

PROPOSTA DE EDIÇÃO DA EMENDA AO REGULAMENTO BRASILEIRO DA AVIAÇÃO CIVIL Nº 161 (RBAC Nº 161) – PLANOS DE ZONEAMENTO DE RUÍDO DE AERÓDROMOS – PZR

JUSTIFICATIVA

1. APRESENTAÇÃO

A presente Justificativa expõe as razões que motivaram a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC a propor a edição de Emenda ao Regulamento Brasileiro de Aviação Civil nº 161 (RBAC nº 161), intitulado “Planos de Zoneamento de Ruído de Aeródromos”. A proposta corresponde a um dos temas previstos na Agenda Regulatória da ANAC para o biênio 2019-2020, instituída pela Portaria nº 3.834, de 13 de dezembro de 2018. Trata-se de proposta de revisão do RBAC nº 161 objetivando maior coerência na regulação da Anac sobre planos de zoneamento de ruído para aeródromos privados.

2. EXPOSIÇÃO TÉCNICA

2.1 Alterações propostas

2.1.1 CONTEXTO

Quando são considerados os efeitos do ruído aeronáutico, é transparente que o principal objetivo da atuação no tema é a busca pelo desenvolvimento aeroportuário mais sustentável com efetiva integração urbana. O ruído tem impacto negativo na saúde e sossego da população nas proximidades de aeroportos e tende a limitar o desenvolvimento do aeroporto frente às ocupações territoriais incompatíveis nos municípios. Por isso, o tema deve fazer parte de um esforço coordenado, conforme dispõe o PNAC, onde se verifica que uma das ações estratégicas específicas no que tange a segurança operacional é a busca pelo estímulo à "coordenação entre os órgãos de âmbito federal, estadual e municipal visando o cumprimento da legislação que trata da zona de proteção de aeródromos, de ruídos e de auxílios à navegação aérea."

Neste cenário, é indiscutível a necessidade que a Agência tem de acompanhar o tema, considerando que possui o intuito de "ser uma autoridade de referência internacional na promoção da segurança e do desenvolvimento da aviação civil." Inclusive pela própria competência legal descrita no caput do artigo 8º da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, lei de criação da Agência, onde se lê que "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, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade".

Portanto, a matéria é relevante e deve ser gerida para não afetar o crescimento da Aviação Civil, nem condicionar as populações à exposição a níveis incompatíveis de ruído para a saúde pública.

Por esse entendimento, o ruído aeronáutico, juntamente com outras questões ambientais, foi diversas vezes mencionado no Planejamento Estratégico da Anac referente ao período de 2015 a 2019. Em vista dessas questões, o tema sustentabilidade foi incorporado aos objetivos estratégicos da Anac, sendo certo que as discussões sobre ruído aeronáutico ganham contornos bastante relevantes. Transcreve-se o seguinte texto do Planejamento Estratégico:

“2.12.4 Aprimorar processo de acompanhamento das condições ambientais das operações aéreas internacionalmente, têm sido cada vez mais demandados padrões de emissões (de ruídos e gases) no transporte aéreo. A Agência deve se posicionar na vanguarda em termos de acompanhamento e ações mitigatórias de emissões, como forma de garantir à aviação brasileira conformidade continuada com as metas negociadas internacionalmente, de forma que exigências futuras não se tornem impedimento ao desenvolvimento do mercado doméstico. Para tanto, devem ser aprimorados os processos da Anac de acompanhamento das condições ambientais das operações aéreas.

Iniciativas

2.12.4.1 Aprimorar inventário de emissões no setor aéreo brasileiro

2.12.4.2 Aprimorar mecanismos de identificação de impactos de ruído aeronáutico e qualidade do ar local”

No âmbito internacional, a Organização Internacional da Aviação Civil - OACI adotou uma nova abordagem para a gestão do ruído das aeronaves nos aeroportos internacionais - a abordagem equilibrada. O conceito dessa Abordagem enfatiza a necessidade de considerar várias medidas de acordo com a avaliação da situação do ruído em cada aeroporto.

2.1.2 Benchmarking da regulação em relação a outros países

A fim de obter uma melhor compreensão sobre o tema, foi feito estudo comparativo da regulação de ruído aeronáutico em outros países. Defende-se que um trabalho de benchmarking pode facilitar a construção de possíveis soluções para os problemas, na medida que outros países, ao passarem por situações semelhantes, podem já ter desenhado alternativas passíveis de serem exemplos para melhorias na regulação da Anac.

Por óbvio que não é possível simplesmente incorporar integralmente tais soluções à regulação, visto que os Estados possuem características e organizações peculiares, de modo que a resposta dada a determinado problema por um país não necessariamente surtirá os mesmos efeitos em outro, sobretudo no caso de ruído aeronáutico, considerando que o tema depende de fatores como organização política do Estado,

dimensões territoriais, malha aérea, cultura da população (visto que a percepção de ruído é subjetiva), e até mesmo clima (países mais frios, por exemplo, podem adotar medidas como isolamento acústico das residências, o que não é tão viável em países mais quentes, visto que há uma tendência, nesses últimos, que as casas possuam mais espaços abertos).

Dito isso, foram selecionados os seguintes Estados para fins de estudo comparativo: Estados Unidos da América, Canadá e Austrália.

A opção por tais países levou em consideração aspectos como: maior grau de desenvolvimento da aviação civil; maior malha aérea desses países, o que pode indicar uma maior necessidade de tratamento da problemática do ruído aeronáutico.

A seguir será apresentado o resultado do estudo para o seguinte questionamento:

Qual entidade é responsável pela regulação de ruído aeronáutico?

Em relação a esse primeiro quesito, verificou-se que tanto no caso dos Estados Unidos como no Canadá, a autoridade reguladora do ruído aeronáutico confunde-se com a autoridade de aviação civil. Em outras palavras, a *Federal Aviation Administration (FAA)* e a *Transport Canada Civil Aviation (TCCA)*.

No caso da Austrália, por outro lado, verifica-se uma tripartição do poder de regulação relacionado ao ruído, concorrendo as seguintes autoridades:

- *Department of Infrastructure, Regional Development and Cities*, que expede regulações sobre o planejamento de ruído, além da definição de políticas mais amplas sobre o tema.
- *Airservices* é o órgão responsável pela definição das rotas aéreas, a semelhança do Decea no Brasil, estando incumbido de fornecer informações sobre ruído aeronáutico e gerenciar as reclamações recebidas sobre o tema.
- *Civil Aviation Safety Authority (CASA)*, que é a autoridade de aviação civil australiana, à semelhança da Anac no Brasil, é responsável por certificar aeronaves que atendem a padrões de ruído.

Existe uma obrigação de elaboração de um planejamento de ruído ou instrumento semelhante?

Em todos os casos estudados existe a previsão de elaboração de um instrumento de planejamento com o intuito de conciliar as curvas de ruído dos aeródromos com o planejamento do uso do solo.

Nos Estados Unidos, o Programa FAR Parte 150 foi estabelecido sob a Lei de Segurança de Aviação e Redução de Ruído de 1979 e permite que os operadores aeroportuários submetam voluntariamente mapas de exposição a ruídos e programas de compatibilidade de ruído à FAA para revisão e aprovação. Um programa de compatibilidade de ruído estabelece as medidas que um operador aeroportuário “adotou” ou “propôs” para a redução de usos de solo incompatíveis existentes e a

prevenção de usos de solo incompatíveis adicionais dentro da área coberta por mapas de exposição a ruídos.

Já no caso australiano, existe a previsão de um documento denominado “*Australian Noise Exposure Forecast*” (ANEF), o qual consiste em parte integrante do Plano Diretor do Aeroporto. Referido documento deve seguir as orientações de elaboração da *Airservices*. Ademais, o documento deve ter a anuência desta e ser aprovado pelo *Department of Infrastructure and Regional Development*.

Por fim, no Canadá, em que pese não haja uma obrigatoriedade, os operadores aeroportuários e os responsáveis pelo gerenciamento do uso de solo próximo ao aeroporto são encorajados a implementar práticas de zoneamento e gerenciamento por meio dos seguintes instrumentos:

- *The Noise Exposure Forecast* - metodologia de avaliação de ruído real e previsto das aeronaves próximo aos aeroportos.
- *The Noise Exposure Projection* - projeta movimentos de aeronaves e outras variáveis 10 a 20 anos à frente, dando às autoridades uma perspectiva mais longa para o zoneamento.

Qual entidade é responsável pela elaboração do planejamento de ruído e qual o critério de aplicabilidade?

Em todos os países estudados o operador do aeródromo é o principal responsável pela elaboração do documento de gestão referente ao ruído aeronáutico.

Ocorre que no caso canadense isso não se trata de uma obrigação, mas somente uma recomendação. Pela leitura das normas canadenses, interpreta-se que as autoridades aeroportuárias possuem maior autonomia, não necessitando aprovar suas curvas de ruído junto à TCCA. Este funciona apenas como revisor técnico caso seja solicitado pelo operador.

Também no caso americano a regulação sobre planejamento de compatibilidade de ruído do aeroporto, a saber, “*PART 150— Airport Noise Compatibility Planning*”, possui um caráter de instrução técnica, e não propriamente mandatário, fornecendo a assistência técnica aos operadores de aeroportos, em conjunto com outras autoridades locais, estaduais e federais, para preparar e executar programas adequados de planejamento e implementação de compatibilidade de uso do solo.

No caso australiano, a obrigatoriedade de elaboração do ANEF aplica-se somente aos principais 19 aeroportos concedidos daquele país de forma mandatária. Outros aeroportos concedidos não federais também são incentivados a desenvolver planos diretores e ANEFs. No entanto, eles não têm restrições de tempo colocados em normas sobre eles. Conforme o Apêndice B1 da Norma “*Australian Standard 2021:2015 – Acoustics – Aircraft noise intrusion – Building siting and construction*”, os aeródromos não concedidos pelo governo ainda podem usar uma ANEF para ajudar a identificar áreas onde o desenvolvimento sensível ao ruído deve ser controlado e para ajudar a

garantir o desenvolvimento a longo prazo e a sustentabilidade das operações aeroportuárias.

Qual entidade é responsável pelo planejamento e ordenação do uso do solo?

Embora a FAA possa fornecer assistência e financiamento para incentivar o desenvolvimento de usos compatíveis no entorno dos aeroportos, não possui autoridade reguladora para fiscalizar o uso do solo para garantia da capacidade de operação aeroportuária.

A FAA reconhece que os governos estaduais e municipais são responsáveis pelo planejamento, zoneamento e regulamentação do uso do solo, incluindo o necessário para fornecer compatibilidade com o uso do solo nas operações aeroportuárias.

Do mesmo modo, a legislação canadense confere aos Municípios e governos locais a prerrogativa de realizar o planejamento do uso do solo, com exceção dos casos em que houver “*Airport Zoning Regulations*” em vigor, os quais podem restringir e descrever as atividades e usos restritos ou proibidos no entorno do aeródromo. Ocorre que tais “*Airport Zoning Regulations*” não abrangem curvas de ruído estando relacionadas às zonas de proteção do aeródromo.

Já a Constituição Australiana confere aos governos estaduais e territoriais, e não aos municípios, a tarefa de determinar o planejamento para áreas no entorno de aeroportos a fim de impedir que empreendimentos incompatíveis se instalem em locais onde o ruído das aeronaves é ou possa se tornar alto. Em outras palavras, os governos estaduais e territoriais são os responsáveis pelo ordenamento territorial no entorno dos aeroportos por meio de legislação ou política e realizam o planejamento estratégico para o desenvolvimento urbano e regional. Faz-se importante, contudo, a colaboração dos Governos Locais para fins de implementação do planejamento.^[12]

Existe a previsão de participação social em questões relacionadas ao ruído aeronáutico?

Em todos os casos estudados, a participação social é uma ferramenta central no gerenciamento do tema ruído aeronáutico. No modelo americano a opinião pública é considerada de extrema importância para o planejamento do aeroporto a respeito de ruído, de modo que podem ser criados comitês ou forças tarefa pelo responsável do aeroporto, os quais são compostos por diversos segmentos da sociedade. A título de exemplo, citam-se as seguintes páginas da *internet* contendo informações sobre comitês locais de alguns aeroportos:

- Metropolitan Airports Commission
(MAC): <https://www.macnoise.com/about-us>
- O’Hare Noise Compatibility Commission
(ONCC): <https://www.oharenoise.org/about-oncc/about-us>
- San Diego Airport Noise Advisory Committee: <https://www.san.org/airport-noise/initiatives>

- Region of Waterloo International Airport Aeronautical Noise Advisory Committee: <https://www.waterlooairport.ca/en/about-ykf/noise-advisory-committee.aspx>
- Los Angeles Area Advisory Committee: <https://www.lawa.org/en/groups-and-divisions/community-relations/lax/los-angeles-area-advisory-committee>

Em relação ao modelo regulatório australiano^[13], existe a previsão de criação de *Community Aviation Consultation Groups* (CACGs), que realizam consultas aos membros da comunidade local. Embora não sejam órgãos de tomada de decisão, os CACGs visam a facilitar a discussão construtiva e aberta das operações aeroportuárias e seus impactos nas comunidades vizinhas. As CACGs são geralmente compostas por representantes do aeroporto, governos federal e estaduais, Airservices e comunidades locais. Em alguns casos, o governo local e a Defesa também podem estar presentes ou ser convidados. As CACGs são exigidas em aeroportos concedidos.

De forma mais abrangente existem os *Planning Coordination Forums* (PCF) que são grupos de discussão entre autoridade aeroportuária, autoridades locais, estaduais e federais responsáveis pelo planejamento urbano, transporte e investimento em infraestruturas.

Ademais, a Austrália possui um sistema robusto de consultas públicas promovidas pela própria Airservices, destacando-se as seguintes hipóteses:

O anteprojeto de plano diretor do aeroporto deve ser submetido à consulta da sociedade antes de ser aprovado pela autoridade;[14]

A Airservices promove consultas à comunidade local antes de fazer alterações em rotas aéreas e nos procedimentos de aproximação e decolagem.[15] *As informações sobre mudanças de rota são amplamente divulgadas em:* <http://www.airservicesaustralia.com/projects/flight-path-changes/>

Finalmente, no modelo canadense, cada aeroporto deve criar uma comissão de gestão do ruído que inclua operadores aéreos, concessionárias de aeroportos, representantes civis e representantes dos cidadãos. Nos principais aeroportos, a TCCA também fornece um membro para a comissão. Essa Comissão é responsável por elaborar propostas de abatimento de ruído, que será analisada pela TCCA, podendo ser aprovada e seguir para implantação.^[16]

Ademais, a *Transport Canada* desenvolveu um processo pelo qual as partes interessadas, como aeroportos e grupos comunitários, podem solicitar mudanças nos controles e procedimentos estabelecidos de redução de ruídos nos aeroportos. Propostas para alterar procedimentos e controles estabelecidos devem ser feitas em consulta com as partes interessadas e o NAV CANADA e devem ser aprovadas pelo Ministro dos Transportes. Esse procedimento foi estabelecido pela *Advisory Circular* (AC) N°. 302-002 (<http://www.tc.gc.ca/en/services/aviation/reference-centre/advisory-circulars/ac-302-002.html>)

2.1.3 PROBLEMA

O questionamento sobre o baixo índice de cumprimento do RBAC nº 161 foi objeto de apontamento feito na 3ª Reunião Administrativa da Diretoria, realizada em 6 de fevereiro de 2018, quando o Diretor Hélio Paes de Barros Júnior:

"[...] apresentou levantamento que indica baixo índice de cumprimento por parte dos regulados em relação aos dispositivos do Regulamento Brasileiro da Aviação Civil nº 161 (RBAC nº 161), que trata do plano de zoneamento de ruído de aeródromos, e determinou à Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária que avalie a situação e a eventual necessidade de revisão do referido normativo."

A determinação da Diretoria chegou à SIA pelo processo 00058.005758/2018-14, cujo encaminhamento dado foi a inclusão do estudo para revisão do RBAC nº 161 na agenda regulatória 2019-2020, aprovada pela Portaria nº 3.834, de 13 de dezembro de 2018.

No mesmo contexto de baixo índice de cumprimento do RBAC nº 161 foi celebrado um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC entre a Anac e a Infraero (Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária), com fundamento na então Resolução Anac nº 199/2011 revogada pela Resolução nº 472, de 06/06/2018, para revisão de 22 PEZR de aeroportos sob sua administração (Processo SEI 00058.046439/2013-46).

"[...] de forma a preservar a integração do planejamento aeroportuário e urbano, promovendo a qualidade e confiabilidade do serviço público prestado ao usuário do transporte aéreo, bem como visa à implementação de medidas para sensibilização dos responsáveis pelas políticas públicas dos Municípios abrangidos pelas curvas de ruído sobre a relevância de incorporar as restrições decorrentes da operação do aeródromo à Legislação Municipal que rege o uso do solo." (TAC nº 01/2018, Clausula Primeira – Objeto)

Aeroportos eletivos ao PEZR

Com o intuito de verificar o índice atual de cumprimento da obrigação de elaboração do PEZR, foi realizado levantamento de dados para cálculo da média anual de movimentos de aeronaves dos últimos 3 (três) anos nos aeroportos brasileiros, conforme orienta o RBAC nº 161. Os dados coletados representam as movimentações de aviação regular, não regular, charter e aviação geral. O número de aeroportos eletivos pode variar ano a ano conforme se comporte a demanda por transporte aéreo.

Considerando a Emenda nº 00 ao RBAC nº 161, aprovada pela Resolução nº 202, de 28 de setembro de 2011, percebe-se que o índice de cumprimento pelos regulados até o ano de 2018 era baixo, tendo em vista que, conforme levantamento, 52 aeródromos atingiram até o final de 2018 a média trienal de 7.000 movimentos, e, portanto, deveriam possuir PEZR registrado. No entanto, 21 aeródromos que deveriam ter o plano registrado atualmente não possuem registro junto à Anac em conformidade com o RBAC nº 161.

Em que pese atualmente serem 49 PEZR's registrados na Anac, os quais abrangem grande parte das movimentações aeroportuárias no país, esse cenário é bastante recente, tendo em vista que em outubro de 2018 esse número era de apenas 26 aeroportos.

De modo a ilustrar a ausência de enforcement pela atual redação do RBAC nº 161, veja-se o caso do Aeroporto de Vitória, operado pela Infraero. Apesar da exigência de revisão do PEZR, o operador em questão não registrou o Plano Específico de Zoneamento de Ruídos - PEZR do aeroporto de Vitória/ES no prazo determinado pelo regulamento.

Aeroportos eletivos ao PBZR

Cabe ainda mencionar os aeródromos sujeitos ao Plano Básico de Zoneamento de Ruído (PBZR). É sabido que se tratam de aeródromos com menor número médio de operações, o que tende a diminuir a criticidade da gestão do ruído aeronáutico. No entanto, a proteção do entorno desses aeródromos é importante e necessária, a fim de não obstar um possível desenvolvimento futuro dessas infraestruturas.

Sabe-se que o RBAC nº 161 definiu classes distintas de PBZR's, cabendo ao operador do aeródromo identificar sua classe com base no número médio de operações realizadas. Considerando o universo atual de 509 aeródromos públicos cadastrados que deveriam ter PBZR (Número de aeródromos homologados em 06/08/2019 menos o número de aeródromos obrigados a revisar o PEZR com base no número de movimentos; menos número de aeródromos que possuem PEZR revisados mas não possuem média anual de 7.000 movimentos), verificou-se que, conforme consulta realizada no dia 06/08/2019, 423 não possuem PEZR registrado na Anac tampouco classe de PBZR informada. O número total de aeródromos públicos que informou classe de PBZR, em cumprimento ao disposto no parágrafo 161.61(c) é de apenas 86 aeródromos públicos até 06/08/2019.

O que se verifica, portanto, é uma omissão por parte dos operadores de aeródromos públicos, que não informaram à Anac suas classes de PBZR, em que pese o RBAC nº 161 ter concedido prazo de 180 dias para cumprimento dessa obrigação, a partir de 13 de setembro de 2013 ou quando do pedido do cadastro de aeródromo.

Quando se estende a pesquisa aos aeródromos privados, verifica-se que das 2114 pistas de pouso e decolagem para operação de asa fixa cadastradas até 06/08/2019, 1090 declararam sua classe de PBZR, o que significa um percentual de quase 50% de atendimento à norma.

Já em relação aos helipontos, dos 1219 existentes apenas 649 declararam formalmente à Anac sua classe de PBZR. Aqui, contudo, há uma inconsistência da norma, pois o RBAC nº 161 prevê apenas uma classe de Plano Básico de Zoneamento de Ruído para helipontos, de modo que não seria necessária uma declaração formal por parte do operador, já que todos os helipontos estariam abrangidos pela mesma composição de curvas. Há apenas

duas exceções, que são os helipontos HBR (SSUB) e Helicidade (SIBH), os quais, em razão de circunstâncias concretas, foram obrigados a apresentar Plano Específico de Zoneamento de Ruído, nos termos do parágrafo 161.15 (b) do RBAC nº 161.

O parágrafo 161.61(d) do RBAC 161 estabelece que, por ocasião do pedido de cadastro do aeródromo na Anac ou de sua renovação, o operador deverá informar à Agência o tipo de Plano (básico ou específico) a ser utilizado. Em seguida, o item (1) estabelece que “No caso de utilização de PBZR, o operador de aeródromo deve ainda informar a classe em que o aeródromo se enquadra e manter o Plano disponível para eventual consulta ou fiscalização pela Anac.”. Já o item (2) prevê que “No caso de utilização de PEZR, o operador de aeródromo deve apresentar o Plano para registro na Anac, em conformidade com este RBAC, por ocasião do pedido de cadastro do aeródromo na Anac ou de sua renovação.”

Em outra perspectiva, Percebe-se, pelo que foi anteriormente exposto, que os PZR são instrumentos que buscam prevenir a ocupação incompatível do solo, quanto ao ruído aeronáutico, no entorno do aeródromo. Serve para auxiliar no ordenamento territorial urbano, a fim de prevenir a implantação de usos do solo incompatíveis com a atividade aeroportuária e o nível de ruído por ela produzido.

Espera-se que os Planos de Zoneamento de Ruído sejam previamente considerados pelos órgãos municipais no momento da realização de loteamentos e concessões de alvarás.

Ainda, considerando esse caráter de prevenção, entende-se que a efetividade deve ser avaliada levando-se em consideração a aptidão do instrumento para impedir a implantação de usos incompatíveis do solo no entorno dos aeroportos.

Contudo, é de amplo conhecimento que muitos sítios aeroportuários brasileiros estão densamente povoados em seu entorno, sendo o maior exemplo o aeroporto de Congonhas. Ao menos em certas localidades, os PZR não foram efetivos no cumprimento do seu propósito, qual seja, impedir a ocupação do solo por usos considerados incompatíveis com as operações aeroportuárias. Por óbvio que os motivos que levam a tal inefetividade decorrem de vários fatores, tendo em vista a concorrência de diversos atores e circunstâncias concretas. Cabe analisar aqui, contudo, eventuais fatores regulatórios que podem ter contribuído para esse cenário, a fim de propor soluções para o problema.

Um primeiro ponto a se considerar no que diz respeito ao RBAC nº 161 é a efetividade dos PZR no que diz respeito à incorporação na legislação municipal sobre uso do solo, tanto pela falta de engajamento municipal na elaboração do plano (conforme reportes dos operadores aeroportuários) quanto na posterior implementação do plano nas leis municipais. Como se sabe, a competência para fazer o “adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo” é do Município, nos termos do art. 30, VIII, da Constituição Federal. Em outras palavras, compete ao governo municipal

observar, no ordenamento do uso do solo, o zoneamento dos PZR, a fim de evitar usos incompatíveis no entorno do aeródromo.

Ocorre que referido ordenamento é feito com base nas leis locais sobre uso do solo, de modo que, caso o PZR não esteja incorporado à legislação municipal, não surtirá os efeitos preventivos que são esperados.

Com base nisso, foi realizada pesquisa no âmbito do presente processo de revisão normativa com vistas a verificar se os planos de ruído hoje existentes estão incorporados às legislações municipais. Optou-se por restringir a pesquisa somente aos Planos Específicos, por abrangerem os aeroportos com maior movimentação e, portanto, mais expostos ao problema de ruído aeronáutico.

Conforme levantamento realizado, dos 49 municípios pesquisados (referentes aos aeródromos que possuem PEZR revisado com base no RBAC nº 161), apenas 15 incorporam o Plano de Zoneamento de Ruído do aeroporto. Dentre esses, somente 7 parecem refletir curvas atualizadas com base no RBAC nº 161.

As causas para não incorporação do ruído à regulação local podem ser diversas, dentre as quais a morosidade do processo legislativo municipal, a ausência de interesse do governo local em realizar esse tipo de adequação ao ordenamento do município, a falha de comunicação entre operador do aeródromo e autoridade municipal no que concerne à elaboração de um novo plano de zoneamento de ruído, ou mesmo o fato de o PEZR ter sido recentemente revisado (o que aconteceu com diversos aeroportos administrados pela Infraero, em razão de TAC recentemente firmado com a Anac) e ainda não ter havido tempo hábil para incorporação à legislação.

Das ações da CGRA

A participação de representante do Município nas CGRAs é necessária a fim de fiscalizar as atividades incompatíveis com os níveis de ruído aeronáutico, de modo a gerar ações para sanar o problema ou prevenir novas ocorrências futuras.

Considerando que boa parte das reclamações relacionadas à ruído aeronáutico atualmente registradas pela Anac por meio do “Formulário de Ocorrência de Ruído Aeronáutico” ([Link](#)) é decorrente de ruído originado de sobrevoo de aeronaves em rota, localizado em pontos fora do PZR, conforme ver-se-á mais à frente, faz-se necessária participação de órgão do Decea e do provedor de serviços aéreos, a fim de esclarecer informações sobre rotas que possam estar gerando incômodo na população e estudar possíveis medidas mitigadoras.

Resta clara a importância da atuação da CGRA de forma proativa e em colaboração com outros atores na garantia da efetividade da regulação sobre ruído aeronáutico, de modo a

sanar eventuais problemas que possam decorrer não apenas da existência de atividades incompatíveis com o PZR, mas também fora dos limites do Plano.

2.1.2 ALTERNATIVAS CONSIDERADAS PARA RESOLUÇÃO DO PROBLEMA

Considerando, pois, a necessidade de observar os usos compatíveis e incompatíveis no momento da elaboração do Plano, bem como os possíveis impactos futuros que mencionado instrumento acarretará no planejamento do uso do solo, pode-se entender que essa cooperação entre operador e município no momento de elaboração do PZR é imprescindível não apenas para garantir a adequada elaboração do Plano, mas também a sua efetividade após o registro pela Anac.

Alternativa escolhida: Revisão da aplicabilidade dos PZR e reforço do papel do operador do aeródromo como interessado na proteção do desenvolvimento aeroportuário

No que concerne ao cumprimento normativo, importante observar, preliminarmente, que a exigência de elaboração de um Plano Específico tem por intuito buscar uma representação mais realista do ruído onde a movimentação de aeronaves é maior. Com efeito, o PEZR atualmente é obrigatório para aeródromos que processam uma média anual de 7.000 movimentos, considerando os três últimos anos.

O PEZR diferencia-se do PBZR pelo fato de considerar os perfis operacionais específicos de cada aeródromo. Em outras palavras, enquanto os Planos Básicos são compostos por curvas padronizadas e genéricas, os planos específicos são formados a partir de curvas calculadas com auxílio de computador, considerando variáveis como elevação do aeródromo, temperatura de referência, previsão do número de movimentos por cabeceira, tipos de aeronaves entre outras informações.

Disso decorre que os Planos Básicos, por se tratarem de aproximações, podem ser mais restritivos ao planejamento do uso do solo do que os específicos, proporcionando, em tese, maior proteção territorial urbana.

Ao se considerar isso, passa-se a suspeitar que a exigência de elaboração de curvas específicas para aeródromos que processam mais de 7.000 movimentos/ano poderá resultar em uma área menor para elaboração de plano específico. Considere-se, por exemplo, a hipótese de um aeródromo que possuía Plano Básico de Zoneamento de Ruído devidamente incorporado à legislação municipal. Quando essa infraestrutura atingir a média anual de 7.000 movimentos deverá iniciar processo de elaboração de um PEZR, que possivelmente implicará em área de proteção menor -ou não – que a área do PBZR.

Assim, entende-se possível a revisão do critério de aplicabilidade dos Planos Básicos e Específicos de Zoneamento de Ruído, como forma de garantir a proteção adequada e, concomitantemente, a racionalização dos custos para o operador relacionados à elaboração do Plano e negociações com o Município. Portanto, cabe reavaliar se a

adoção do critério de número de movimentos/ano já realizados seria o mais adequado, ou adotar-se-ia outro parâmetro de aplicabilidade.

Nesse contexto, cabe reforçar que PZR tem por intuito garantir a proteção do desenvolvimento do sítio aeroportuário, a fim de viabilizar aumento de capacidade operacional. Sendo assim, é evidente que o principal interessado nesse instrumento é o próprio explorador da infraestrutura aeroportuária, visto que eventuais impugnações e restrições de ordem ambiental ou judicial decorrentes de reclamações das comunidades do entorno terão como consequência a limitação da operação aeroportuária.

Nesse sentido, conclui-se que uma possibilidade de regulação consistiria em conferir ao operador a decisão sobre a necessidade de elaboração de um PEZR, mesmo àqueles com movimento de aeronaves superior à média estabelecida. Entende-se, inclusive, que a opção por um Plano Específico poderia decorrer da existência de ocupações já incompatíveis com os critérios estabelecidos para os níveis de ruídos de um Plano Básico, o que torna necessária a elaboração de estudos mais pormenorizados a fim de compreender de fato quais ocupações são compatíveis ou não com os níveis sonoros.

Além disso, também seria possível enquadrar os aeródromos públicos em uma das classes de PBZR. Considerando a dificuldade no recebimento das informações (conforme ilustrado na delimitação dos problemas, em que foi visto que grande parte dos aeródromos públicos sequer declarou sua classe de PBZR) e o conteúdo estritamente declaratório do Plano Básico de Zoneamento de Ruído para fins de registro na Anac, a revisão do RBAC nº 161 poderá definir um PBZR mais abrangente para todos os operadores que não tiverem declarado sua classe de PBZR nem tiverem plano específico registrado na Anac.

Dessa forma, caso o operador queira adotar uma curva de classe inferior (menos restritivo), poderá declarar à Anac, justificando a respectiva classe menos restritiva de acordo com o número de movimentos realizados. Ademais, considerando que já na elaboração o operador deverá buscar a cooperação com o Município, entende-se possível prever que a atuação da CGRA se inicie nessa etapa, e não somente após registro do Plano.

Considerando a dificuldade mencionada acima quanto à ausência de participação de determinadas autoridades e membros da comunidade nas reuniões das CGRAs e tendo em vista que essas Comissões devem funcionar de forma colaborativa e participativa, entende-se pertinente que tais Comissões sejam fortalecidas no papel de interlocução com os entes e autoridades envolvidas na discussão sobre ruído aeronáutico, em especial a comunidade no entorno, o Município, o Decea e operadores aéreos.

Outra atuação possível às CGRAs seria a elaboração de medidas de fomento sobre o tema ruído aeronáutico, a fim de obter compreensão e engajamento por parte da autoridade municipal sobre a importância da proteção das áreas no entorno do aeródromo.

Como visto na fundamentação do problema, a não implementação dos PZR no ordenamento local demonstra uma falta de engajamento das autoridades competentes sobre o assunto. Esse desinteresse sobre o tema ruído aeronáutico pode decorrer da

falta de compreensão sobre a matéria e sua relevância para o desenvolvimento sustentável da aviação civil na região.

Nesse contexto, torna-se interessante o desenvolvimento de ações que busquem melhor informar e conscientizar as autoridades competentes sobre a relevância do tema e a necessidade de incorporação dos Planos de Zoneamento de Ruído ao ordenamento local, o que pode ser feito por meio de ações de fomento.

É certo que a Anac não possui a capilaridade necessária para realizar tais ações, tampouco poderia desempenhá-las adequadamente, tendo em vista a necessidade de compreensão das circunstâncias concretas envolvidas, as quais, muitas vezes, somente podem ser conhecidas pelo operador do aeródromo. Nesse contexto, as CGRAs teriam papel primordial na construção de políticas de fomento voltadas para autoridades municipais e comunidades locais.

Como forma de verificar o cumprimento dessa obrigação, poder-se-ia exigir de cada operador a elaboração de um plano formal com as ações de fomento previstas para cada ano e prestação de contas sobre o resultado de tais medidas periodicamente à Anac.

Outra medida possível na presente abordagem consiste em obrigar que o operador do aeródromo comunique ao Ministério da Infraestrutura, à Anac e ao Ministério Público sobre problemas enfrentados na fase de elaboração e de incorporação do PZR ao ordenamento local.

Essa medida se justifica pelo fato de que, apesar dos esforços por parte do operador do aeródromo, o Município poderá não se mostrar motivado a adotar as providências necessárias para elaboração e implementação do Plano de Zoneamento no ordenamento local, fazendo-se necessária a concorrência de atuação de outras entidades com vistas a compelir a autoridade municipal a adotar as providências pertinentes.

Outra possível modificação da norma seria determinar ações pelas CGRAs que tragam maior transparência sobre sua atuação, como a divulgação de informações sobre sua atuação na rede mundial de computadores, entre outras ações. Tais medidas teriam o condão de conferir maior *accountability* à atividade das Comissões, de modo que estas percebam a necessidade de prestar contas perante os interessados sobre as ações que têm desempenhado para enfrentamento dos problemas relacionados ao ruído aeronáutico.

Espera-se, como benefício a ser atingido por meio dessa proposta no plano do cumprimento normativo, a racionalização dos critérios de aplicabilidade dos PZR, de modo a diminuir custos regulatórios para o operador e facilitar o registro dos planos junto à Anac.

Ainda nesse âmbito, entende-se que poderá haver maior adequação na elaboração dos Planos, considerando o aumento do incentivo à atuação colaborativa com os Municípios em razão do envolvimento das CGRAs nessa etapa.

Quanto ao plano da efetividade espera-se obter uma maior adequação das legislações municipais em relação aos Planos de Zoneamento de Ruído aprovados. Entende-se que as medidas poderão melhorar a comunicação entre operador do aeródromo e

autoridades municipais, aumentando o engajamento destas, bem como estimular as entidades de governo a atuarem no tema.

Ademais, reforçar a atuação das CGRAs trará um maior alinhamento da regulação da Anac com a prática internacional, visto que, como mencionado acima, diversos países adotam a institucionalização de comissões participativas como forma de endereçar os problemas relacionados ao ruído aeronáutico.

O fortalecimento das CGRAs torna-se uma ferramenta de colaboração e participação de todos os envolvidos na construção de soluções relacionadas ao ruído aeronáutico no entorno do aeródromo. Em razão de sua atuação local, essas comissões possuem maior compreensão sobre as ocupações no entorno e os diversos fatores relacionados ao ruído aeronáutico, podendo dar a capilaridade necessária que o tema necessita.

Ademais, como visto, o ruído aeronáutico perpassa a atuação de diversas instituições e envolve vários fatores e circunstâncias concretas, não sendo possível a existência de uma solução única e simples a ser implementada por um único ente. Nesse sentido, o fortalecimento das CGRAs figura como uma alternativa adequada para construção de soluções, visto que se trata de um fórum para participação conjunta de todos os possíveis envolvidos na solução do problema.

Há que se considerar, contudo, que a efetividade da CGRA decorre diretamente do grau de participação dos diversos entes envolvidos, de modo que o risco da presente alternativa seria a falta de engajamento e colaboração dos interessados, o que pode tornar as alterações ora sugeridas inócuas.

3. CONSULTA PÚBLICA

3.1 Convite

A quem possa interessar, está aberto o convite para participar deste processo de Consulta Pública, por meio de apresentação à ANAC, por escrito, de comentários que incluam dados, sugestões e pontos de vista, com as respectivas argumentações, a respeito da proposta ora apresentada.

As contribuições deverão ser enviadas por meio de formulário eletrônico próprio, disponível no seguinte endereço eletrônico: <http://www.anac.gov.br/participacao-social/audiencias-e-consultas-publicas>

Todos os comentários recebidos dentro do prazo desta consulta 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 consulta pública dada a relevância dos comentários recebidos.

3.2 Prazo para contribuições

Os comentários referentes a esta Consulta Pública devem ser enviados no **prazo de 45 dias corridos** a contar da publicação do Aviso de Convocação no Diário Oficial da União.

3.3 Contato

Para informações adicionais a respeito desta Consulta Pública, favor contatar:

*Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC
Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária – SIA
Gerência de Normas, Análise de Autos de Infração e Demandas Externas – GNAD
Gerência Técnica de Normas - GTNO
Setor Comercial Sul | Quadra 09 | Lote C | Ed. Parque Cidade Corporate - Torre A
CEP 70308-200 | Brasília/DF – Brasil
e-mail: gtno.gnad.sia@anac.gov.br*