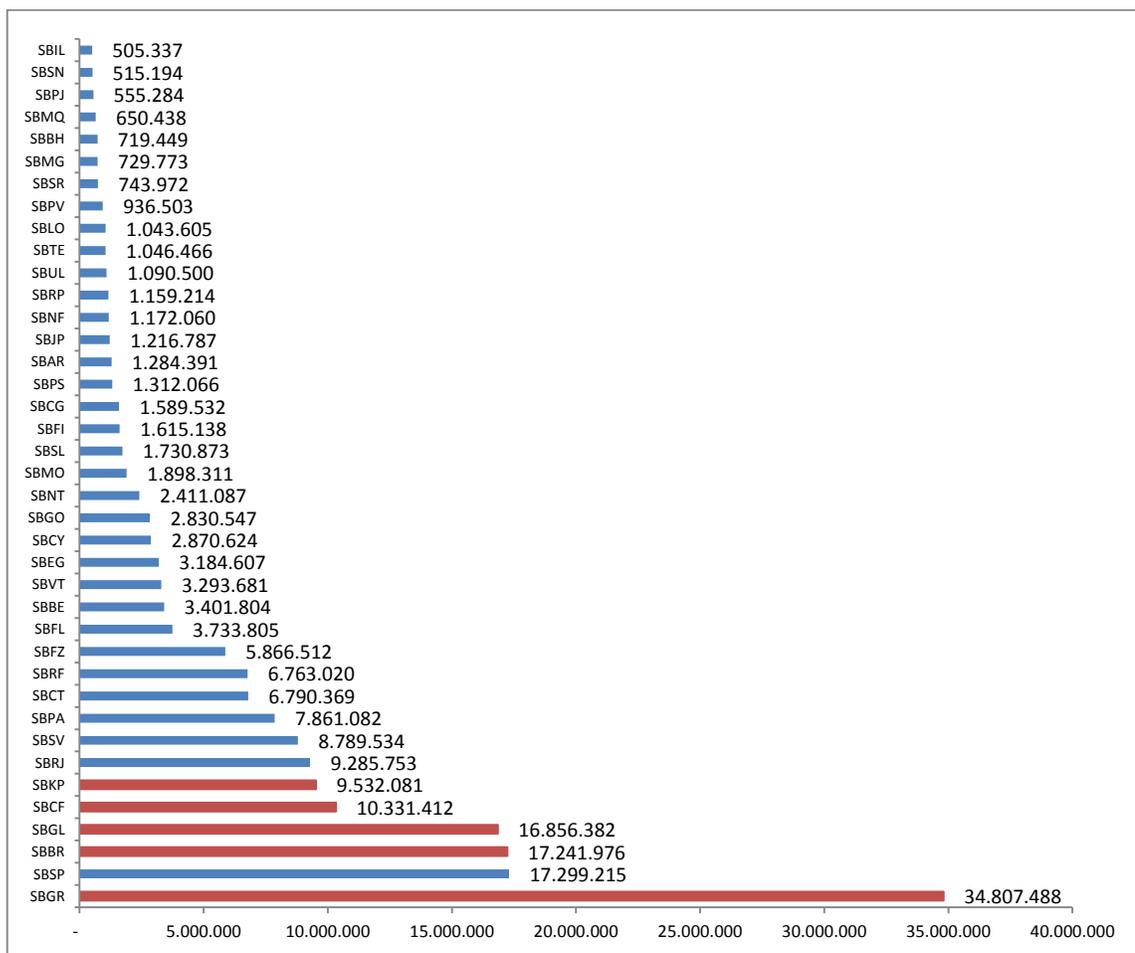
3.2 Classificação dos Aeroportos

3.2.1 De acordo com o tema proposto na Agenda Regulatória, medidas para promoção da melhoria de qualidade devem ser aplicadas conforme a forma de exploração do aeroporto. Para tanto, foram feitas análises com relação ao número de aeródromos e a movimentação de passageiros, apresentadas a seguir:

Relação entre a forma de exploração dos aeródromos e a movimentação de passageiros

FORMA DE EXPLORAÇÃO	NÚMERO DE AERÓDROMOS	% DE MOVIMENTO DE PAX EM 2013
Autorização	0	0,0%
Concessão	6	43,8%
Delegação	134	56,2%

- 3.2.2 É possível verificar que os aeroportos concedidos¹ foram responsáveis por quase metade da movimentação de passageiros em 2013. Os contratos de concessão desses aeroportos já dispõem de regras específicas para promoção da qualidade de serviço.
- 3.2.3 Entretanto, dentre os aeroportos explorados sob o regime de delegação, observa-se que existem aeroportos com movimentação expressiva de passageiros, conforme demonstrado no gráfico abaixo:



Movimentação de passageiros em 2013 (embarque, desembarque e conexões)

- 3.2.4 O gráfico apresenta os aeroportos que tiveram a movimentação superior a 500 mil passageiros no ano de 2013. São listados 39 aeroportos que foram responsáveis por 96% do total de embarques e desembarques de passageiros no país.
- 3.2.5 Destaca-se em vermelho aqueles administrados sob o regime de concessão, que já

¹ Os 6 (seis) aeroportos atualmente concedidos são: Aeroporto Internacional de Brasília (SBRR); Aeroporto Internacional de Confins (SBCF); Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro (SBGL); Aeroporto Internacional de Guarulhos (SBGR); Aeroporto Internacional de Campinas (SBKP); Aeroporto de São Gonçalo do Amarante (SBSG). No aeroporto de São Gonçalo do Amarante não houve movimentação de passageiros no ano de 2013.

possuem instrumentos próprios para controle da qualidade no contrato de concessão, assim como parâmetros para dimensionamento das áreas dentro do Terminal de Passageiros. Pelos motivos expostos, esta proposta de regulamento não é aplicável aos aeroportos concedidos para que não haja duplicação de mecanismos de controle.

3.2.6 A SAC, para a pesquisa de satisfação dos usuários, adota como critério de classificação dos aeroportos os seguintes grupos:

- Até 5 milhões de passageiros/ano.
- De 5 a 15 milhões de passageiros/ano.
- Mais de 15 milhões de passageiros/ano.

3.2.7 Analisando-se o gráfico para as categorias de classificação utilizadas pela SAC, percebe-se que apenas o Aeroporto de Congonhas/São Paulo (SBSP), dentre os demais aeroportos da categoria com movimentação superior a 15 milhões de pax/ano, não está submetido a um contrato de concessão. Para complementar a análise, foi realizado um levantamento no período de janeiro de 2013 a fevereiro de 2014, identificando no Clipping ANAC as notícias relacionadas à qualidade de serviço nos aeroportos. Verificou-se que, geralmente, as reclamações quanto a qualidade do serviço prestado pelo operador aeroportuário estão associados à maior movimentação de passageiros no aeroporto, sendo mais freqüente no grupo com mais de 5 milhões de pax/, conforme resumido na tabela a seguir:

Levantamento de notícias relacionadas à qualidade nos aeroportos – jan/13 a fev/14

AEROPORTO	MATÉRIAS	% MATÉRIAS	MOVIMENTAÇÃO EM 2013 (milhares)
SBGL	57	45%	16.856
SBGR	23	18%	34.807
SBRJ	21	17%	9.286
SBBR	13	10%	17.242
SBCF	3	2%	10.331
SBFZ	2	2%	5.867
SBSP	2	2%	17.299
SBSV	1	<1%	8.790
SBPA	1	<1%	7.861
SBEG	1	<1%	3.185
SBCG	1	<1%	1.590
SBAR	1	<1%	1.284
SBDO	1	<1%	64
Total	127	100%	134.462

3.2.8 Portanto, considerando que a regulamentação da qualidade será uma novidade para os aeroportos não concedidos, e que os aeroportos que geralmente apresentam problemas associados ao serviço prestado possuem grande movimentação de passageiros, propõe-se que o regulamento seja aplicável apenas aos aeroportos com movimentação superior a 5 milhões de passageiros por ano.

- 3.2.9 Desconsiderando-se os aeroportos concedidos, a categoria dos aeroportos que movimentaram mais de 5 milhões de pax/ano seria composta pelos seguintes: Fortaleza (SBFZ), Recife (SBRF), Curitiba (SBCT), Porto Alegre (SBPA), Salvador (SBSV), Santos Dumont (SBRJ) e Congonhas (SBSP). Entende-se como razoável iniciar a aplicação do Regulamento nesses sete aeroportos e, após determinado período de tempo, seja avaliada a ampliação ou redução da aplicabilidade.
- 3.2.10 A proposta não é aplicável a aeródromos públicos explorados por meio de autorização, pois o marco legal atual não permite que estes aeródromos explorem voos regulares e não regulares de passageiros, conforme previsto no Decreto Nº 7.871, de 21 de dezembro de 2012.

3.3 Qualidade

- 3.3.1 Segundo a NBR ISO 9000, qualidade é o “*grau no qual um conjunto de características inerentes satisfaz a requisitos*”.
- 3.3.2 O termo “Qualidade” é definido por Juran (1990) como a “*adequação ao uso, isto é, alcançar um determinado nível de satisfação de um produto no atendimento aos objetivos do usuário*”.
- 3.3.3 Dessa forma, a qualidade da infraestrutura aeroportuária pode, analogamente, ser definida como o grau de satisfação dos usuários com os serviços prestados e suas experiências no aeroporto. Embora similar, outra definição é que qualidade “é o grau no qual um sistema atinge suas metas (exemplo: percentual de cargas entregues no prazo)”².
- 3.3.4 Aeroportos e demais entidades relacionadas à aviação civil aplicam uma diversidade de métodos na tentativa de captar a qualidade nos aeroportos. Do estudo realizado em diversos aeroportos internacionais, verificou-se que essa captura é feita através da coleta de dados, ou indicadores. Em geral, esses dados coletados são classificados como quantitativos ou qualitativos.
- 3.3.5 De acordo com o ACRP Report 19³, as medidas quantitativas são estatísticas e números crus, obtidas por meio de medição direta. Elas são preferíveis às qualitativas por serem mais facilmente e frequentemente obtidas e comparáveis. São exemplos dessas medidas as informações sobre a disponibilidade de equipamentos, tempo em fila, tempo de processamento, etc.
- 3.3.6 As medidas qualitativas, segundo o ACRP Report 19, são aquelas que avaliam aspectos intangíveis, que não são facilmente quantificáveis. As medidas qualitativas

² Módulo 1 – Abordagem Geral e Conceitos. Curso Nível de Serviço em Aeroportos. Notas de aula. Prof. Anderson Correia.

³ *Airport Cooperative Research Program – ACRP, Report 19, Developing an Airport Performance-Measurement System. Sponsored by the Federal Aviation Administration – FAA, 2010.*

tratam informações difíceis ou impossíveis de serem capturadas com estatísticas ou medições, tais como a qualidade da sinalização, a cordialidade dos funcionários e a limpeza dos banheiros. As ferramentas comumente utilizadas para a obtenção desses dados são as pesquisas e entrevistas, além da aplicação de formulários.

- 3.3.7 Dadas essas características, os indicadores quantitativos destacam-se por, em geral, serem mais facilmente obtidos, estando com seus dados muitas vezes já disponíveis ao operador aeroportuário, além de apresentarem menores custos para serem obtidos.

3.4 Nível de serviço

- 3.4.1 O termo nível de serviço, embora seja bastante utilizado, possui definições e conceitos bem diferentes na literatura. O conceito de nível de serviço é apresentado pela IATA⁴, como sendo uma escala de valores que representam a capacidade do aeroporto em atender a demanda. Para permitir uma comparação entre os vários sistemas e subsistemas do aeroporto, uma escala de A a F pode ser usada, conforme mostrado na tabela **Erro! Fonte de referência não encontrada.** a seguir:

Níveis de Serviço – tradução livre de IATA⁴

A	Excelente nível de serviço. Condições de fluxo livre, sem atrasos e excelentes níveis de conforto.
B	Elevado nível de serviço. Condições de fluxo estáveis, poucos atrasos e altos níveis de conforto.
C	Bom nível de serviço. Condições de fluxo estáveis, níveis de atraso aceitáveis e bons níveis de conforto.
D	Adequado nível de serviço. Condições de fluxo instáveis, níveis de atraso aceitáveis para períodos de tempo curtos e adequados níveis de conforto.
E	Inadequado nível de serviço. Condições de fluxo instáveis, níveis de atraso inaceitáveis e inadequado nível de conforto.
F	Inaceitável nível de serviço. Situações de fluxo cruzado, avarias de sistema e atrasos inaceitáveis; um nível de conforto inaceitável.

- 3.4.2 Para refletir a natureza dinâmica da demanda sobre as instalações aeroportuárias, o nível de serviço representa uma composição dos padrões dos sistemas e subsistemas⁴. Sendo assim, esses padrões dos sistemas e subsistemas irão contribuir para indicar o nível de serviço do aeroporto. Para Muller e Gosling⁵, nível de serviço é a expressão da qualidade percebida pelo passageiro quando em um terminal aeroportuário.

- 3.4.3 Para o escopo do regulamento, considera-se como nível de serviço o padrão estabelecido para representar as condições e características físicas e operacionais de uma instalação ou de um serviço prestado.

⁴ International Air Transport Association – IATA, 2004. Airport Development Reference Manual. 9. ed. Montreal – Geneva: International Air Transport Association.

⁵ Muller, C., Gosling, G.D., 1991. A framework for evaluating level of service for airport terminals. Transportation Planning and Technology 16, 45–61

3.4.4 Dessa forma, introduz-se o termo “indicador de nível de serviço”, definido como um parâmetro que quantifica e representa as características dos serviços e instalações do aeroporto.

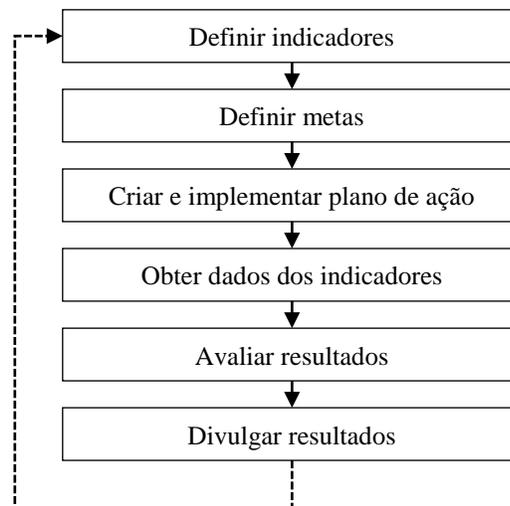
3.5 Processo de melhoria

3.5.1 O Ciclo PDCA – do inglês *Plan* (planejamento), *Do* (execução), *Check* (verificação) e *Act* (agir corretivamente) – é um método gerencial para promoção da melhoria contínua. Composto por quatro fases que, praticando-as de forma cíclica e ininterrupta, acaba-se por promover a melhoria contínua (MARSHALL JUNIOR et al., 2010).

3.5.2 Análogo ao Ciclo PDCA, o Apêndice I do Doc 9562 da OACI apresenta os elementos chave do processo de gerenciamento de performance para aeroportos. O processo é baseado em atividades de planejamento, monitoramento de indicadores e ações.

3.5.3 É possível observar similaridades entre o Ciclo PDCA e o Processo de Gerenciamento de Performance. Ambos os métodos são aplicados de forma cíclica, contemplando etapas de planejamento, execução, monitoramento e controle. No entanto, o Processo de Gerenciamento de Performance destaca-se por ter sido desenvolvido especificamente para o ambiente aeroportuário.

3.5.4 Assim, propõe-se um mecanismo baseado em atividades de planejamento, monitoramento e controle que deverão ser empregadas de maneira cíclica, apresentado a seguir:



3.6 Definição dos Indicadores

3.6.1 Foi realizado um levantamento dos indicadores mais comumente utilizados para avaliação em aeroportos, baseado nos contratos de concessão dos aeroportos brasileiros e nas normas aplicadas em aeroportos de outros países, objetivando

identificar a abordagem de qualidade adotada.

- 3.6.2 A quantidade e variedade dos indicadores levantados retratam a complexidade do ambiente aeroportuário e as dificuldades em se captar a qualidade percebida pelos usuários dos aeroportos. Nota-se ainda que, em geral, há um *gap* entre essas medidas e a qualidade de um aeroporto. Como a qualidade é tratada como uma percepção do usuário, ela é composta por diferentes aspectos, que apresentam graus de importância distintos e que podem variar de acordo com o usuário e o aeroporto.
- 3.6.3 Assim, buscando minimizar os efeitos dessa relação dinâmica entre os usuários e o aeroporto, definiu-se por estipular uma lista mínima de indicadores e por permitir que o operador de aeródromo inclua novos indicadores, caso o mesmo entenda que seja necessário.
- 3.6.4 Os indicadores obrigatórios são exibidos em duas listas que os classificam como operacionais e de dimensionamento. Essa classificação foi adotada com o objetivo de facilitar a implantação do Regulamento, segregando os indicadores em função de sua característica e da frequência de coleta dos dados.
- 3.6.5 Os indicadores operacionais são aqueles que, em geral, estão relacionados à operação do aeroporto ou aos serviços oferecidos pelo aeroporto aos seus usuários. A apuração desses indicadores demanda uma frequência de coleta de dados alta, pois é desejável que as questões operacionais sejam monitoradas continuamente de modo a permitir a identificação da melhoria ou degradação do serviço oferecido.
- 3.6.6 Os indicadores de dimensionamento são aqueles que, em geral, estão relacionados às questões de dimensionamento de áreas, instalações ou serviços oferecidos aos usuários do aeroporto. Por serem caracterizados dessa forma, entende-se que não se faz necessária a coleta dos dados desses indicadores com alta frequência, uma vez que as questões de dimensionamento não apresentam variações em períodos curtos de tempo.

3.7 Plano de ação

- 3.7.1 Quanto à criação e implementação de planos, que são ferramentas para se alcançar os objetivos definidos, o Doc 9562 da OACI sugere que o aeroporto:
 - determine quais ações devem ser tomadas para diminuir os *gaps* de desempenho (diferença entre a linha de base de performance e o desempenho real);
 - estime despesas, pessoal e tempo necessário para cada ação;
 - priorize ações para diminuir os *gaps* de forma mais eficiente; e
 - estabeleça acordos com companhias aéreas e outras partes interessadas do aeroporto.
- 3.7.2 O plano de ação é uma ferramenta de planejamento e acompanhamento das ações necessárias ao atingimento dos padrões definidos para os indicadores. Dessa forma, propõe-se que o plano de ação seja desenvolvido para todos os indicadores com baixo desempenho na qualidade de serviço mensurado e seja elaborado com base em estudo técnico, englobando treinamento de pessoal, melhorias físicas, mudanças de

procedimentos e outros aspectos necessários.

- 3.7.3 Ademais, considerando-se que o plano de ação é um instrumento de gestão do operador de aeródromo, entende-se que não cabe à ANAC aprovar tal documento. Com a publicidade que pode ser dada aos planos de ação, espera-se que o operador seja estimulado a desenvolver planos eficazes, uma vez que o mesmo poderá ser acompanhado pela sociedade em geral. Todavia, há previsão no Regulamento para a ANAC solicitar a revisão do plano nos casos que entender necessário. O modelo do plano de ação será estabelecido em regulamentação específica.

3.8 Obtenção dos dados dos indicadores e avaliação de resultados

- 3.8.1 A respeito da etapa “Avaliar resultados de performance”, o Doc 9562 da OACI recomenda que as avaliações ou medições de desempenho sejam iniciadas uma vez que os indicadores e as metas estejam definidos, devendo ser realizadas em intervalos de tempo regulares ou, pelo menos, anualmente. Essas medições permitem o monitoramento contínuo do desempenho e indicam se há progresso para alcançar as metas e objetivos traçados.
- 3.8.2 Dada a extensa lista de indicadores selecionados e as características peculiares de cada um deles, a metodologia para a obtenção dos dados dos indicadores operacionais e de dimensionamento será estabelecida em regulamentação específica.
- 3.8.3 O Regulamento prevê a apresentação dos dados coletados em dois relatórios. O Relatório Trimestral de Indicadores deve ser enviado pelo operador de aeródromo à ANAC a cada trimestre com os dados dos indicadores operacionais. O Relatório Anual de Indicadores deve ser enviado pelo operador de aeródromo à ANAC anualmente com os dados dos indicadores operacionais, dos indicadores de dimensionamento e daqueles incluídos pelo operador.
- 3.8.4 A frequência de envio desses relatórios foi estipulada com base nas características dos indicadores operacionais e de dimensionamento, que permita a ANAC acompanhar a evolução dos resultados. As questões operacionais tendem a apresentar variações em intervalos de tempo menores do que as questões de dimensionamento, além de terem uma influência direta na percepção de qualidade por parte dos usuários. Ainda, quanto aos indicadores de dimensionamento, propõe-se um relatório anual, pois os mesmos são calculados em sua maioria em relação à quantidade de passageiros na hora pico. E, embora existam diferentes metodologias para definição da quantidade de passageiros em hora pico, a maioria delas exige uma análise a partir dos dados de movimentação de passageiro realizada ao longo de todo o ano.

3.9 Divulgação dos resultados

- 3.9.1 No que se refere à publicação do relatório de performance, segundo o Doc 9562 da OACI, a disseminação das informações de performance de forma periódica fortalece

as relações de confiança pública com o aeroporto e permite um diálogo efetivo entre os usuários do aeroporto. Também, a oferta de um meio mensurável que permita verificar como um aeroporto está desempenhando em relação a seus objetivos e metas, pode oferecer apoio para definição de metas e incentivar o pensamento contínuo sobre o que é mais efetivo para a melhoria de desempenho e quais as oportunidades de melhoria podem ser priorizadas.

- 3.9.2 Nesse contexto, propõe-se que no Regulamento haja a previsão da publicação do resultado dos indicadores. Similar ao modelo adotado no aeroporto de Heathrow⁶, Stansted⁷ e Gatwick⁸, o operador aeroportuário deve publicar no website do aeroporto os relatórios dos indicadores, apresentando o resultado das medições e comparações com os padrões e metas definidas.
- 3.9.3 A divulgação dos resultados pelo operador aeroportuário é um dos instrumentos mais importantes aqui propostos para a melhoria da qualidade dos serviços prestados. Espera-se, com a ampla divulgação dos resultados, que a sociedade de forma geral possa cobrar do operador aeroportuário a melhoria dos serviços prestados, assim como exigir padrões mais adequadas às suas expectativas e ações propostas coerentes e adequadas para atender os padrões definidos.

4. AUDIÊNCIA PÚBLICA

4.1 Convite

- 4.1.1 A quem possa interessar está aberto o convite para participar deste processo de audiência pública, por meio de apresentação à ANAC, por escrito, de comentários que incluam dados, sugestões e pontos de vista, com as respectivas argumentações, da proposta ora apresentada.
- 4.1.2 As contribuições devem ser enviadas por meio de formulário eletrônico próprio, disponível no seguinte endereço eletrônico:
<http://www.anac.gov.br/transparencia/audienciaspublicas.asp>
- 4.1.3 Todos os comentários recebidos dentro do prazo desta audiência pública serão devidamente analisados pela ANAC e respondidos por meio de Relatório de Análise de Contribuições, que será divulgado após a deliberação da Diretoria da ANAC a respeito da proposta. Salienta-se que o texto final da nova regra poderá sofrer alterações em relação ao texto proposto em função da análise dos comentários recebidos. Caso necessário, será realizada uma nova audiência pública dada a

⁶ <http://www.heathrowairport.com/about-us/company-news-and-information/performance/airport-operations/service>

-quality-rebate-and-bonus-scheme

⁷ <http://www.stanstedairport.com/about-us/stansted-facts-and-figures/our-performance/customer-service>

⁸ <http://www.gatwickairport.com/business-community/about-gatwick/our-performance/>

relevância dos comentários recebidos.

4.2 **Prazo para contribuições**

4.2.1 Os comentários referentes a esta audiência devem ser enviados no **prazo de 30 dias corridos** da publicação do Aviso de Convocação do Diário Oficial da União.

4.3 **Contato**

4.3.1 Para informações adicionais a respeito desta audiência pública, favor contatar:

Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC
Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária – SIA
Gerência Técnica de Facilitação e Nível de Serviço – GTFN
Setor Comercial Sul | Quadra 09 | Lote C | Ed. Parque Cidade Corporate - Torre A
CEP 70308-200 | Brasília/DF – Brasil
E-mail: facilitacao@anac.gov.br