

idp

idn

MESTRADO PROFISSIONAL

EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**A REGULAÇÃO RESPONSIVA NAS ATIVIDADES DE
FISCALIZAÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL BRASILEIRA**

ANTONIO JOSÉ E SILVA

Brasília-DF, 2022

ANTONIO JOSÉ E SILVA

A REGULAÇÃO RESPONSIVA NAS ATIVIDADES DE FISCALIZAÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL BRASILEIRA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Professor Doutor Luiz Ricardo Teixeira Cavalcante

Brasília-DF 2022

ANTONIO JOSÉ E SILVA

A REGULAÇÃO RESPONSIVA NAS ATIVIDADES DE FISCALIZAÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL BRASILEIRA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 18 / 11 / 2022

Banca Examinadora

Prof. Dr. Luiz Ricardo Teixeira Cavalcante - Orientador

Prof. Dr. Fernando Boarato Meneguim

Prof. Dr. Thiago Costa Monteiro Caldeira

S586r Silva, Antonio José e

A regulação responsiva nas atividades de fiscalização da aviação civil brasileira / Antonio José e Silva. – Brasília: IDP, 2022.

77 p. : il.

Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Curso de Mestrado profissional em Administração Pública, Brasília, 2022..

Orientador: Prof. Dr. Luiz Ricardo Teixeira Cavalcante.

1. Aviação civil. 2. Regulação responsiva. 3. Fiscalização – Estado – Brasil.. I. Título.

CDD 387

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho inicialmente a Deus, por me dar asas para voar desde cedo até os dias atuais, me trazendo a certeza de que não há sensação mais prazerosa no mundo. Dessa forma, sempre tive a proximidade de sentir sua essencialidade em minha vida e saber que Ele é o amparo da toda minha passagem terrena.

Ao meu querido pai, Antonio Dias da Costa e Silva “In Memoriam” por continuar voando em ala comigo e minha amada e guerreira mãe, Dona Glória de Araújo e Silva, pela força e garra de vencer qualquer obstáculo.

À mulher da minha vida, Beatriz Tupinambá, que não mediu esforços para ajudar-me na construção deste projeto. Aos meus filhos afetivos, Mateus e Antônio Tupinambá, que iluminam meus dias com leveza e amor incondicionais.

Aos irmãos de sangue e de coração, parceiros desde sempre.

Aos familiares e amigos que convivi ao longo de toda a vida na caminhada que solidifica minha formação pessoal e profissional.

AGRADECIMENTOS

Ao meu professor orientador Dr. Luiz Ricardo Cavalcante, pela presteza, amizade, incentivo e experiência transmitida.

À equipe de suporte do IDP – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – e professores, pela convivência e dedicação sempre convergentes ao aprimoramento e ensino de excelente qualidade.

Aos professores da Banca de Qualificação, Thiago Caldeira, Fernando Boarato Menguin e Ricardo Catanant, diretor da Agência Nacional de Aviação, que não mediu esforços para a colaboração e incentivo na parceria em prol do segmento aeronáutico.

A todas as pessoas envolvidas e instituições que direta ou indiretamente contribuíram para a concretização deste documento que se tornou um ideal de trabalho em minha carreira.

RESUMO

A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) é uma autarquia especial criada pela Lei 11.182/2005, com atribuição legal para regular e fiscalizar as atividades da aviação civil e da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária brasileira. Neste trabalho, interessa-nos contribuir para o desenvolvimento da temática referente à regulação responsiva no âmbito das atividades de transporte aéreo, mais especificamente do transporte aéreo de passageiros, de modo a permitir o aprofundamento do debate existente acerca dos modelos regulatórios praticáveis, contrapondo o modelo baseado em normas de comando e controle ao modelo responsivo pautado em normas persuasivas, de incentivo e premiais. Objetiva-se, com isso, identificar as principais demandas apresentadas pelos sujeitos que atuam nesta específica dimensão do Direito aeronáutico, a fim de desenvolver, a partir da análise de suas próprias reivindicações e perspectivas, considerações potencialmente aptas a fomentar o diálogo e, conseqüentemente, fundamentar a tomada de decisões regulatórias neste setor no Brasil. A pesquisa amparou-se em uma ampla revisão bibliográfica sobre o tema e em um conjunto de entrevistas semiestruturadas envolvendo agentes reguladores e regulados. As análises e posições apresentadas pelos entrevistados reafirmam a percepção de que regular por incentivos (*normas de indução*) e não por imposição (*normas de comando e controle*) propicia melhores resultados não só aos regulados, mas ao ente público e à sociedade civil como um todo.

Palavras-chaves: Regulação Responsiva; Aviação Civil; Estado Regulador, Normas de Indução e Normas de Comando e Controle

ABSTRACT

The Brazilian civil aviation agency (*Agência Nacional de Aviação Civil*, ANAC) is a special agency created by Law 11.182/2005 with the legal prerogative of regulating and supervising civil aviation activities and the Brazilian aeronautical and airport infrastructure. In this work, we are interested in contributing to the development of the theme concerning responsive regulation in the scope of air transport activities, more specifically in passenger air transport. This should allow us to further advance the existing debate about practicable regulatory models, contrasting the command-and-control-based model with the responsive model based on persuasive, incentive and rewarding standards. As such, the objective is to identify the main demands presented by the subjects that act in this specific dimension of Aeronautical Law in order to use the analysis of their own claims and perspectives to develop considerations that could foster dialogue and, consequently, support regulatory decision making in this sector in Brazil. The study was based on a broad literature review of the subject and on a set of ten semi-structured interviews involving regulators and regulated actors. The analyzes and positions presented by the interviewed reaffirm the perception that regulating by incentives (inducing rules) instead of imposition (command and control rules) produces better results not only for the regulated actor, but also for the public entity and civil society as a whole.

Keywords: Responsive Regulation, Civil Aviation; Regulatory State; Inducin Rules and Control Rules.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACI	Aviso de Condição Irregular
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
CONAC	Conselho de Aviação Civil
DECEA	Departamento de Controle do Espaço Aéreo
FAA	Federal Aviation Administration
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
OACI	Organização de Aviação Civil Internacional
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Plano de Ações Corretivas
PAS	Processo Administrativo Sancionar
PSOE ANAC	Programa de Segurança Operacional Específico da ANAC
RBAC	Regulamentos Brasileiros de Aviação Civil
SAC	Secretaria de Aviação Civil
SPO	Superintendência de Padrões Operacionais
SRCI	Solicitação de Reparação de Condição Irregular
TCC	Termo de Cessaçãod e Conduta
TFAC	Taxas de Fiscalização da Aviação Civil

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1

Atos Normativos e exemplos de atuações responsivas da Agência Nacional de Aviação Civil

.....**42**

Quadro 2

Percepção de alguns dos sujeitos entrevistados sobre a cultura da segurança no Brasil

.....**51**

Quadro 3

Comparação dos modelos

.....**54**

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 13

2. ESTADO REGULADOR 20

3. REGULAÇÃO ESTATAL NO ÂMBITO DA AVIAÇÃO CIVIL32

4. METODOLOGIA..... 44

5. RESULTADOS 49

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS 68

REFERÊNCIAS.....73



1

INTRODUÇÃO

A Organização de Aviação Civil Internacional (OACI)¹ é uma agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU), responsável pela promoção do desenvolvimento seguro e ordenado da aviação civil mundial, através do estabelecimento de normas e práticas recomendadas (*Standards and Recommended Practices – SARPS*), que balizam e orientam a atuação das autoridades de aviação civil em todos os Estados membros.

O Brasil é membro-fundador da OACI e integrante, por sucessivas eleições, do Grupo I do seu Conselho; neste grupamento, que é reservado aos países com maior importância na aviação internacional, o Brasil dispõe de uma delegação permanente, que participa ativamente dos processos de discussão e elaboração de normativas e recomendações técnicas, sendo sua atuação vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e assessorada tecnicamente pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Comando da Aeronáutica e Departamento da Polícia Federal.²

No que se refere à gestão da aviação civil no plano interno, o Brasil conta com os seguintes órgãos e entidades públicas responsáveis: Conselho de Aviação Civil (CONAC), Secretaria de Aviação Civil (SAC) do Ministério da Infraestrutura, NAV Brasil Serviços de Navegação Aérea, ou apenas NAV Brasil, empresa estatal, prestadora de Serviços de Navegação Aérea, serviços estes que são regulados e fiscalizados pelo Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO).

Dentre estes, é a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), uma autarquia especial criada pela Lei 11.182/2005, que tem atribuição legal para regular e fiscalizar as atividades da aviação civil e da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária brasileira. Entre as suas competências

¹ Organização criada pela Convenção da Aviação Civil Internacional (Convenção de Chicago), em 1944.

² Disponível em <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/politica-externa-comercialeconomica/organizacoes-economicas-internacionais/o-brasil-e-a-oaci>. Consulta em 05 de maio de 2022.

previstas no artigo 9º do referido diploma legal, dedicamos, neste trabalho, especial atenção às atribuições de regulação do setor, bem como de repressão às infrações à legislação e aplicação de sanções cabíveis aos regulados infratores.

Isto porque, nesta pesquisa, interessa-nos, sobretudo, contribuir para o desenvolvimento da temática referente à regulação responsiva das atividades de fiscalização na aviação civil brasileira, de modo a permitir o aprofundamento do debate existente acerca dos modelos regulatórios praticáveis a partir do que se convencionou chamar de giros constitucional- democrático e prático (Binenbojm, 2006) do Direito Administrativo brasileiro, com especial ênfase às suas repercussões no setor aeronáutico nacional. Neste contexto, objetiva-se identificar as principais demandas apresentadas pelos sujeitos que atuam nesta específica dimensão do Direito aeronáutico, a fim de desenvolver, a partir da análise de suas próprias reivindicações e perspectivas, considerações potencialmente aptas a fomentar o diálogo e, conseqüentemente, fundamentar a tomada de decisões regulatórias no Brasil.

Esclarece-se, neste íterim, os próprios conceitos de aviação civil e regulação estatal, sob os quais se assenta toda a discussão proposta. Aviação civil refere-se a um conjunto de atividades, sendo a atividade de transporte aéreo, subdividida em transporte de passageiros, transporte de carga e mala postal, aquela que mais se destaca. O transporte aéreo divide-se ainda em regular, o qual abrange as linhas de voos permanentes e não regular, o qual se caracteriza pelo caráter esporádico da atividade, incluindo voos charter e taxi aéreo. Além do transporte aéreo, existe a atividade de aviação geral, que abrange todas as demais operações de voo. Nota-se, assim, que nem toda aviação é transporte.

Regulação estatal, a seu turno, “é uma atividade de controle comportamental tendo em vista uma finalidade regulatória pretendida” (BINENBOMJ, 2006, 196). Consiste, pois, “no controle, na fiscalização, no incentivo e no planejamento da atividade econômica, funções que remetem à ideia de um organismo gerencial. (...) É nesse contexto que surgem as agências reguladoras, autarquias dotadas de características próprias, como a autonomia decisória e o poder normativo, que a possibilitam o adequado e eficaz gerenciamento do setor técnico para o qual foram criadas.” (COSTA, 2016, 18).

Como dito, são atribuições da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) a regulação e a fiscalização das atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, sendo, portanto, seus regulados os proprietários/navegadores, os fabricantes de aeronaves, as oficinas de manutenção de aeronaves, os operadores de aeródromos, os profissionais da aviação civil, bem como as empresas de serviços aéreos e de formação e qualificação de pessoas para atuação no setor.

Vale ressaltar que a atuação regulatória da ANAC é classificada pela própria Agência a partir de dois critérios: o primeiro refere-se à natureza da regulação, enquanto que o segundo corresponde ao tipo de atividade regulatória exercida.

O critério referente à natureza da regulação em relação ao transporte aéreo é dividido em quatro setores: (i) segurança operacional (*safety*); (ii) segurança contra atos de interferência ilícita – AVSEC (*security*); (iii) regulação econômica de aeroportos; e (iv) acompanhamento do mercado de transporte aéreo. Os dois primeiros setores são identificados por *regulação técnica*, ao passo que os dois últimos são classificados em *regulação econômica*.

Quanto ao critério relacionado ao tipo da atividade regulatória exercida, há, de acordo com a Portaria n.º 3.092/2017, três espécies: (i) regulamentação, (ii) certificação e outorga e fiscalização.

A regulação técnica, referente à segurança operacional e à segurança contra atos de interferência ilícita, ocupa, segundo Aranha (2021, p. 13), “papel de destaque na Agência e visa, principalmente, à garantia da segurança aos passageiros e usuários da Aviação Civil, por meio de regulamentos que tratam da certificação e fiscalização da indústria. Ela decorre da necessidade de que as operações aéreas cumpram rígidos requisitos internacionais de segurança³ e de treinamento de mão de obra”.

Em 2019, a ANAC lançou o Plano de Supervisão da Segurança Operacional (PSSO), de caráter cíclico e estratégico, responsável por

³ A regulação técnica da ANAC é pautada em um veemente processo de harmonização internacional, baseada nos SARPs (*standards and recommended practices*) da Organização de Aviação Civil Internacional (OACI). Cabe ressaltar que a OACI implementa programas de auditoria nos países membros para avaliar o nível de aderência aos SARPs, bem como para examinar os processos internos de certificação e fiscalização dos operadores e de capacitação do quadro técnico do órgão regulador para gestão de risco sistêmico do setor aéreo.

incorporar uma abordagem fundamentada em dados e práticas recomendadas (SARPs) e orientada ao gerenciamento de riscos, buscando uma elevação no padrão de segurança operacional da aviação civil nacional. Para tanto, conta com a Superintendência de Padrões Operacionais (SPO), nos termos do Regimento Interno da própria agência (Resolução no 381, de 14 de junho de 2016), bem como com o Comitê de Segurança Operacional, vinculado à Diretoria Colegiada, cujo objetivo é “coordenar a elaboração de diagnósticos, estratégias, planos, metas, processos transversais e indicadores finalísticos relacionados à segurança operacional da aviação civil, bem como as ações de implementação do Programa de Segurança Operacional Específico da ANAC (PSOE-ANAC).”

Destaca-se, aqui, que tanto a *Federal Aviation Administration* (FAA) como a Organização de Aviação Civil Internacional (OACI) orientam que a organização das esferas de fiscalização deve tornar possível a aplicação de medidas próprias para o gerenciamento de risco em todas as etapas da fiscalização. As recomendações da teoria da regulação responsiva podem, segundo Aranha (2021, p. 232) contribuir para o desenvolvimento desse tipo de ações e, com isso, incrementar os resultados obtidos.

A par disso, a pesquisa em desenvolvimento tem como objetivo precípuo aprofundar a discussão sobre a aplicação da teoria da regulação responsiva no âmbito regulatória da aviação civil brasileira, especificamente no setor de transporte aéreo de passageiros, valendo-se, para tanto, de um estudo teórico aprofundado, que permitirá visualizar com maior clareza quais são os padrões regulatórios praticados nos demais países. Isto posto, a pesquisa almeja:

- Revisar a literatura com a finalidade de aprofundar a compreensão de conceitos e categorias atinentes ao tema;
- Mapear, através da realização de entrevistas, as principais demandas apresentadas pelos reguladores e regulados do setor, de modo a elucidar, dentre outras questões, os impactos que as atuações institucionais regulatórias projetam na dinâmica social experimentada pelas partes envolvidas;
- Colaborar para o desenvolvimento de diretrizes para formulação de normativas regulatórias direcionadas ao

setor em consonância com os mais modernos *standards* mundiais.

Empiricamente, portanto, a contemporaneidade do tema revela a importância de acompanhar as demandas sociojurídicas dos grupos envolvidos, a fim de compreender suas principais críticas e pretensões no âmbito do controle regulatório e, como consequência, avançar em proposições que contribuam para o seu desenvolvimento. Metodologicamente, o estudo de experiências recentes em termos históricos e de alcance mundial tende a contribuir para o desenvolvimento de novos parâmetros de análise, bem como recursos e conceitos aplicáveis ao objeto em estudo. Por fim, juridicamente, a pesquisa se justifica em razão da notória necessidade de atualização e consolidação⁴ das espécies normativas atinentes ao Direito aeronáutico brasileiro. Neste sentido, Pinto (2008, p. 18) destaca:

A Constituição, o CBA, a lei de criação da ANAC e a lei complementar das Forças Armadas adotam terminologias distintas e nem sempre precisas. Além disso, muitos dispositivos antigos, embora incompatíveis com normas posteriores, não foram expressamente revogados. Além dessas imperfeições jurídicas, a legislação aeronáutica também demanda uma atualização de paradigmas, para harmonizá-la com os modernos conceitos de regulação econômica.

Considerando o exposto, a hipótese aqui defendida é a de que regular por incentivos (normas de indução) e não por imposição (normas de comando e controle) propicia melhores resultados não só aos regulados, mas ao ente público e à sociedade civil como um todo. Isto porque, ao incentivar e não impelir seus regulados, o Estado colabora para a construção de novos padrões comportamentais, cujas consequências perpassam por mudanças reais e duradouras e não apenas formais e transitórias, contribuindo positivamente para a coletividade como um todo.

Para desenvolver a temática proposta, a dissertação está estruturada em mais três capítulos além da introdução (capítulo 1) e da conclusão (capítulo 5). O capítulo 2 analisa o Estado regulador,

⁴ Artigo 13, parágrafo 1º da Lei Complementar nº 95/98: a consolidação consistirá na integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados.

perpassando pelo estudo dos seus fundamentos, elementos, instrumentos e evolução, de modo a compreender como e por que a regulação por normas de incentivo (indução) tende a produzir, mais que a clássica regulação por normas de comando e controle, consciência no atuar dos agentes e, por conseguinte, melhores resultados. O terceiro capítulo dedica-se ao estudo da regulação estatal especificamente no âmbito da aviação civil, com ênfase nos mecanismos de indução atualmente praticados interna e externamente, para que se possa aferir, em termos práticos, quais são seus principais impactos, desafios e benefícios. O quarto capítulo descreve a metodologia de pesquisa utilizada. O capítulo 4 apresenta e analisa os dados qualitativos coletados por meio de entrevistas e questionários aplicados. Diretrizes para formulação de normativas regulatórias direcionadas ao setor, por fim, são apresentadas na conclusão da dissertação.



?

2

ESTADO REGULADOR

As teorias político-econômicas modernas apontam para a existência de três principais tipos de intervenção do Estado na economia: a redistribuição de renda, caracterizada pela transferência de recursos de um grupo de pessoas, regiões ou países para outro, bem como pela garantia de bens de mérito⁵, como educação e assistência social; a estabilização macroeconômica, responsável pela busca de níveis satisfatórios de crescimento econômico e emprego; e, por último, a regulação de mercados, cujo objetivo precípua é a correção de falhas de mercado e de seus efeitos indesejáveis (cf.. MAJONE, 2006).

Segundo Majone (2006, p. 8), todos os Estados modernos, em maior ou menor grau, a depender do contexto político-econômico e do período histórico em análise, interveem na economia por meio destas três modalidades. As duas primeiras, no entanto, prevalecem no modelo Keynesiano de Estado (ou Estado de bem-estar social/welfare state), ao passo que as práticas reguladoras se desenvolvem e ganham destaque no modelo de gestão estatal historicamente subsequente àquele, qual seja: o Estado regulador.

Contrapondo um modelo histórico de Estado ao outro, observa-se que, no Keynesianismo, a atuação estatal no domínio econômico caracterizou-se pela presença significativa de estruturas prescritivas rígidas, próprias das relações de sujeição entre o Ente público e os agentes econômicos (BINENBOJM, 2016, p. 160). Neste período, cujo apogeu ocorreu no pós-segunda Guerra Mundial, destacam-se o caráter discricionário da atuação administrativa nos setores da economia e a forte intervenção na atividade privada através de normas cogentes, denominadas de normas de comando e controle, estruturadas pelo binômio prescrição-sanção.⁶

⁵ O instituto das *falhas de mercado* surge dentro do paradigma econômico da racionalidade, [...] mas rompe com o paradigma da economia clássica liberal da infalibilidade e perfeição do mercado (TRAVASSOS, 2013, p. 27).

⁶ Em linhas gerais, há regulação por normas de comando e controle quando a estrutura normativa incidente sobre o comportamento regulado faz uso do binômio prescrição-sanção. A conformação da conduta privada é garantida pela previsão da sanção estatal em caso de infração. [...] Tais normas assumem a estrutura de regras, uma vez que estabelecem a conduta exigível dos particulares, sob pena de incidência da punição cominada. [...] Em regra, as normas de comando e controle têm

Este modelo de Estado entra em crise no final da década de 1970, dando origem a uma nova racionalidade econômica, baseada em estratégias institucionais variadas que, em comum, buscavam maior eficiência diante das características e finalidades de cada setor regulado. De acordo com Binjenbojm (2016, p. 160), “nesse novo modelo, denominado Estado regulador, a pedra de toque da intervenção estatal na economia passa ser a preocupação com a eficiência, embora outros objetivos de interesse geral também sejam perseguidos por meio da regulação”.

Foi, portanto, no último quarto do século XX, que ocorreu o processo de transição de uma estrutura de governança caracterizada pela forte ingerência estatal na economia para outra marcada por estratégias que visavam justamente a sua limitação. Esse processo ganhou forma através de reformas institucionais que implementaram desestatizações e privatizações, culminando com novas estratégias de ingerência estatal, menos rígidas e mais participativas.

Neste ínterim, merece atenção o que Majone (2006) denomina de paradoxo aparente do Estado regulador; afinal, como pode um Estado regulador ser marcado pela desregulação? O próprio autor esclarece: não se trata de dismantelar toda forma de regulação governamental existente à época do Estado de bem-estar social, mas sim propor novas formas de regulação, menos rígidas e impositivas. Desregular, portanto, significa regular de outra forma. Assim observa o referido autor:

O novo modelo, que começou a surgir no fim dos anos 70, inclui a privatização, a liberalização, a reforma dos esquemas de bem-estar e também a desregulação. Realmente, junto com a privatização, a desregulação é geralmente considerada como uma de suas características mais distintivas. Paradoxalmente, o mesmo período assistiu a um crescimento expressivo da formulação de políticas reguladoras tanto em

fundamento na lei, uma vez que importam restrição à liberdade dos particulares. Nada obstante, [...] há amplo campo para a sua instituição por regulamentos administrativos, tanto com fundamento direto na Constituição (regulamentos autônomos), quanto com fundamento em lei habilitadora da competência da Administração Pública (regulamentos infralegais). [...] Resta ainda mencionar que a edição de normas de comando e controle não constitui monopólio estatal. [...] a atividade regulatória exercida por entidades ou procedimentos híbridos (corregulação) ou por entidades privadas (autorregulação) pode valer-se de normas com essa estrutura com o intuito de conformar o comportamento dos agentes regulados. (BINENBOJM, 2016, p. 164-165).

nível nacional quanto europeu. No entanto, o paradoxo é mais aparente do que real. A verdade é que, neste período, métodos tradicionais de regulação e de controle estavam ruindo sob a pressão de potentes forças tecnológicas, econômicas e ideológicas, e foram desmantelados ou radicalmente transformados. Isto é freqüentemente chamado “desregulação”, mas o termo é enganador. O que se observa na prática não é um desmantelamento de toda a regulação governamental — uma volta a uma situação de *laissez-faire* que na realidade nunca existiu na Europa — mas, em vez disso, uma combinação de desregulação e nova regulação, possivelmente em um nível diferente de governança. (MAJONE, 2006, p. 9)

Foi nesse período, segundo Majone (2006, p. 8), que “a noção de falha governamental emerge, com teóricos da escolha pública identificando vários tipos de falhas do setor público”, momento em que se consolidou um discurso crítico do Estado intervencionista e ao mesmo tempo defensor das privatizações e liberalizações. Assim descreve o autor:

Foi nessa época que a noção da falha governamental surgiu, com teóricos da escolha pública identificando vários tipos de falhas do setor público, exatamente como gerações anteriores de economistas haviam produzido uma lista sempre crescente de falhas de mercado. [...] Não importa se essas críticas não são sempre justas ou empiricamente embasadas; o fato é que um número crescente de eleitores foi convencido por elas e se dispôs a apoiar um novo modelo de governança que incluísse a privatização de muitas partes do setor público, mais concorrência em toda a economia, maior ênfase na economia no lado da oferta e reformas de longo alcance no Estado do bem-estar. (MAJONE, 2006, p. 8)

Constata-se, então, que o modelo de Estado Regulador buscou isentar-se das obrigações e atividades outrora assumidas, repassando à iniciativa privada e a parcerias com a sociedade civil a execução de grande parte dos serviços públicos, com a promessa de, dessa forma, retomar a eficiência na gestão da coisa pública. Essa proposta de governança, no entanto, buscou manter o controle sobre a execução daquilo que delega, justamente através daquilo que se convencionou chamar de regulação. Em linhas gerais, regular significa “exercer, em algum grau, uma atividade de controle comportamental tendo em

vista uma finalidade regulatória pretendida” (BINENBOJM, 2006, p. 196). Ao tratar da temática, Costa (2016) pontua:

Toda essa mudança de paradigma, que abalou o protagonismo estatal, veio acompanhada de um novo mecanismo que propiciasse a manutenção do controle do Estado sobre aquelas atividades das quais ele se desincumbiu de executar diretamente – a regulação. Assim, **estruturou-se o Estado Regulador, calcado numa atividade regulatória, que consiste, basicamente, no controle, na fiscalização, no incentivo e no planejamento da atividade econômica, funções que remetem à ideia de um organismo gerencial.** [...] É nesse contexto que surgem, por exemplo, as agências reguladoras, autarquias dotadas de características próprias, como a autonomia decisória e o poder normativo, que a possibilitam o adequado e eficaz gerenciamento do setor técnico para o qual foram criadas. (COSTA, 2016, p. 15 e 18, grifo nosso)

Importante perceber que, como bem observa Binenbojm (2016, p. 155), a atividade de regulação dispõe de uma grande variedade de métodos, técnicas e instrumentos “destinados a modelar e a preservar, em termos estruturais e finalísticos, o funcionamento de distintos setores econômicos, com vistas à consecução de objetivos político-jurídicos predeterminados”.

Apesar das peculiaridades históricas de cada país⁷ que experimentou a ascensão do Estado regulador após o declínio do Estado social, certo é que a “racionalidade econômica subjacente à regulação, antes exercida de forma discricionária, por meio de rígidas normas de comando e controle – passa a valer-se de estratégias institucionais variadas [...]”. (BINENBOJM, 2016, p. 160).

Para escapar, contudo, de uma dicotomia formada entre, de um lado, os defensores de uma ingerência estatal na economia e, de outro, os adeptos da desregulação econômica, surge, no início da década de 1990, a denominada *Teoria da Regulação Responsiva*, de autoria de Ian Ayres e John Braithwaite (1992),

⁷ No Brasil, todo esse *iter* histórico apresenta-se com algumas peculiaridades. O estabelecimento do Estado Regulador por aqui, em contraste com as casuísticas norte-americana e europeia, passou longe de um intenso processo de amadurecimento no seio social; antes, representou a expressão das opções políticas dos grupos dominantes em cada época, das quais a sociedade participou como mera expectadora. (COSTA, 2006, p. 14).

à qual se deve o desenvolvimento de formas de regulação flexíveis, compatíveis com o contexto específico do mercado a ser regulado, o comportamento dos seus agentes e os objetivos buscados.

A Teoria da Regulação Responsiva foi, portanto, estruturada a partir da necessidade de superar esse dualismo que pouco contribuiu para a tão almejada eficiência estatal. Assim, seu corpo teórico oferece desenhos regulatórios flexíveis e adaptativos, que harmonizam persuasão e punição de tal forma que permite o desenvolvimento de modelos de regulação mais compatíveis com a realidade prática e os objetivos assentados pelo mercado e pelo Estado. Como se observa, a teoria parte da premissa acerca da necessidade de se conhecer a fundo a estrutura do mercado regulado, suas normativas internas e as motivações dos seus atores; isto, em outros termos, significa que a Teoria da Regulação Responsiva busca justamente identificar e disponibilizar aos órgãos governamentais as melhores técnicas para cada situação particular.

Por esta razão, valemo-nos desta teoria como principal referencial teórico para debater a regulação do mercado brasileiro de aviação civil, vez que, justamente por se preocupar com as peculiaridades de cada setor, bem como com as motivações internalizadas por seus próprios agentes, inferimos que seu arcabouço teórico é capaz de nos fornecer fundamentos válidos para o desenvolvimento de parâmetros regulatórios mais eficientes, sempre atentos às demandas específicas pautadas pelos agentes do setor ora em análise.

Antes, contudo, é preciso compreender a fundo o conceito central de *pirâmide regulatória* proposto pelos teóricos; este recurso metodológico idealiza medidas crescentes de intervenção estatal, a depender do comportamento dos regulados. Assim, de acordo com o modelo desenvolvido, a autorregulação é a técnica inicial/primária a ser implementada, estando por isso na base da pirâmide, observável quando as condutas dos agentes estão em conformidade com as normas, ocorrendo pouca ou nenhuma intervenção governamental.

Uma vez que sejam identificadas irregularidades, sem a devida autocorreção pelos próprios infratores, a pirâmide é escalada, perpassando por medidas e estágios intermediários até se chegar a punições extremas, aplicáveis apenas quando as irregularidades são persistentes, podendo resultar em altos valores de multa ou mesmo na

decretação de incapacitação da empresa/agente regulada/o. Segundo Dias (2017), o modelo piramidal proposto por Ayres e Braithwaite busca favorecer o ator virtuoso, dissuadir o ator irracional e punir o ator irracional, gerando responsabilidade social.

Além da pirâmide regulatória, a cooperação entre regulados e regulador é outra importante premissa do modelo teórico proposto. O objetivo é efetivar uma regulação cooperativa entre os agentes envolvidos, com a finalidade de provocar maior aderência dos regulados às normas, a partir de ideias de incentivo (normas de incentivo), as quais não excluem, vale destacar, a inclusão de técnicas de *enforcement*, quais sejam: a punição e a persuasão, conforme o modelo de pirâmide escalonada de regimes de intervenção proposto.

Neste campo, importa esclarecer que a punição é uma técnica de confronto, aplicada em decorrência de infrações reiteradas às regras, ao passo que a persuasão (ou aconselhamento) prioriza a cooperação e a conciliação, buscando prevenir danos. O foco da persuasão é alcançar o objetivo da norma e não apenas punir os infratores após o seu descumprimento. Nesta estrutura, a possibilidade de punição existe, mas apenas em um plano subsidiário, do qual só se fará uso quando todo o resto falhar e o regulado continuar desvirtuando. Como bem destacado por Ayres e Braithwaite (1992, p. 19), a “punição é cara e a persuasão é barata”, na medida em que a utilização de estratégias majoritariamente punitivas acaba por desperdiçar recursos em litígios que poderiam ser mais bem gastos em monitoramento e persuasão aptos a prevenir – ao invés de remediar – o prejuízo.

Ainda quanto às suas premissas, a Teoria da regulação responsiva pressupõe a inexistência de qualquer tipo apriorístico de definição ou prescrição de medida regulatória a ser implementada independente da situação concreta. Isto significa que a melhor estratégia dependerá do contexto e da cultura regulatória, baseando-se no comportamento histórico dos regulados e do setor como um todo. Assim, diante da inexistência de métodos regulatórios pré-definidos, aplicáveis em toda e qualquer situação, a pirâmide regulatória busca criar uma estrutura dinâmica, sendo o comportamento dos regulados o principal critério apto a aferir a necessidade de uma resposta mais ou menos intervencionista e punitiva por parte do Estado.

Os adeptos desta teoria defendem que a simples previsibilidade quanto à possibilidade de se escalar as medidas regulatórias e

sancionatória já seria, por si só, capaz de impulsionar o comportamento adequado dos regulados, de modo a se evitar um aumento da intervenção estatal na conduta da empresa. Além de mencionar diversos estudos empíricos sobre o tema, os autores apresentam em sua obra análise econômica aprofundada que envolve a *teoria dos jogos* e auxilia na fundamentação deste ponto de vista (AYRES et al., 1992. p. 61-70).

Nota-se, assim, que a regulação responsiva se estrutura a partir de uma composição de estratégias de dissuasão e persuasão, capaz de incentivar os atores virtuosos a cumprir as regras voluntariamente e, ao mesmo tempo, dissuadir os ofensores a prosseguir com a prática de irregularidades; ressalta-se, ainda, que em trabalhos avançados e mais recentes da Teoria, foram propostas recompensas aos regulados que ultrapassam o comando disposto nas normas regulatórias previamente estabelecidas. Este programa de recompensas foi desenvolvido Braithwaite (2011) a partir do conceito de *pyramid of supports*, que prevê uma série de recompensas aos regulados que superarem os níveis estabelecidos na normativa a qual se submetem.

Atenta-se ainda à própria nomenclatura da teoria, que sinaliza para a necessidade de os entes/órgãos reguladores serem responsivos às ações dos regulados, permitindo, assim, a adoção de medidas precisas e adequadas, que propiciem maior efetividade à regulação. Desenvolvida nestes termos, a atuação motiva os atores virtuosos a prosseguirem agindo da maneira esperada, ao mesmo tempo em que força os infratores, através dos mecanismos de *enforcement*, a cumprirem as regras.

Além disso, torna-se possível, por meio das interações entre regulados e reguladores nas diferentes camadas da pirâmide, apurar as motivações, intenções e necessidades de cada empresa, identificando quais delas são exemplares/líderes ou infratoras/reincidentes e, com isso, permitindo ao ente regulador elaborar uma *resposta regulatória no mesmo tom* (GUNNINGHAM, 1998, p. 126). Neste aspecto, os autores destacam que o foco da discussão não deve ser o conteúdo da pirâmide, mas a sua forma, e por tal razão afirmam que diferentes tipos de sancionamento serão ou não apropriados a depender das diferentes arenas regulatórias (AYRES et al, 1992. p. 36).

Em resumo, portanto, a regulação responsiva se diferencia das demais estratégias de regulação sobretudo em relação ao que dispara como resposta regulatória (AYRES et al., 1992).

p. 5), possibilitando a utilização das técnicas de *enforcement* mais adequadas a cada caso, aumentando, por consequência, a probabilidade do atingimento dos objetivos elencados na normativa.

São, entretanto, diversas as críticas e propostas de aprimoramentos direcionadas à teoria, a começar pelo questionamento acerca da própria legalidade da perspectiva responsiva de regulação. Isto porque, normalmente as normas regulatórias previamente estabelecem que à determinada infração corresponde certa punição; logo, qualquer tipo de tratamento diverso daquele previsto em Lei pode ser considerado abusivo e, com isso, inviabilizar a utilização de medidas alternativas.

Neste mesmo sentido, argumenta-se que a utilização de respostas individualizadas e adaptadas para cada ator carrega um elevado nível de discricionariedade, nunca bem tolerado em modelos democráticos de Estado, podendo, por tal razão, ser interpretado como atuação pouco transparente, parcial e privilegiada a determinados atores em detrimento de outros. Acresce-se, ainda, que nem sempre estão disponíveis as medidas ou sanções necessárias para que a escalada da pirâmide seja aplicável na prática, sobretudo porque a regulação responsiva requer um número considerável de medidas para que seus efeitos sejam percebidos.

Como respostas a tais questionamentos, foram apresentadas alternativas e reformulações à regulação responsiva que, segundo Garcia (2020, p. 51), “vão desde pequenos ajustes que possibilitariam contornar as deficiências detectadas, tais como a Smart Regulation (GUNNINGHAM e GRABOSKY, 1998) e o Diamante Regulatório (KOLIEB, 2015), até uma significativa reformulação da ideia, como a Problem-centered Regulation (SPARROW, 2000) ou a Meta-Regulation (PARKER, 2002)”. Ainda segundo Garcia (2020, 51), “todas as propostas apresentadas guardam profunda correspondência com a teoria original de 1992, o que reforça o seu potencial e aplicabilidade aos casos concretos”.

De todo modo, fato é que as ideias e conceitos próprios da regulação responsiva, complementados ou não pelas reformulações propostas por outros autores, já foram e continuam sendo aplicados em entidades governamentais e organismos internacionais (KOLIEB, 2015, p. 142; BRAITHWAITE, 2011, p. 482).

No Brasil, são os artigos 170, 173 e 174 da Constituição da República que embasam a atuação regulatória do Estado, o qual, por

ser “constitucionalmente qualificado como agente normativo e regulador” (MOREIRA, 2003, p. 125), está autorizado a escolher fundamentadamente os instrumentos regulatórios de que fará uso, a saber: “regulação por normas de comando e controle, regulação por normas de indução ou, ainda, meios alternativos de realização dos objetivos regulatórios” (BINENBOJM, 2016).

Ainda de maneira incipiente, percebe-se o início de discussões a respeito da aplicação de técnicas responsivas pelas agências reguladoras brasileiras, a exemplo do que ocorre na ANEEL, no âmbito do Projeto de Fiscalização Estratégica, na Anatel (JESUS, 2015 e ARANHA, 2016) e, recentemente, na ANAC, em seu Plano Estratégico 2020-2026, com destaque para as Resoluções 472/2018 e 599/2020.

Para os fins deste trabalho, importa-nos ressaltar que neste cenário próprio do Estado regulador, no exercício da função regulatória⁸, existe uma tendência atual em combinar métodos tradicionais de regulação com as técnicas de indução, também conhecidas por regulação por incentivo⁹. A este respeito, Binjenbojm (2016) esclarece:

A realidade da Administração Pública contemporânea revela uma tendência pragmática no sentido de combinar a aplicação do método tradicional de comando e controle, próprio de estruturas mais rígidas de regulação, com o uso de novos métodos e técnicas mais flexíveis de indução (regulação por incentivos). [...] As estruturas regulatórias contemporâneas, além de articuladas em rede por mecanismos institucionais de

⁸ Distinguindo-se do modelo clássico, o Estado Regulador, além de desempenhar essas tradicionais funções, investe-se de uma outra, que se caracteriza por conter em seu espectro um pouco de cada tarefa atinente às funções proverbiais – a função reguladora. Nesse sentido, pode-se afirmar que, ao exercer a função reguladora, o Estado, por intermédio de alguns de seus centros de atribuição, pode, ao mesmo tempo, fiscalizar, editar normas e resolver conflitos. [...] são suas características básicas a complexidade, a tecnicidade e a busca pela eficiência. A complexidade deriva da própria natureza híbrida da função reguladora. Aquele já citado misto de atribuições que se combinam para constituir uma só caracteriza como complexa a regulação. A tecnicidade diz respeito ao viés que deve nortear toda a atuação regulatória, desde a escolha dos dirigentes dos órgãos reguladores, até a edição das normas reguladoras, passando pelas atividades fiscalizatória, sancionatória e decisória. A busca pela eficiência, em verdade, não constitui característica exclusiva da função reguladora, mas é fato que a distingue de maneira peculiar, por ser ínsita ao seu próprio conceito. Op. cit., p. 24, 26 e 27.

⁹ Em sentido amplo, qualquer atividade estatal de estímulo, indução ou fomento público se vale de mecanismos de geração de benefícios econômicos ou com repercussão econômica. (MENDONÇA, José Vicente Santos de, 2014, p. 383/385 apud BINENBOJM, 2006, p. 166).

relacionamento, funcionam em níveis diferenciados de intensidade, abarcando (i) normas de comando e controle, (ii) normas de indução, (iii) além de outras estratégias regulatórias não normativas. Definitivamente, nenhuma atividade de regulação está limitada, ontologicamente, a instrumentos específicos, seja ela oriunda diretamente da Constituição, de leis gerais, de leis setoriais, de regulamentos e contratos administrativos ou, até mesmo, de correção ou autorregulação. (BINENBOJM, 2016, p. 161 e 163)

Especificamente sobre regulação por *normas de indução*, Binenbojm (2016) disserta:

[...] há uma espécie de instrumento regulatório especificamente destinado a induzir ou estimular comportamentos: trata-se da chamada regulação por incentivos, que opera por normas fundadas no binômio “prescrição-prêmio”. **Em determinadas situações regulatórias, a aplicação de mecanismos normativos menos intrusivos à esfera de liberdades dos agentes regulados pode se mostrar pragmaticamente mais eficiente à obtenção dos resultados socialmente desejados**, em caráter autônomo ou complementar à regulação por normas de comando e controle. Nesse sentido, cabe ao regulador conceber hipóteses normativas de estímulo ou indução voluntária de comportamentos, evidentemente acompanhadas de mecanismos econômicos de recompensa ou de geração de posições jurídicas de vantagem, em caso de aceitação do trade off proposto no esquema regulatório. Daí a essência da regulação por incentivos: conceder prêmios ou recompensas ao regulado que adira voluntariamente a uma proposta normativa não cogente, incluída no espectro de políticas públicas desenhadas para determinado setor. (BINENBOJM, 2016, p. 166, grifo nosso).

Esta estrutura teórica-conceitual nos permite avançar para entender que, conforme propõem as premissas da teoria da regulação responsiva, a indução de determinado comportamento – quando comparada com a imposição do mesmo – por parte do ente regulador culmina com uma maior legitimidade do procedimento regulatório, vez que decorrente de uma relação consensual/voluntária/horizontal entre agentes públicos e agentes privados. Nos Estados Unidos, tal proposição é conceituada por Sustain (2009) como *libertarian paternalismo* (paternalismo libertário). Acocella e Rangel (2013, p. 276-277), ao discorrer sobre o tema, expõem o que se segue:

[...] o modelo de indução, em substituição a um modelo rígido e coercitivo, ao incentivar o estabelecimento de um sistema de cooperação voluntária, pode melhor atender aos objetivos de eficiência e racionalidade da atividade estatal. Afinal, confere-se maior legitimidade ao processo regulatório resultante de uma relação consensual entre ente público e particular, voltado à orientação estatal – e não à imposição – das escolhas privadas e dos resultados daí decorrentes. O tratamento em conjunto dos diferentes interesses envolvidos tende, pois, a incrementar a capacidade de aceitação externa dos efeitos do ato estatal decisório, estabelecendo-se interações sociais de comprometimento e colaboração e preservando-se uma atuação individual ao mesmo tempo autônoma e responsável. Essa renovada concepção pode ser associada com o que Thaler e Sunstein (2009), nos Estados Unidos, denominam de “paternalismo libertário”, voltado para a arquitetura de escolhas por parte do Estado, por meio da indução do comportamento individual em direções previsíveis, sem subtrair por completo, porém, sua margem de liberdade. (ACOCELLA; RANGEL, 2013, p. 276-277).

Concluída, assim, a exposição sobre os fundamentos da teoria que, em maior medida, nos fornece o aporte teórico necessário para a reflexão proposta, passamos, no capítulo seguinte, à avaliação do uso das técnicas de regulação responsiva no âmbito da aviação civil brasileira, especificamente na atividade de transporte aéreo de passageiros.



3

3

REGULAÇÃO ESTATAL NO ÂMBITO DA AVIAÇÃO CIVIL

Estabelecida a premissa segundo a qual o conceito de regulação envolve uma atividade de ingerência estatal no exercício da autonomia privada, a definição do instrumento regulatório por parte do órgão regulador, nos termos propostos pela Teoria da Regulação Responsiva e a partir do que se convencionou chamar de *giros constitucional-democrático* e *prático* (BINENBOJM, 2006) do Direito Administrativo brasileiro, deve ser objeto de detalhada fundamentação, capaz de demonstrar a adequação da medida proposta ao objetivo regulatório previamente definido.

Nesse sentido, conforme exposto no capítulo anterior, a perspectiva responsiva de regulação propõe um diálogo construtivo entre os diferentes grupos de interesse no processo de decisão regulatória, em um contínuo movimento de cooperação e incentivo entre as partes. No âmbito da ANAC, conforme expõem Galvão e Aranha (2021, p. 108), “os trabalhos para a implementação da regulação responsiva começaram no ano de 2018, foram priorizados no ano seguinte (2019) e estão atualmente abarcados pelo planejamento institucional de curto a médio prazo, denominado Plano Estratégico 2020- 2026”. (ANAC, 2020).

Neste plano, há um *documento de intenções*, no qual são enunciadas as diretrizes gerais de atuação do órgão a partir de cinco principais eixos, quais sejam: “Sociedade”, “Regulados”, “Processos Internos”, “Aprendizado e Crescimento” e “Recursos”. Cada um desses eixos apresenta objetivos estratégicos, cujo alcance é mensurável por meio de indicadores. Segundo Galvão (2021, p. 83), os tópicos do eixo “Regulados” evidenciam que a regulação responsiva compõe a visão de futuro da ANAC, na medida em que os objetivos estratégicos de n.º 4, 5 e 6 consubstanciam a adoção de mecanismos responsivos. Isto porque preconizam, sobretudo, o desenvolvimento da cultura de cooperação e integração do setor (OE4), a garantia da regulação efetiva (OE5) e o fortalecimento da gestão de riscos e a cultura de segurança (OE5).

Neste ínterim, interessa-nos compreender a fundo o conteúdo das Resoluções n.º 472/2018 e 599/2020 da ANAC. A primeira regulamenta as relações da autoridade aeronáutica com as empresas e os sujeitos que operam a cadeia de infraestrutura e serviços, exceto

as concessionárias e autorizadas contratadas para a gestão da infraestrutura aeroportuária; a segunda, dentre outras importantes inovações, inclui em seu âmbito regulamentar as concessionárias e autorizadas para gestão da infraestrutura aeroportuária outrora excluídas.

A Resolução 472/2018, não sem razão, é considerada pioneira do fenômeno da regulação responsiva no âmbito desta agência.¹⁰ Tal normativa prevê dois modos de detecção de conduta em desconformidade (ou, nos termos da teoria da regulação responsiva, conduta desviante): a vigilância continuada e a ação fiscal. Além disso, estabelece três espécies de providências administrativas: preventivas, acautelatórias e sancionadoras.

As providências administrativas de natureza preventiva são aplicadas antes da instauração de Processo Administrativo Sancionador, pelo próprio fiscal que apura a desconformidade. Segundo a normativa, esta categoria (que se subdivide em duas espécies) não traduz uma sanção (no sentido de sanção administrativa típica), vez que sua finalidade não é punir, mas sim restabelecer o cumprimento das condições violadas, de forma célere e eficaz. Ambas, ressalta-se, não estão previstas no Código Brasileiro de Aeronáutica.

A primeira espécie de providência administrativa preventiva é o Aviso de Condição Irregular (ACI). O ACI é, segundo os artigos 6º e 7º da referida normativa, cabível perante “infração de baixo impacto ou que não afete a segurança das operações aéreas” e consiste na notificação formal ao regulado, acompanhada da descrição do comportamento irregular identificado. A segunda espécie de providência preventiva é a Solicitação de Reparação de Condição Irregular (SRCI). O dispositivo que regulamenta a SRCI não especifica as condutas-objeto que devem ser objeto de interpelação, apenas condiciona o seu cabimento à necessidade de correção em tempo certo.

¹⁰ Sobre a relação vertical de dependência entre Lei e norma regulamentadora, no sentido de que a primeira é limite intransponível à segunda, destacamos o ensinamento de Aragão (2013, . 420 -425): São as Leis (verbi gratia, art. 25, §3o, Lei no 8.987/95) e as normas delas oriundas (inclusive as expedidas pela própria agência) que, dentro do amplo espectro regulatório que o Poder Público possui, fixam os marcos, menos ou mais amplos, em que o poder regulatório se desenvolverá, razão pela qual o órgão regulador não pode praticar atos concretos sem base normativa específica e adequada. (...) A margem de normatização da Agência é, no entanto, menor nos casos em que a própria Lei houver predeterminado os meios (leia-se, as normas e cláusulas) dos quais deverá valer-se para atendimento dos objetivos nela fixados.

A quantidade exata de prazo para que a correção seja perpetrada pelo regulado pode estar inscrita no ato administrativo da SRCI. Caso não esteja, corre o prazo legal de 60 dias úteis para o administrado apresentar o chamado Plano de Ações Corretivas (PAC). Ressalta-se que a inobservância do prazo imposto na SRCI ou do prazo assumido no PAC será, conforme previsão normativa, repreendida por outras providências administrativas. Contudo, de acordo com Galvão (2021, p. 88):

O liame entre o descumprimento do ato administrativo de SCRI ou do PAC e a posterior aplicação de medidas restritivas à exploração da atividade é hipotético. **O cabimento da SRCI não é bem delimitado pela Resolução. As situações sujeitas à correção imediata (via SRCI) ou à assunção de compromisso de conformação (via PAC) não estão claras.** (grifos nossos)

Tal como as providências administrativas de natureza preventiva, as providências administrativas acautelatórias também são cabíveis em momento anterior à condução de Processo Administrativo Sancionador (PAS). De acordo com o artigo 77 da Resolução 472/2018, são características comuns a todas as providências acautelatórias:

- Resposta imediata a um cenário de riscos quanto à segurança do voo, à integridade dos passageiros e à ordem pública;
- Concessão da medida *inaudita altera pars*;
- Autoexecutoriedade; e
- Revogação ou medidas mitigadoras e corretivas ou ainda adesão a Termo de Cessação de Conduta (TCC).

Das quatro providências acautelatórias previstas na Resolução 472/2018, três delas – detenção, interdição e apreensão – já eram previstas no Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei 7565/1986). Apenas uma – suspensão cautelar, que pode ser total ou parcial – foi originariamente trazida pela referida Resolução.

A suspensão cautelar pode, de acordo com o art. 73 da Resolução 472/2018, (i) restringir a eficácia de atestados de regularidade ou (ii) impedir a execução do instrumento de delegação. No que se refere à modalidade parcial de suspensão, o art. 57, §1º, da Resolução 472/2018 esclarece:

§1º. Enquadram-se como suspensão cautelar parcial, entre outras medidas:

- proibição de aumento de frequências das operações de aeronaves em aeródromos públicos;
- redução de frequências das operações de aeronaves em aeródromos públicos, a partir das operações da aeronave crítica; e
- redução de escopo na certificação de operadores aéreos e organizações de manutenção”.

Constata-se, de acordo com Galvão (2021, p. 91) que a suspensão cautelar parcial da exploração intervém no esquema e/ou no volume operacional das prestadoras de serviços, em caráter restritivo da liberdade econômica.

A Resolução 472/2018 inova também quanto às exigências para que as restrições impostas pelas medidas administrativas sejam revogadas, ao prever, em seus artigos 61 e 62, que para a cessação das restrições é necessária a celebração do Termo de Cessação de Conduta (TCC). Nos termos do art. 61, o “Termo de Cessação de Conduta será requisitado quando a ANAC atestar a insuficiência das medidas corretivas ou mitigadoras”. É possível que agentes em diferentes segmentos da cadeia da aviação civil sejam signatários do TCC, a exemplo das empresas de serviços aéreos, dos proprietários e usuário de aeronaves, bem como os pilotos.

O TCC é um instrumento menos dispendioso e burocrático quando comparado aos procedimentos administrativos tipicamente sancionadores e possui natureza híbrida, representando ao mesmo tempo (i) medida cautelar consensual e (ii) referência para o direcionamento das competências fiscalizatórias e sancionatórias em relação ao signatário durante dois anos. Nota-se, pois, que ele funciona como parâmetro para verificações periódicas e globais de conformidade, nos termos do que recomenda a regulação responsiva,

contrapondo-se, portanto, ao modelo de fiscalização ostensiva e constante, que enxerga regulador e regulado como adversários.

Esta estrutura proposta no TCC beneficia tanto a Agência, na medida em que racionaliza o emprego de recursos na competência fiscalizatória, quanto o *player* (empresa ou profissional habilitado), ao estabelecer contornos claros para as ações corretivas. Conforme bem observam Aranha e Azevedo (2019, 214), “uma fiscalização concentrada em padrões de comportamento indesejados é mais eficaz do que uma fiscalização apoiada em cumprimento horizontal e contínuo de toda a regulamentação”.

Por último, quanto às providências administrativas sancionadoras, a Resolução não inovou, mantendo-se fiel aos limites da sua competência normativa secundária. Seu rol, previsto no art. 9º, é taxativo e coincide com a previsão legal do artigo 289 do Código Brasileiro de Aeronáutica. De acordo com Galvão (2021), as etapas prévias à instauração do Processo Administrativo Sancionar (PAS) estão em total consonância com as diretrizes da conduta regulatória responsiva. Assim ele dispõe (2021, p. 95):

“Essa linha de raciocínio é coerente com a essência da postura responsiva do Estado Regulador, no que tange à sensibilidade sobre como e quando recorrer às sanções administrativas típicas”.

Instaurado o PAS, os órgãos julgadores e a Diretoria da ANAC podem, de acordo com o artigo 34, aplicar ou confirmar as sanções de multa e/ou de suspensão (que obsta a fruição dos títulos habilitatórios por intervalo de tempo determinar) ou cassação (que obsta a continuidade do vínculo de delegação) de certificados, licenças, concessões ou autorizações. A multa, vale destacar, é o *standard* de penalidade do sistema, vez que se admite a sua cumulação com as demais providências.

Por seu turno, o art. 11 da Resolução ANAC 472/2018 merece atenção, uma vez que a ausência de parâmetros em seu bojo para que a autoridade constate que a infração praticada justifica o uso do PAS gera verdadeira situação de insegurança jurídica, nunca bem tolerada em regimes responsivos.

“Art. 11. Constatada infração que justifique a adoção de providência administrativa sancionatória, será lavrado auto de infração, para fins de instauração de PAS” (grifos acrescentados).

Em que pese a previsão na própria estrutura sancionatória da Resolução 472/2018 de mecanismos menos intervencionistas, como o Aviso de Condição Irregular (ACI) e a Solicitação de Reparação de Condição Irregular (SRCI) ou, ainda, providências acautelatórias que viabilizem a adesão a Termo de Cessação de Conduta (TCC), o artigo 11 supramencionado dá margem para que o PAS seja utilizado como medida inicial, apesar de seu caráter oneroso e moroso, quando justificado no auto de infração.

E, uma vez lavrado o auto de infração, o regulado não dispõe mais de alternativas negociadas para retorno à conformidade. Da autuação em diante, resta-lhe o exercício do contraditório e da ampla defesa para, pelas razões arguidas, requerer a improcedência do pedido. Não há, portanto, mecanismos de estímulo à correção voluntária de irregularidade durante o PAS.

A Resolução prevê, contudo, o instituto do requerimento de arbitramento sumário de multa. Essa opção facultada ao acusado consiste na assunção de responsabilidade em face das infrações investigadas. Em contrapartida, a sanção aplicável se torna vinculada e limitada ao máximo de 50% da penalidade pecuniária abstratamente prevista para a conduta. Percebe-se que a ANAC se beneficia com o encerramento prematuro da causa e com a renúncia expressa do direito a recurso, enquanto que o sujeito regulado reduz seu potencial prejuízo à metade, além de afastar o risco de cominação das sanções de suspensão ou cassação. De acordo com Galvão (2021, p.103):

A título de impressão geral, as garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório são satisfeitas, tomando como parâmetro a estrutura “tradicional” do processo administrativo. Os prazos para manifestação, defesa ou recurso são, na maior parte dos casos, de vinte dias – quando menos, o prazo é de dez dias. Por outro lado, existe ampla margem de aprimoramento para que a sistemática se equipare ao ideal de responsividade.

No ano de 2020, a ANAC editou a Resolução 599/2020 que, em linhas gerais, não alterou a estrutura instituída para as competências fiscalizadora e sancionatória acima detalhadas, mas sanou a lacuna que havia quanto à normativa a ser aplicada para as relações contratuais de concessão da exploração da infraestrutura aeroportuária, excluídas, conforme visto, do âmbito de incidência da Resolução 472/2018.

Além disto, e ainda mais relevante, a Resolução 599/2020, em seu artigo 9º, realizou o enquadramento das hipóteses de incidência das providências administrativas preventivas, quais sejam: o Aviso de Condição Irregular (ACI) e a Solicitação de Reparação de Condição Irregular (SCRI). Com isso, sanou a omissão da normativa anterior que, conforme visto, “não promoveu a delimitação acurada das situações de cabimento das providências preventivas, tampouco do escalonamento entre essas modalidades não-sancionadoras e o Processo Administrativo Sancionado (PAS)” (Galvão, 2021, p. 105). Em prol da máxima efetividade, a Resolução ANAC 599/2020 caminhou bem ao definir quando estas medidas preventivas não incidem; por conseguinte, o universo residual de condutas admite essas modalidades não-punitivas de reorientação, em perfeito alinhamento com o ideal de responsividade.

Atenta-se, ainda, para o parágrafo único¹¹ do art. 1º, cuja redação, segundo Galvão (2021, p. 105) sintetiza o paradigma da Regulação Responsiva:

(...) cada espécie de medida prescrita descortina uma série de opções para a concretização. O elo entre esses modos de agir é a criação de um ambiente regulatório majoritariamente orientado por medidas indutivas às melhores práticas, as quais despertam a internalização (i.e., a incorporação à cultura corporativa) ou a adesão consensual das ações corretivas, por meio de acordos celebrados com o Regulador.

Nota-se, assim, que esse recente arcabouço normativo instituído pela ANAC está voltado à lógica responsiva de estimular a conformidade global das condutas, ao invés de punir a desconformidade, sobretudo quando pontuais e não comprometedoras da qualidade dos serviços prestados. Ressalta-se, como bem observa Galvão (2021, p. 108) que “a flexibilidade do modelo responsivo não significa passividade perante a reincidência de certos atores. Assim, é razoável que a prática recente da infração justifique a indisponibilidade de tratamento mais benéfico ao reincidente”, como bem orienta a postura regulatória responsiva.

¹¹ “Art. 1º (omissis)

Parágrafo único. A fiscalização priorizará medidas de educação, orientação, monitoramento, melhoria contínua, prevenção, coordenação e regularização de condutas, transparência e cooperação”

Contudo, a análise conjunta destas duas recentes Resoluções da ANAC, cujo avanço em termos de implementação da vertente responsiva de regulação é notório, permite-nos fazer dois importantes apontamentos a respeito de suas projeções práticas, considerando, sobretudo, possíveis aprimoramentos técnicos em observância aos princípios teóricos da regulação responsiva.

O primeiro apontamento corresponde à verificação de possível risco de engessamento do sistema fiscalizatório e sancionador – ao invés da almejada flexibilidade – em razão da previsão de instauração automática de PAS sempre que descumpridos o PAC e o TCC; ou seja, em outros termos, esta relação de interdependência entre o cumprimento das cláusulas estabelecidas no PAC ou TCC para a não instauração de PAS acaba por inflexibilizar as opções de reparação de condutas desviantes por parte da agência. Esta dinâmica, afirma Galvão (2021, p. 111), “contradiz um dos princípios cardeais da Regulação Responsiva – a racionalização sobre a real necessidade da fiscalização e da punição ostensivas”.

O segundo apontamento refere-se à ausência de incentivos propriamente ditos (ou recompensas), bem como de obrigações de fazer intermediárias na estruturação das providências passíveis de serem adotadas antes da abertura do PAS. Dito de outro modo, “a gradação das respostas que a ANAC provê às posturas de seus administrados-parceiros está posta em escala com poucos níveis. Por via de consequência, quanto menos opções houver ao escalonamento, mais recorrente será o acesso às vias litigiosas” (GALVÃO, 2021, p. 112).

Fato é que uma baixa mobilidade na pirâmide de estratégias regulatórias prejudica o sistema como um todo. Por tal razão, revela-se importante a previsão de formas intermediárias para induzir a conformação dos regulados, bem como de normas que prevejam expressamente sanções premiaias, na categoria do que a regulação responsiva entende por incentivos, por meio das normas de indução.

De todo modo, é possível constatar que a agência está alinhada com o intuito de ampliar a qualidade da atividade regulatória do Estado, conferindo-lhe maior sofisticação e transparência por meio de métodos modernos de avaliação de resultados, bem como a partir da ampliação do que se denomina de “caixa de ferramentas”, disponível ao arcabouço regulatório responsivo a fim de garantir-lhe maior eficiência. Todos esses preceitos são necessários para que seja possível estabelecer políticas regulatórias baseadas em evidências, condizentes

com o mandamento constitucional no sentido de uma regulação empiricamente informada, eficiente e responsiva.

Neste interim, destaca-se a edição da Medida Provisória 1.089/2021, convertida em Lei em junho de 2022 (Lei n.º 14.368/2022), fruto de uma das iniciativas do Programa Voo Simples, cujo objetivo precípua é contribuir para a desburocratização e desenvolvimento do setor da aviação, em consonância com os princípios da regulação responsiva. A referida Medida Provisória, posteriormente convertida em Lei, revogou, ao todo, noventa e um dispositivos do Código Brasileiro de Aeronáutica, além de alterar as Leis n.º 11.182/2005 (Lei de criação da ANAC), 6.009/1973 (Lei de operações aeroportuárias) e 5.862/1972 (Lei da Infraero).

Em comum, as alterações buscaram inovar e aperfeiçoar a prática regulatória, a partir da simplificação de procedimentos e fomento ao setor, consolidando, assim, o entendimento de que os serviços de transporte aéreo são, de fato, considerados atividade econômica de interesse público. Como exemplos das modificações implementadas, a Lei n.º 14.368/2022 dispensou expressamente a autorização do Poder Executivo para funcionamento de empresas estrangeiras que prestam serviço de transporte aéreo no Brasil, sendo suficiente o cumprimento dos requisitos já previstos no Código Civil, que especifica a documentação necessária para requerimento de autorização de funcionamento de sociedade estrangeira no Brasil, facilitando, assim, o trâmite formal e, conseqüentemente, atraindo o mercado, em um caminho que notoriamente se propõe a ser responsivo, pragmático e desburocratizado.

Outra alteração importante foi a eliminação do processo de outorga de serviços aéreos. Com esta mudança, a exploração de serviços aéreos tornou-se menos burocrática, permitindo que a Agência foque na segurança das operações, concentrando, assim, maiores esforços no procedimento de certificação das empresas aéreas. Como resultado, em fevereiro de 2022, a ANAC editou a Resolução n.º 659/2022, passando a regular a exploração de serviços aéreos sem processo de outorga. Atualmente, a conferência das condições para exploração de serviços aéreos é realizada pela Superintendência de Padrões Operacionais (SPO) da Agência após emissão do Certificado de Operador Aéreo (COA); não se exige mais, portanto, aprovação da Diretoria Colegiada da ANAC, verdadeira barreira ao dinamismo inerente ao setor.

Ressalta-se, ainda, a atualização feita pela referida Lei da tabela de Taxas de Fiscalização da Aviação Civil (TFAC), o que trouxe maior proporcionalidade aos valores cobrados, que serão devidos de acordo com a complexidade do serviço. Por fim, merece destaque a alteração das regras para relicitação, que retira antigos entraves à sua fluidez, facilitando todo o procedimento para administração dos aeroportos.

Responsável por todas estas mudanças, o programa Voo simples, criado pela ANAC e pelo Governo Federal, em outubro de 2020, tem justamente o objetivo de modernizar o setor de aviação civil brasileiro, desburocratizando-o e, por consequência, conferindo-lhe maior dinamismo, eficiência e competitividade, alterando, para tanto, diversos diplomas legais¹² que dispõem sobre transporte aéreo. De acordo com os dados oficiais¹³, aproximadamente 91% das 69 iniciativas do programa foram iniciadas ou concluídas. O quadro 1 a seguir elenca programas e atos normativos de orientação responsiva atualmente em vigor no Brasil:

Quadro 1 – Atos Normativos e exemplos de atuações responsivas da Agência Nacional de Aviação Civil

Ato normativo	Ano de vigência	Exemplo de mecanismo responsivo
Resolução n.º 472 da ANAC	2018	ACI e SRCI;
Resolução n.º 599 da ANAC	2020	Redação do artigo 9º;

¹² A Lei 14.368/2022 altera as seguintes Leis: Lei n.º 6.009, de 26 de dezembro de 1973; Lei n.º 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica); Lei 13.448, de 5 de junho de 2017; Lei 11.182, de 27 de setembro de 2005; Lei 9.826, de 23 de agosto de 1999; Lei 10.833, de 29 de dezembro de 2003; Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor); e revoga dispositivos das Leis n.º 5.862, de 12 de dezembro de 1972 e 8.666, de 21 de junho de 1993.

¹³ Disponível em <https://www.gov.br/anac/pt-br/noticias/2022/simplificacao-do-procedimento-para-exploracao-de-servicos-aereos-e-um-dos-principais-avancos-da-mp-1.089>. Consulta em 10 de setembro de 2022.

Plano Estratégico 2020-2026 da ANAC	2020	Preconiza desenvolvimento da cultura de cooperação e integração do setor e regulação efetiva;
Programa Voo Simples da ANAC	2020	Simplificação e desburocratização da aviação civil; atualização da TFAC;
Lei n.º 14.368	2022	Dispensa de autorização do Poder Executivo para atuação de empresa estrangeira de serviço aéreo no país;
Resolução n.º 659 da ANAC	2022	Exploração de serviços aéreos sem prévio processo de outorga.

Fonte: Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)

Conforme se observa, os atos normativos indicados no quadro 1 demonstram que o processo de regulação responsiva na Agência Nacional de Aviação Civil passa por um processo evolutivo que, efetivamente denotou os primeiros reflexos práticos com a publicação da Resolução 472 em 2018 até os exemplos publicados com a promulgação da Lei 14368/22 e do Programa Voo Simples.



4

4

METODOLOGIA

Por se tratar de uma pesquisa exploratória, a revisão da literatura nacional e estrangeira, a pesquisa documental e normativa, bem como a realização de entrevistas configuram-se como procedimentos técnicos fundamentais para a consecução de seus objetivos. Por meio destes recursos, objetiva-se identificar as argumentações sustentadas pelos sujeitos envolvidos – regulados e entes reguladores – a fim de observar, sobretudo, se suas percepções conflitam ou harmonizam-se com os fundamentos gerais da teoria da regulação responsiva (AYRES; BRAITHWAITE, 1992).

Assim, privilegia-se a utilização de uma abordagem qualitativa capaz de permitir uma ampla compreensão das representações, das expectativas e das estratégias utilizadas pelas partes envolvidas. Questionários abertos e entrevistas são, portanto, métodos necessários para este propósito, a fim de, conforme propõem Boltanski e Thévenot (1991), ouvir as justificações das partes. Nesta mesma perspectiva dispõe Latour (2012, p. 77): “qualquer entrevista, narrativa ou comentário, por trivial que pareça, enriquecerá o analista com um conjunto assombroso de entidades para explicar o curso de uma ação”.

Nesse sentido, considerando, sobretudo, a função exercida e a experiência prática acumulada, selecionamos, para as entrevistas propostas, os seguintes agentes atuantes no âmbito regulatório da aviação civil brasileira:

- Ronei Saggioro Glanzman, Secretário Nacional de Aviação Civil;
- João Souza Dias Garcia, Superintendente de padrões internacionais da ANAC;
- Augusto César Trindade, Cel R1 Força Aérea Brasileira;
- Ruy Amparo, Diretor de Segurança em Operações de Voo da Associação Brasileira das Empresas Aéreas (ABA);
- Nilson Luiz Souza, Investigador de Acidentes Aeronáuticos e Professor na formação de aeronautas brasileiros;

- Raquel Fischer, Gerente regulatório e jurídico da Azul Linhas Aéreas;
- Rodrigo Virgílio, Diretor de Seguridade do Grupo Latam Airlines;
- Diego Medeiros, CEO da Helipark
- Sergio Mourão, Presidente da Comissão de Direito Aeronáutico, Especial e Aeroportuário da OAB-MG.

As entrevistas buscaram, a partir da escuta atenta às reivindicações e críticas dos atores envolvidos, uma contextualização clara das suas demandas e expectativas, sobretudo a respeito dos seguintes pontos:

- Modelo atual de relação entre o setor público e regulados, com especial destaque para o atual Plano Estratégico 2020-2026 da ANAC, a fim de investigar pontos de convergência e divergência com a abordagem responsiva de regulação, bem como apoio e críticas aos mecanismos regulatórios atualmente em vigor;
- Desafios e questionamentos ao modelo vigente, bem como possíveis caminhos para o seu aprimoramento pela via da cooperação;
- Principais obstáculos para soluções de conflitos e propostas de formas alternativas para solucioná-los;
- Influência dos resultados obtidos na segurança das operações;
- Descrição do modelo de regulação atualmente adotado no Brasil, a partir de dados e indicativos que apontem para uma via responsiva;
- Sugestões de melhorias, vigilância contínua e projetos flexíveis e participativos a serem implementados.

Como suporte teórico, encontramos na Teoria da regulação responsiva de Ayres e Braithwaite (1992) elementos conceituais importantes para a reflexão proposta acerca dos ambientes

regulatórios, bem como na teoria da escolha pública (public choice theory), cuja finalidade é propiciar um diálogo eficiente entre reguladores e regulados, deveras apropriado para as discussões atinentes ao panorama regulatório da aviação civil brasileira.

No que se refere especificamente ao referencial teórico da escolha pública, considerando a vasta literatura que a integra, bem como as diversas contribuições de autores do campo da Economia e Política, baseamo-nos nos trabalhos de Buchanan e Tullock (1962), sobretudo na ideia central desenvolvida por eles de que a coletividade é uma instituição com existência, valores e motivações dependentes dos seres humanos que dela fazem parte. Em outros termos, para Buchanan e Tullock (1962), a racionalidade coletiva não pode ser tratada em separado da racionalidade individual, vez que, para eles, a “escolha pública é uma escolha racional do indivíduo em coletividade” (1962, p. 3). Por tal razão, segundo os autores, “as escolhas das instituições políticas deveriam ser estudadas a partir da sua relação com os valores-guia da decisão dos indivíduos que a compõem” (ARANHA, 2019, p. 18).

Partilhamos dessas premissas sustentadas por Buchanan e Tullock (1962) e as usamos para refletir acerca da atuação da ANAC, considerando suas escolhas no âmbito regulatório nos exatos termos da teoria da escolha coletiva (theory of collective choice). Não por acaso interessa-nos ouvir os sujeitos que formam seu quadro de direção; são os seus valores e motivações que, ao final e em conjunto, conduzirão a tomada de decisões, as quais se materializarão na normativa regulamentar aplicável.

Acresce-se, ainda, metodologicamente, o estudo da normativa estrangeira, com a finalidade precípua de contribuir para o desenvolvimento do microssistema interno de regulação da aviação civil.

Em síntese, portanto, busca-se, com os recursos metodológicos expostos, desenvolver considerações atuais sobre os possíveis caminhos para o aperfeiçoamento de um modelo de regulação responsiva no âmbito da aviação civil brasileira, a partir da implementação de normas de incentivo (ou normas de indução) em substituição às normas de comando e controle, para uma maior eficácia regulatória e conseqüente incremento ao setor.

Esclarece-se, neste oportuno, que o trabalho propõe um recorte específico referente ao tema “atividade fiscalizatória no âmbito da aviação civil brasileira”, ressaltando-se, desde já, que estão excluídas do

âmbito da análise aqui proposta as atividades de aviação geral, restringindo-se, pois, às atividades de transporte aéreo, mais especificamente ao transporte aéreo de passageiros, seja este regular (linhas permanentes) ou não regular (voos charter e taxi aéreo).

Sem a pretensão de esgotar o tema, sobretudo por conta da extensão característica de um trabalho a nível de Mestrado, esta Dissertação debate algumas demandas regulatórias que, pela reiteração em que são suscitadas pelas partes interessadas, bem como pela prevalência de casos práticos as envolvendo, revelam sua importância para o desenvolvimento do setor. Neste ínterim, ressalta-se que, embora a recente Resolução n.º 472 da ANAC altere normas regulatórias aplicáveis a todo o setor, nossa atenção está voltada, conforme explicitado, às questões mais recorrentes e de maior impacto prático envolvendo as atividades fiscalizatórias no âmbito do setor brasileiro de transporte aéreo de pessoas.

Destarte, para fins de orientação e mapeamento das demandas suscitadas durante as entrevistas, todas as quais realizadas entre os meses de agosto e outubro de 2022, esclarece-se que foi utilizado o seguinte roteiro de perguntas referenciais:

1. Em face dos modelos atuais de fiscalização e regulação praticados em sua área de atuação da aviação civil brasileira, aponte seus pontos de elogios e divergências.
2. Diante dos modelos vigentes, quais os desafios e questionamentos para a implantação de um modelo regulatório baseado nas relações de cooperação?
3. Quais seriam os principais obstáculos para soluções de conflitos e propostas de formas alternativas para solucioná-los?
4. Quais seriam as possíveis influências dos resultados mencionados na segurança das operações?
5. O modelo regulatório adotado na aviação civil brasileira, na sua opinião, já apresenta algum indicativo para uma via responsiva?
6. Quais seriam, na sua opinião, as sugestões de melhorias, vigilância contínua e projetos flexíveis e participativos a serem implementados?



5

5

RESULTADOS

O conteúdo exposto nos capítulos anteriores, mais precisamente nos capítulos 2 e 3 deste trabalho, permite-nos constatar que a Agência Nacional de Aviação Civil Brasileira não só partilha de premissas desenvolvidas pela teoria da regulação responsiva, como já as implementa em algumas de suas normativas, com destaque para a Resolução n.º 472 de 2018 e a Resolução n.º 599 de 2020, bem como as integra ao Plano Estratégico 2020- 2026, atualmente em vigência.

Diante deste cenário e com o fim de aprofundar o estudo proposto, dedicamos relevante período, previamente previsto no cronograma de pesquisa, para ouvir os sujeitos envolvidos e, portanto, interessados no incremento de um modelo regulatório que busque e implemente mais segurança e eficiência no mercado de aviação civil nacional.

Neste ínterim, como recurso metodológico, selecionamos para a entrevista autoridades do governo, ocupantes de cargo de chefia de empresas aéreas, bem como pilotos e demais profissionais que atuam diretamente na prática diária da aviação. O intuito precípua foi, a partir da escuta atenta, identificar setores deste mercado nos quais a aplicação de recursos delineados pela teoria da regulação responsiva possa gerar melhores resultados, não apenas para o Estado, enquanto ente regulador, mas também para as empresas aéreas e para os consumidores finais, contribuindo, deste modo, para o desenvolvimento de um marco regulatório mais eficiente e seguro para toda a sociedade civil. Ressaltamos, neste oportuno, que partilhamos da seguinte premissa metodológica:

“Qualquer entrevista, narrativa ou comentário, por trivial que pareça, enriquecerá o analista com um conjunto assombroso de entidades para explicar o curso de uma ação”. (LATOIR, 2012, p. 77).

Destarte, concluídas as entrevistas com os sujeitos identificados no capítulo quatro, identificamos duas temáticas que foram reiteradamente suscitadas por eles, quais sejam: a cultura/educação de segurança e o excesso de burocracia e conseqüente distanciamento entre as partes. Percebemos que representantes de diferentes setores do mercado de aviação civil nacional expuseram em suas falas

conteúdos semelhantes que convergem para uma mesma conclusão: para que os parâmetros regulatórios brasileiros alcancem maior eficiência na concretização de seus fins é preciso que a cultura da segurança se difunda no país, trazendo, por consequência, diminuição de etapas meramente burocráticas, estreitamento das relações e incremento da confiança entre as partes.

O quadro 2, exposto a seguir transcreve trechos das entrevistas realizadas, os quais revelam como, independentemente do locus de enunciação, as partes partilham visões similares a respeito da necessidade de expandir a cultura da segurança e, com isso, aperfeiçoar a relação entre regulados e regulador, nos moldes delineados pela teoria da regulação responsiva. Vejamos:

Quadro 2 – Percepção de alguns dos sujeitos entrevistados sobre a cultura da segurança no Brasil

<p>A meu ver, o primeiro desafio é cultural, ou seja, o regulador ainda enxerga o regulado como infrator potencial, o que prejudica sobremaneira o estabelecimento de uma relação mais cooperativa e menos punitiva. [...] Lembro novamente da questão cultural como maior obstáculo, a autoridade deve se fazer mais próxima do regulado, seja através de canais de comunicação eletrônicos, seja fisicamente, seja pela promoção de eventos (simpósios, audiências, workshops). Trata-se de uma questão de suma importância, pois a relação de confiança entre as partes dificilmente ocorrerá no modelo atual, em que a autoridade tem pouco ou nenhum contato com o regulado, exceto para puni-lo.</p> <p>(Sergio Mourão, Presidente da Comissão de Direito Aeronáutico, Especial e Aeroportuário da OAB-MG)</p>
<p>Uma vez havendo um maior estreitamento e maior relação de confiança entre as partes reguladas e reguladoras, certamente, a segurança das operações seriam beneficiadas. De todos os aspectos mencionados, a de cultura de segurança mais sólida e madura muito contribui para a segurança como um todo [...]. De um modo geral, os órgãos reguladores devem agir, em parte e também, como tutor de alguns regulados, ensinando-os a realizar as tarefas, não apenas as cobrando, em especial, os operadores de RBAC 91 e 135.</p> <p>(Coronel Aviador R1 Augusto Trindade, Força Aérea Brasileira)</p>
<p>A ANAC tem buscado estruturar em seus processos a expansão das ferramentas de fiscalização, trazendo novas possibilidades de atuação e permitindo que a autoridade também crie incentivos para a troca de informação com os regulados. Para o sucesso desse processo, se faz necessária a realização de atividades que promovam a conscientização, tanto do regulado quanto do regulador, adotando princípios e implementando processos e uma cultura organizacional baseados nos conceitos de regulação responsiva [...]. Mais recentemente, a ANAC desenvolve projeto de regulação responsiva com propostas de novos avanços nesses aspectos. Além disso, desde a publicação da Resolução nº 472/2018 (Enforcement) estão previstas as medidas administrativas “Aviso de Condição Irregular (ACI)” e “Solicitação de Reparação de Condição Irregular (SRCI)”. Isso possibilitou a correção de uma situação irregular sem necessariamente recorrer ao caráter punitivo.</p> <p>(João Souza Dias Garcia, Superintendente de padrões internacionais da ANAC)</p>

Ratifico a opinião que um sistema integrado poderá agilizar esse processo, o qual infelizmente precisamos de exemplos executados em sua totalidade para que se obtenha uma mudança cultural e entendimento do que é uma responsabilidade civil em uma operação tão complexa que é a aviação.
(Rodrigo Virgílio, Diretor de Seguridade da LATAM)

Fonte: entrevistas realizadas pelo autor.

A percepção dos entrevistados acerca da necessidade de expansão da cultura da segurança no contexto brasileiro encontra respaldo no próprio arcabouço teórico da regulação responsiva. Braithwaite (2006, p. 884) afirma:

“Responsive regulation is an approach designed in developed economies (AYRES e BRAITHWAITE, 1992). Most of the critiques of it are also framed within the context of developed economies”.

A teoria da regulação responsiva foi, portanto, desenvolvida em (e para) contextos socioeconômicos típicos de países desenvolvidos. Não sem razão, bem como em consonância com o que atestam os próprios autores da referida teoria, os entrevistados neste trabalho identificam a questão cultural como um dos principais entraves à aplicação e ampliação dos mecanismos regulatórios responsivos no Brasil.

De acordo com Braithwaite (2006, p. 896), “as economias em desenvolvimento são mais carentes de todas as capacidades necessárias para fazer com que a regulação responsiva funcione tão bem quanto em sociedades desenvolvidas”. Ressalta-se que esta é uma proposição formulada pelo referido autor, exposta em artigo intitulado *Responsive Regulation and Developing Economies*, de sua autoria. Neste trabalho, o autor sustenta que, em geral, a teoria da regulação responsiva não leva em conta os déficits de capacidades existentes em cada contexto específico. Para tais cenários, no entanto, o referido autor propõe, dentre outros recursos, o que denominou de *networking escalation*, isto é, um escalonamento de rede, que corresponde a uma forma de fazer o máximo de uma capacidade regulatória limitada.

Isto nos permite concluir que o entrave cultural não é mera impressão dos entrevistados, mas elemento identificado pela própria teoria em contextos de sociedades em desenvolvimento. Contudo, sendo uma premissa básica da teoria responsiva, certo é que o melhor modelo regulatório sempre dependerá do contexto específico no qual será aplicado, vez que tal teoria parte do pressuposto de que a

regulação vigente deve ser sensível às características do mercado a que intenta regular e assim ser responsiva a elas.

Portanto, o fato de se tratar de um contexto típico de sociedade em desenvolvimento, por si só, não impede a aplicação dos mecanismos regulatórios responsivos, apenas exige que adequações sejam feitas a esta realidade, cujos déficits de capacidades são inerentes. Isto ocorre porque se entende que a capacidade de resposta (responsiveness) não é uma fórmula predeterminada, mas uma postura do regulador, intrinsecamente permissiva ao florescimento de uma gama de abordagens e instrumentos regulatórios; nas palavras de Braithwaite (1992, p. 5):

“For the responsive regulator, there are no optimal or best regulatory solutions, just solutions that respond better than others to the plural configurations of support and opposition that exist at a particular moment in history’.

Como visto, a cultura regulatória responsiva tem o mérito de trazer grande dinamismo e dialogicidade entre as partes, opondo-se à perspectiva de regulação baseada no modelo tradicional de comando e controle, caracterizada pela fiscalização e sancionamento não escalonado por parte do ente estatal. Comparando um modelo ao outro no contexto brasileiro, de modo a identificar vantagens e desvantagens práticas inerentes a cada um, constatamos que, tanto por parte dos sujeitos regulados, como por parte dos agentes reguladores entrevistados, a opinião prevalecente é a de que a proposta responsiva, sobretudo em razão da sua flexibilidade, oferta maior segurança operacional quando comparada à abordagem impositiva. Vejamos:

Quadro 3 – Comparação dos modelos

<p>Considerando-se que o principal objetivo da atividade fiscal é o estímulo de práticas seguras através do cumprimento de regras e padrões, o simples fato de punir determinada prática não se traduz em garantia de observância do regramento, pelo contrário, o que se consegue em maior proporção é o temor da autoridade, o que, em última análise, não se traduz em incremento da segurança. Posto isso, entendo que o resultado obtido através do sistema “Comando e Controle” não influencia positivamente na segurança operacional, por representar um sistema estático e distante do público regulado. [...] a via responsiva com capacidade de atender o objetivo de atrair o regulado à regularidade encontra consistência na “Regulação Responsiva”, ou em outro sistema que ofereça ao regulado a possibilidade de se regularizar sem que sofra punições (no caso de infrações de menor gravidade). No modelo regulatório atual, as ferramentas alternativas à punição são pouco ou nada utilizadas (ACI / SRCI), restando basicamente o viés punitivo como medida adotada. A meu ver já existem ferramentas suficientemente eficazes, o que deve ser feito é aplicá-las. (Sergio Mourão, Presidente da Comissão de Direito Aeronáutico, Especial e Aeroportuário da OAB-MG)</p>
<p>Quando se tem uma regulação limitadora e de difícil atendimento, as violações aumentam. Todavia, nada parece garantir que a implantação de uma regulação livre de multas e sanções trará a parceria do regulado. Quando se entende que a regulação é algo que existe apenas para ser obedecido, assim sendo, afastado das reais necessidades para a operação, passa-se a correr o risco da criação de parâmetros subliminares de operação, os quais a segurança pode não ter tanto destaque. (Nilson Luiz, Investigador de Acidentes Aeronáuticos)</p>
<p>Há um enorme espaço de crescimento para um modelo mais inteligente de fiscalização partindo de uma regulação mais responsiva. Em aviação civil, mais importante do que a cultura da punição ou apenamento, é o fomento à cultura da conformidade. A ANAC vem aprimorando os instrumentos necessários mas está longe de praticar um ciclo completo em que a regulação gere incentivos para a conformidade e que, quando não observada, possa ser objeto de uma discussão construtiva com o mercado para a adoção de práticas que estejam mais alinhadas aos regulamentos. (Gustavo Albuquerque, Procurador Geral da ANAC)</p>

Fonte: entrevistas realizadas pelo autor.

Nota-se, portanto, que apesar de ainda prevalecer o modelo tradicional de normas de comando no âmbito da regulação nacional em aviação civil, os dois polos da relação – regulados e Estado – enxergam na via responsiva uma alternativa regulatória mais inteligente, mais segura e mais eficaz. Assim ocorre porque, conforme amplamente dissertado no capítulo 3 deste trabalho, a perspectiva responsiva se fundamenta na sensibilidade às características do mercado ao qual se propõe regular, dispensando fórmulas genéricas e engessadas, o que interessa a todas as partes.

Além disto, a regulação responsiva pressupõe a incorporação de sanções (ou retaliações) equivalentes, o que determina que a resposta do Estado à conduta praticada seja a ela proporcional, levando em

conta, sobretudo, a dimensão da infração. Na aviação civil, em especial, a postura persuasiva deve prevalecer até o limite da segurança, quando sanções mais intensas, próprias do topo da pirâmide, devem ser aplicadas para defesa da vida.

No Brasil, atualmente, o maior desafio enfrentado no campo regulatório é de ordem prática, tendo em vista que, em que pese ampla concordância dos sujeitos envolvidos quanto à necessidade de mudanças no âmbito fiscalizatório na direção de uma perspectiva mais colaborativa e menos impositiva, os entraves observáveis no cotidiano da atividade de transporte aéreo são inúmeros, muitos dos quais relacionados à enfraquecida cultura da segurança, reduzido diálogo entre as partes da cadeia operante, bem como desconfiança e insegurança no modelo sancionatório prevalecente.

A preocupação quanto à questão cultural torna-se, de acordo com Galvão (2022, p. 238), “particularmente importante quando se tem em mente o diagnóstico de Soltes, de que boa parte da diferença, em termos de ética, das condutas adotadas por uma sociedade empresária pode ser atribuída a uma questão cultural”. Soltes explica (2016, p. 122):

A cultura é que definirá a atitude de determinados administradores e empregados frente a alguns dilemas, como a disposição para pagar uma “comissão extra” para determinado agente público pelo fechamento de um contrato, ou a disposição de um administrador para incluir mecanismo necessário de segurança em determinado produto mesmo correndo o risco de que a inclusão não seja aprovada pelos consumidores em razão da onerosidade, etc. O que explica por que os gerentes de determinada sociedade irão considerar o pagamento para o fechamento do contrato a um agente do governo local uma atitude eficiente e sensata e, para outros, uma grave infração, é justamente a cultura, definida como regras tácitas que orientam a conduta e criam um comportamento coeso entre os indivíduos.

Quanto ao modelo sancionatório, existem, na teoria do Direito, inúmeras abordagens críticas ao poder regulamentar estatal que se vale do uso da força/sanção como elemento principal de coação. Como exemplo, Habermas¹⁴, em sua teoria da ação comunicativa, discorre sobre a importância da legitimidade procedimental das normas, uma vez que, sendo as normas vigentes reconhecidamente legítimas, seus

¹⁴ HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*. 3a ed. Madri: Editorial Trota S/A, 2001.

destinatários a cumprem não pelo temor à sanção, mas sobretudo em razão da concordância em seus comandos. Para o alcance deste contexto sócio jurídico, é necessário que o Estado garanta um processo comunicativo no qual a participação e a anuência dos regulados sejam de fato observadas.

Aplicando a teoria habermasiana ao contexto regulatório brasileiro no âmbito da aviação civil, podemos considerar que iniciativas estatais que invistam na produção de normativas regulamentares legítimas – aptas a gerar aderência dos regulados não pelo temor à punição, mas sim pela concordância em relação aos seus procedimentos e finalidades – aparentam ser importantes instrumentos capazes de causar impactos práticos positivos no setor.

Em consonância com esta perspectiva, está a ideia defendida por Buchanan e Tullock (1962) segundo a qual a a coletividade é uma instituição com existência, valores e motivações dependentes dos seres humanos que dela fazem parte. Representantes da teoria da escolha pública (public choice theory). Buchanan e Tullock (1962) defendem que “a escolha pública é uma escolha racional do indivíduo em coletividade (1962, p. 3) e, por tal razão, as escolhas das instituições políticas devem ser estudadas a partir da sua relação com os valores-guia da decisão dos indivíduos que a compõem”.

Sendo assim, é deveras importante que os sujeitos que integram o quadro de direção da ANAC atentem-se à responsabilidade que possuem para o desenvolvimento, implementação e propagação do modelo regulatório almejado. Afinal, são os seus valores e motivações que, ao final e em conjunto, conduzirão a tomada de decisões, que se materializarão na normativa regulamentar vigente. Por tal razão, se mostra extremamente importante que o Estado participe ativamente do processo de esclarecimento e difusão das premissas responsivas a serem implementadas. Aqui, vale destacar que a ANAC, desde agosto de 2020, implementa o “Projeto de Regulação Responsiva”, que busca uma atuação mais efetiva¹⁵ e com melhores índices de conformidade regulatória. A própria descrição do projeto, conforme a seguir transcrita, permite-nos constatar que a agência reguladora brasileira, em sua atual gestão, almeja a via responsiva; vejamos:

A regulação responsiva é uma alternativa ao modelo

¹⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/regulacao-responsiva/conheca-o-projeto-regulacao-responsiva>. Acesso em outubro de 2022.

regulatório baseado essencialmente em punições, conhecido como comando e controle. O comando e controle, quando exclusivamente adotado, encontra limitações, já que não existem incentivos para que o regulado cumpra voluntariamente os requisitos postos pelo regulador. Além disso, as multas, as suspensões e as cassações tendem a ser excessivamente pesadas, tanto para o regulador quanto para o regulado que demonstra um histórico de colaboração e comprometimento com os objetivos regulatórios.

A adoção exclusiva de ferramentas de comando e controle pode gerar diversos problemas, como normativos demasiadamente prescritivos, elevado volume de processos sancionadores e de custos administrativos, pouca liberdade do regulador frente à diversidade de comportamentos dos regulados e baixa efetividade das sanções aplicadas. Por isso, cada vez mais os reguladores, dos mais diversos setores, estão migrando para um modelo de regulação responsiva.

O Projeto propõe, dessa forma, que a ANAC repense o seu atual modelo de regulação para utilizar ferramentas de comando e controle somente quando estritamente necessário. O foco passará a ser o estabelecimento de incentivos, a prevenção e a conformidade regulatória, e não o sancionatório. Com o uso adequado de instrumentos de persuasão e penalidades, espera-se que a regulação da aviação civil se torne mais efetiva com resultados positivos para o ambiente regulado e para a sociedade.

Além disto e não menos importante, acresce-se à responsabilidade estatal a responsabilidade dos agentes empresariais. Isto porque o desenvolvimento de uma cultura ética de responsabilidade perpassa pela consciência coletiva de todas as partes envolvidas. É exatamente nesse contexto que se desenvolve a discussão a respeito dos programas de compliance, que se refere a um mecanismo de autorregulação, compatível com a heterorregulação, a ser implementado nas empresas, em um contínuo processo de dentro para fora, isto é, dos ambientes corporativos para o mercado. Assim observa Galvão (2021, p. 229):

[...] por meio dos programas de compliance, busca-se realçar e difundir o valor intrínseco das normas jurídicas e as razões para o seu cumprimento, a fim de gerar uma efetiva cultura de respeito à ética e à legalidade que, iniciada dentro da empresa, possa depois se expandir, estendendo-se a todos aqueles com os quais determinado agente econômico trava relações contratuais.

A proposta principal do compliance é fazer com que a mudança interna (da empresa) funcione como catalisador da transformação do próprio mercado, isto é, “do espaço comum em que os agentes econômicos entabulam relações com outras empresas, com consumidores e com o Estado” (GALVÃO, 2021, p. 229). Dessa forma, os programas de compliance impactam na própria cultura corporativa do país, favorecendo uma visão institucional do mercado, em que as regras do jogo são compreendidas e respeitadas por todos os agentes, fomentando, assim, o seu bom, justo e adequado funcionamento.

A este respeito, importante destacar que a Federal Aviation Administration (FAA), instituiu, desde 2018, o Programa de Conformidade (Compliance Program), a fim de incorporar na estrutura da agência os conceitos da Filosofia da Conformidade (Compliance Philosophy),

cujo objetivo precípua é obter a conformidade dos atores dispostos e capazes de cumprir medidas corretivas. O programa promove uma série de estímulos ao engajamento dos atores de mercado, com transparência, troca de informações e análise da causa raiz, com foco em correções rápidas e eficazes.

Para tanto, a Agência americana estimula um ambiente de cooperação e transparência, com amplo compartilhamento de informações e soluções de problemas de segurança, mantendo plataformas abertas para trocas contínuas de dados, “inclusive disponível a qualquer pessoa que tenha interesse em fazer um relato pertinente sobre situação ocorrida ou presenciada no setor”, conforme descrito no estudo com a proposta de modelagem regulatória baseada em mecanismos de incentivos, desenvolvido pelo Núcleo de Direito Setorial e Regulatório da Faculdade de Direito da UnB (2021, p. 197). Trata-se do Aviation Safety Action Program (ASAP) e Aviation Safety Reporting System (ASRS); ambas as plataformas oportunizam relatos voluntário de questões relacionadas a eventos de segurança.

Vale destacar que, até antes da adoção do Compliance Program pela FAA, as ações da agência eram centradas na política do enforcement, baseada em uma fiscalização pautada na obtenção de provas como meio de exigir a conformidade regulatória. Atualmente, o Programa americano de conformidade tem como principal diretriz a proposta de aprender com os erros, retificando-os da forma mais rápida e eficaz possível, sendo por isso composto por métodos de non-enforcement para corrigir desvios não intencionais.

Nota-se, assim, a intenção da FAA de resolver as não-conformidades de forma preventiva, evitando medidas de enforcement, classificadas como medidas de ultima ratio. Desta forma, o programa americano da compliance action (CA) vem sendo usado pela Agência para (i) comunicar não-conformidades, perigos de segurança e risco e (ii) corrigir o descumprimento, se o regulado desejar e for capaz de corrigir-se, bem como quando a descumprimento não atrair os critérios de enforcement action (EA).

Ao contrário das medidas de compliance, os recursos de enforcement são direcionados para o comportamento intencional, imprudente, criminoso e não cooperativo, estando previstos no alto da pirâmide regulatória responsiva. Assim, somente quando não for apropriada a ação de conformidade, porque o histórico e a conduta do regulado não a recomendam, deverá ser iniciada a Enforcement Action. Vale destacar que FAA impõe severas medidas contra comportamento de risco, não tolerando ações maliciosas intencionais ou imprudentes

Esta conjuntura regulatória requer confiança mútua e cooperação real entre regulado e regulador. Por tal razão, o programa americano prevê a utilização de medidas menos rigorosas para obter a conformidade, sobretudo quando o regulado está inclinado a tomar medidas corretivas e autocorrigir-se, o que se depreende do seu próprio histórico comportamental. Contudo, aplica medidas de enforcement sempre que identificar condutas desviantes intencionais e maliciosas.

Esse espírito de cooperação faz parte da “just culture”, cujo elemento fundamental é a abordagem transparente, de tal modo que os problemas de segurança sejam compreendidos por meio da troca proativa de informações entre as partes e conformidade efetiva. Aranha (2021, p. 199) discorre:

Próximo a um aconselhamento ou cooperação voluntária, a CA configura efetivamente uma negociação que pode levar o regulado a retomar o caminho do cumprimento normativo. Assemelha-se à figura de uma fiscalização pedagógica, pela qual, em acordo entre regulador e regulado, a Agência aponta os erros (esses de menor potencial de gravidade) e o regulado os corrige dentro do prazo, restabelecendo a normalidade da conduta. [...] A lógica estabelecida pelo FAA, por isso, impõe, por regulamento, que se aplique primeiramente as Ações de Conformidade. E ainda que se apliquem as ações de enforcement, as CA podem ser reutilizadas a fim de resolver o problema de segurança instalado.

Na prática, a adesão ou o enfrentamento às normas regulamentares por parte dos agentes de mercado perpassa por um complexo conjunto de fatores. Fato é que, a depender do caso, do país e da época, os caminhos escolhidos pelos agentes empresariais podem, nas palavras de Galvão (2022, p. 230), atenuar ou mesmo neutralizar a eficácia de determinadas normas jurídicas:

A experiência prática brasileira é particularmente útil para a constatação desse fenômeno, diante do número considerável das chamadas “leis que não pegam” ou que simplesmente não têm eficácia, em razão de determinadas normas do mercado ou padrões sociais de conduta que se sobrepõem às normas jurídicas e, retirando ou questionando a sua validade, acabam levando, na prática, ao seu desrespeito.

No contexto fiscalizatório brasileiro, uma demanda recorrente reside na chamada infração repetida ou continuada, em que o infrator incide na mesma infração por mais de uma vez, fato apurado em uma única ação fiscal. Tome-se como exemplo uma infração muito comum entre tripulantes e operadores de aeronaves, relacionada a erros cometidos no preenchimento de documentos, tais como o diário de bordo, onde dados relativos aos voos (consumo de combustível, pessoas a bordo e horários dos voos) são registrados com imprecisão ou deixam de ser registrados.

Nesta hipótese, a pena cominada é a de multa, em que o valor é multiplicado pelo número de vezes na qual as imprecisões ou omissões se repetem, chegando-se com frequência a valores vultosos para infrações de mesma natureza. Muito se questiona acerca desta sanção, pois o risco de se adotar uma pena desproporcional (excessiva) face à gravidade da infração é por demais elevado, hipótese na qual estar-se-ia coibindo a prática infracional com excesso de rigor, o que não só não atende ao propósito regulatório, como acaba por impactar na viabilidade da atividade.

Em resposta, a ANAC editou no ano de 2020 a Resolução 566 que alterou a redação do art. 37 da Resolução 472/2018, instituindo a “Infração Administrativa de Natureza Continuada”, cujo conteúdo está alinhado aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, embora de aplicação ainda muito incipiente.

Importante lembrar o entendimento preconizado pelo Superior Tribunal de Justiça acerca do tema, segundo o qual a infração continuada apurada em uma mesma ação fiscal demanda a aplicação de apenas uma multa, senão vejamos:

ADMINISTRATIVO. DISPOSITIVO DE LEI TIDO COMO VIOLADO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS N°s 282 e 356 do STF. SUNAB. LEI DELEGADA N° 04/62. INFRAÇÃO CONTINUADA. MULTA

SINGULAR. [...] II – É assente o entendimento nesta Corte de que a sequência de diversos ilícitos de mesma natureza, apurados em uma única ação fiscal, é considerada como infração continuada e, portanto, sujeita à imposição de multa singular. Precedentes: REsp n° 175.350/PB, Rel. Min. FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, DJ de 25/09/2000; REsp n° 191.991/PE, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, DJ de 22/03/1999 e REsp n° 83574/PE, Rel. Min. HUMBERTO GOMES DE BARRO, DJ de 21/03/96. (REsp 1041310/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 27/05/2008, DJe 18/06/2008) (grifo nosso)

Neste contexto, deve-se ressaltar que a aplicação do instituto da infração continuada no âmbito administrativo encontra amparo não apenas na doutrina, mas sobretudo na jurisprudência e na própria normativa da ANAC, contribuindo também para a celeridade dos processos administrativos. Sendo assim, a infração continuada no âmbito administrativo, por suas características principiológicas e legais, constitui-se em um instituto alinhado à regulação responsiva, podendo servir como mais um recurso de modernização da atividade fiscal.

Outra ferramenta que tem se mostrado eficaz, segundo Dobbin (2004), é o uso das social networks, que funcionam a partir da exposição e compartilhamento de comportamentos desejados pelos agentes estatais e empresariais, reforçando e incentivando a sua prática. Quanto mais replicado o comportamento nas redes, maior a sua aderência. Constata-se, assim, que a rede social atua como um canal eficaz de comunicação entre os players, aproximando-os através da interação e difusão de regras e padrões comportamentais premiados. Galvão (2022, p. 231) afirma que “quando uma boa parte dos atores começa a praticar determinados comportamentos e também a exigir que tais

comportamentos sejam adotados pelos outros membros da rede, tem-se um poderoso fator de transformação das práticas de mercado”.

Não menos importante é o investimento na disseminação do conhecimento, conscientização de responsabilidades e fomento a ações integradas entre poder público e agentes de mercado, a fim de promover um ambiente culturalmente forte de observância das normas legítimas. A relevância de um programa de compliance robusto, capaz de fomentar uma cultura de respeito à ética e à legalidade, e de uma correção que destaque os benefícios e as externalidades negativas do comportamento dos regulados é, segundo Galvão, notória.

Percebe-se, assim, que as estratégias regulatórias responsivas dependem de um contexto em que, de um lado, os agentes regulados compreendam a importância dos comportamentos esperados e, de outro, o ente estatal seja atuante na produção de normativas legítimas e corretos incentivos, que gerem aderência não pelo temor às sanções, mas pela concordância com as regras comportamentais estabelecidas. Trata-se, portanto, de uma corresponsabilidade entre agentes regulados e agentes reguladores. Aranha (2022, p. 238) discorre:

A consolidação de uma cultura de respeito à ética e à legalidade não se esgota no âmbito interno da empresa, mas envolve também um esforço racional e coerente por parte do Estado. Afinal, o incentivo ao compliance depende do fortalecimento do ambiente institucional, isto é, das regras do jogo que deverão ser obedecidas pelos agentes econômicos, o que inclui não apenas as normas jurídicas, mas também sociais e culturais, não sendo possível ignorar a relevância decisiva dessas últimas para a eficácia das primeiras, como já adiantado. [...] Aqui se tem mais um espaço que pode e deve ser devidamente ocupado pelos programas de compliance e por estratégias regulatórias que se baseiem na cooperação entre regulador e regulado, uma vez que a incorporação dos interesses de stakeholders na gestão empresarial tende a ser muito mais eficiente quando decorre de iniciativa própria dos agentes empresariais e não de imposições unilaterais pelo Estado.

Merecem atenção dois aspectos da teoria da regulação responsiva, por vezes negligenciados ou mesmo não compreendidos. O primeiro diz respeito à inexistência de classificação apriorística das

condutas e seu respectivo escalonamento nas camadas da pirâmide¹⁶, isto é, não existe enquadramento abstrato do comportamento e, conseqüentemente, não existe repressão/punição a ele pré-determinada.

O segundo refere-se a importância de se compreender que a teoria da regulação responsiva não favorece a impunidade; o fato de priorizar medidas de conformidade, persuasivas e premiais não deve ser confundido com ausência de sanção. O regulador responsivo leva em conta os níveis de relevância e o planejamento estratégico fiscalizatório, definindo prioridades e concentrando esforços no que a sua agenda fiscal orienta, com o fim último de ser eficaz na atuação em casos cujas repercussões sejam de grande impacto aos consumidores e à sociedade civil como um todo. Ser eficaz, vale ressaltar, não é necessariamente ser punitivo, mas sim capaz de prevenir comportamentos indesejados à comunidade, bem como garantir o grau máximo de segurança nas operações.

Destacamos estas duas proposições da teoria responsiva por verificarmos, nas entrevistas realizadas, bem como na análise de casos regulados pela ANAC¹⁷, um entrave prático na atuação da agência. Isto porque, elementos atuais de fiscalização praticados pela ANAC se pautam em categorizações apriorísticas de condutas, prevendo a aplicação de medidas independentemente da conduta do regulado, bem como independentemente de em qual grupo de regulados o infrator se insere.

Concordamos com Aranha (2021, p. 318) quando este autor propõe que uma alternativa responsiva a esta situação seria a classificação de regulados conforme índices de regularidade no cumprimento das normativas vigentes (ou de outros indicativos considerados relevantes pelo regulador), bem como a previsão de distintos conjuntos de medidas para cada grupo de regulados classificados conforme o critério definido, a ver, como dito, com o cumprimento/descumprimento reiterado das normas.

¹⁶ Sabe-se que, além da responsividade piramidal, a teoria de Braithwaite (2017) prevê ainda a responsividade em rede e a responsividade metarregulatória. A variedade de tipos de responsividade existe para dar conta de cada contexto específico a ser regulado, vez que a premissa básica desta estrutura teórica é a de que o regulador deve ser sempre responsivo – ou seja, deve sempre levar em consideração – ao ambiente regulado.

¹⁷ Disponível em <https://www.sei.anac.gov.br>

Assim, para regulados classificados como cumpridores assíduos das regras, considerados, portanto, de baixo risco regulatório, o conjunto de medidas para eventual conduta desviante deve ser aquele localizado na base da pirâmide, onde prevalecem medidas de convencimento e correção voluntária ou pactuada da conduta, independentemente de qual tenha sido a conduta em si praticada por esse regulado – justamente por ser aquele que pouco desvirtua ao longo do tempo.

Ao contrário, para grupos que se enquadram em patamares de risco, o conjunto de medidas correspondente deve escalonar as consequências punitivas da pirâmide, não prevalecendo, portanto, as medidas localizadas em sua base. De acordo com Costa (2020), na prática institucional recente da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), observa-se um claro exemplo de micro-responsividade, que pode servir de apoio para uma atuação fiscalizatória verdadeiramente responsiva da ANAC. Aranha (2021, p. 318-319) explica:

A inserção dos compêndios de elementos de fiscalização no esquema responsivo traz um duplo benefício ao desenho regulatório: a) de um lado, expande a transparência das medidas esperadas pelos regulados; b) de outro, expande o sentimento de justiça das medidas mais gravosas, sabido que elas estão sendo utilizadas pelo insucesso da abordagem dialógica, e sabe-se (MURPHY, 2016) que quando a regulação é vista como mais legítima e apoiada em justiça procedimental, a conformidade às normas é mais provável. O desenho, entretanto, dos compêndios de elementos de fiscalização, pode ser expandido para absorver a recomendação da teoria da regulação responsiva 'corrigida' (BRAITHWAITE, 2008, p. 99), de que nunca se deve escalar a pirâmide de punições para aplicação de respostas mais severas antes de se considerar todas as intervenções disponíveis de caráter horizontal – governança regulatória em rede (BRAITHWAITE, 2006) ou mesmo a forma metarregulatória (PARKER, 2004; GABROSKY, 1995) da autorregulação regulada (BRAITHWAITE, 1985) – e menos gravosas.

Conjuga-se, assim, o histórico do regulado com a gravidade da conduta por ele praticada, não sendo suficiente apenas esta última para a determinação da retaliação equivalente a ser aplicada pelo ente regulador. Elemento essencial para a teoria da regulação responsiva, o histórico do regulado revela o registro das suas ações e aponta os

índices de acatamento/descumprimento das normas ao longo dos anos, sendo por isso capaz de indicar a disposição do agente em colaborar com o sistema regulatório, permitindo a elaboração de um indicativo sobre sua tendência à aderência ao compliance. Aranha (2021, p. 54) constata:

É fato que a anotação dos eventos e reações, de maneira ordenada e considerando a gravidade das infrações cometidas, acaba por esboçar uma foto característica da empresa regulada quanto ao compliance, indicando uma tendência ao cumprimento das medidas preventivas e punitivas.

Há, pois, de se ponderar no âmbito do modelo regulatório proposto, em que medida e a partir de qual momento os antecedentes dos regulados serão considerados pelo regulador, bem como deve-se tornar transparente tais critérios e índices, a fim de impactar o mercado sobretudo pela disputa de melhores posições entre os agentes de mercado e, conseqüentemente, maior confiabilidade dos consumidores naqueles melhores posicionados. Como bem destaca Aranha (2021; p. 47), “aqui, ainda, trabalham-se as áreas limítrofes entre a autorregulação e a corregulação e o início de uma eventual ação que pode acarretar em uma imposição da forma regulatória de comando e controle sobre o prestador de serviços”.

Na prática, são os Regulamentos Brasileiros de Aviação Civil (RBACs) que visam, conforme preceituado pelo Código Brasileiro de Aeronáutica, em seu artigo 181, normatizar a exploração de serviços aéreos públicos, dependentes de prévia certificação/outorga da Administração Pública. Este conjunto normativo, fundamental para a atividade da Superintendência de Padrões Operacionais (SPO), deve alinhar-se às propostas de utilização de meios preventivos e premiais, capazes de conduzir e manter o regulado no caminho do cumprimento das normas, ponderando o quanto a gravidade da infração praticada e o histórico do praticante podem impactar nesta estrutura regulatória.

Em que pese não ser objetivo deste trabalho uma análise pormenorizada dos RBACs que integram o microsistema da chamada regulação técnica da ANAC, em razão da extensão e profundidade que tal reflexão exige, não compatível com uma Dissertação, é possível concluir que as medidas de caráter preventivo, como o Aviso de Condição Irregular (ACI) e a Solicitação de Reparação de Condição Irregular (SRCI), ambas previstas na Resolução 472/2018, são

fundamentais para incentivar o regulado a emendar a sua conduta quando desviada. Conforme explica Aranha (2021, p. 53):

[...]quando o agente fiscalizador toma ciência do desvio, mas aceita que o descumprimento pode decorrer de uma falta de compreensão, de uma falha pontual ou organizacional sanável, ou mesmo de um desconhecimento parcial da norma e, pelo benefício da dúvida, admite que o administrado se autocorrija, isto fomenta um panorama de autorregulação incentivada, benéfico para todas as partes. E, por se tratar de mecanismo regulatório de baixo custo e alto benefício, de fato sua utilização deve ser realizada na maior dimensão disponível.

A Superintendência de Padrões Operacionais (SPO), a seu turno, aponta dois exemplos de sua atuação que poderiam ser considerados como responsivos e que seriam adotados há anos em seu âmbito de ingerência, os quais foram indicados no estudo da temática escolhida pela Diretoria Colegiada da ANAC, desenvolvido pelo Núcleo de Direito Setorial e Regulatório da Faculdade de Direito da UnB, quais sejam: inspeção de RAMPA, na qual diferentes tipos de ações são tomadas a depender do tipo de problema encontrado (desde comunicação até impedimento da decolagem da aeronave); fiscalizações em operadores aéreos certificados. Quando são detectadas não-conformidades, adota-se o chamado Plano de Ações Corretivas, o qual, a depender do nível de deficiência encontrado, é levado à alta gestão do regulado, podendo, em alguns casos, gerar autuação e em outros, mais graves, acarretar a suspensão das operações do regulado.

É incontestável que a ANAC tem adotado orientações e princípios responsivos, alguns dos quais expressamente previstos em suas recentes normativas e em seu plano estratégico atualmente em vigor. Contudo, estudos acadêmicos disponibilizados no próprio site da ANAC apontam para uma linearização das medidas preventivas adotadas pela agência brasileira, vez que grande parte delas são concedidas sem ponderação da avaliação do histórico do agente regulado, da gravidade da infração cometida, bem como da análise do percentual de efetividade do benefício concedido.

Percebe-se, com isto, uma generalização do uso dos instrumentos responsivos, o que vai na contramão das premissas basilares nas quais se assenta a teoria da regulação responsiva. É preciso uma revisão pontual referente a este panorama, sob pena de restar sem efeito uma das principais vantagens da regulação



responsiva, qual seja: o incentivo maior ao regulado de baixo risco, que não (ou pouco) desvirtua.





6

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, propusemos um estudo sobre os impactos de um modelo responsivo de regulação no âmbito da aviação civil brasileira, especificamente no setor de transporte aéreo de passageiros. Nosso objetivo precípua foi o de contribuir para o desenvolvimento do debate acerca da aplicação da Teoria da Regulação Responsiva de Ian Ayres e John Braithwaite (1992) no referido setor. A hipótese aqui defendida é a de que regular por incentivos (normas de indução e premiações) e não por imposição (normas de comando e controle) propicia melhores resultados não só aos regulados, mas ao ente regulador e à sociedade civil como um todo, estando em completa consonância com o marco constitucional-democrático e prático do Direito Administrativo Brasileiro (BINENBOJM, 2006). Ao incentivar e não compelir seus regulados, o Estado colabora para a construção de novos padrões comportamentais e culturais, cujas consequências perpassam por mudanças reais e duradouras e não apenas formais e transitórias, contribuindo positivamente para a coletividade como um todo.

Destarte, dedicamos os capítulos 2 e 3 a compreender o conceito de Estado regulador, perpassando pelo estudo dos seus fundamentos, elementos, instrumentos e evolução, bem como sua projeção no específico âmbito da aviação civil brasileira, de modo a perceber como e por que a regulação por normas de incentivo tende a produzir, mais que a clássica regulação por normas de comando e controle, consciência no atuar dos agentes e, por conseguinte, melhores resultados. Preocupamo-nos em aferir, em termos práticos, quais têm sido os principais impactos, desafios e benefícios deste tipo de regulação, a partir de uma análise qualitativa viabilizada por meio de entrevistas e questionários. No capítulo 4, a metodologia usada para a consecução dos fins desta pesquisa foi devidamente explicitada e justificada, ao passo que no quinto capítulo, os dados qualitativos coletados foram apresentados, momento em que combinamos sua exposição com as reflexões teóricas pertinentes.

Conforme indicado na parte introdutória, dedicamos este espaço final para sintetizar, com fulcro em todo o conteúdo exposto nos capítulos precedentes, algumas diretrizes gerais para reflexão de

propostas regulatórias responsivas que podem servir de apoio às decisões normativas da ANAC; vejamos:

Com base nos pressupostos da teoria da regulação responsiva, certo é que a regulação cooperativa será tanto mais eficaz quanto maior for “(i) o uso de estratégias de barganha de retaliação equivalente, (ii) a disposição hierárquica de uma variedade de sanções e estilos regulatórios interventores e (iii) a altura da pirâmide, representada pela afluência de sua sanção mais severa” (AYRES; BRAITHWAITE, 1992, p. 40).

Quanto ao padrão comportamental dos regulados, quatro contextos delineados pela teoria da regulação responsiva se destacam e corroboram o exposto no item anterior: “(i) uma estratégia regulatória inteiramente apoiada em persuasão e autorregulação tende a ser manipulada pelos regulados quando eles são motivados unicamente pela racionalidade econômica; (ii) uma estratégia apoiada prioritariamente em punições pode minar a boa vontade dos atores quando eles são motivados por um senso de responsabilidade social; (iii) uma estratégia apoiada prioritariamente em sanções punitivas fomenta uma subcultura de resistência à regulação na organização empresarial, em que métodos de resistência legal e contra-ataque são incorporados no modo de ser da indústria, cooptando qualquer possibilidade de resistência; (iv) a estratégia regulatória da retaliação equivalente – isso por aquilo, tit for tat ou TFT– mostra-se eficaz em impedir o desrespeito às normas por atores puramente movidos por racionalidade econômica, mas também é útil em gerar confiança e ação ou compromisso cívico naqueles que demonstram senso de responsabilidade – civic virtue” (ARANHA, 2021, p. 326-327).

Em relação à cultura da segurança, especialmente no Brasil em que se observa verdadeiro entrave a práticas cooperativas e de conformidade, três fatores merecem destaque: (i) a responsabilidade do agente estatal para com a elaboração de normas legítimas, capazes de gerar aderência por parte dos regulados em razão do seu conteúdo justo/legítimo e não por mero receio de sancionamento; (ii) a responsabilidade dos agentes de mercado, sobretudo no que se refere à autocorreção e autorresponsabilidade, a ser incentivada em robustos programas de *compliance*, bem como por critérios classificatórios fixados nos planos estatais regulamentares que garantam melhores posições às empresas de baixo risco regulatório; (iii) por último, a transparência necessária a qualquer ambiente que se proponha

colaborativo, de tal sorte que a exposição clara de critérios técnicos possa fomentar um novo panorama cultural de cumprimento reiterado das regras. Trata-se, assim, de estimular o desenvolvimento da cultura do *compliance* e não apenas do *enforcement*, para a construção de ambientes colaborativos, transparentes, com previsibilidade, eficiência e segurança.

Em linha com o item anterior, o investimento na disseminação do conhecimento, na conscientização de responsabilidades e no fomento a ações integradas entre poder público e agentes de mercado, revela-se fundamental para promover um ambiente culturalmente forte de observância das normas legítimas, que garanta e destaque, por um lado, os benefícios ao comportamento virtuoso e, por outro, as desvantagens e retaliações ao comportamento desviante.

Destaca-se, ainda, que mais importante que a análise da gravidade da conduta em si praticada pelo regulado, é o seu histórico. Elemento essencial para a teoria da regulação responsiva, o histórico do regulado revela o registro das suas ações e aponta os índices de acatamento/descumprimento das normas ao longo dos anos, sendo por isso capaz de indicar a disposição do agente em colaborar com o sistema regulatório.

Neste diapasão, revela-se de suma importância o mapeamento e posterior classificação dos agentes regulados conforme índices de regularidade no cumprimento das normativas vigentes (ou de outros indicativos considerados relevantes pelo regulador), para que em relação a cada grupo sejam previstos distintos conjuntos de medidas regulamentares, prevalecendo, por certo, as medidas de conformidade ao grupo de baixo risco, ao passo que, ao grupo de alto risco, devem predominar as medidas de *enforcement*.

Sobre esta temática, Aranha (2022, p. 55) constata:

Na medida em que o binômio maus antecedentes e gravidade da infração revelem risco sistêmico ao serviço, devem ser avaliados meios para afastar o benefício do regulado específico, partindo-se para medidas mais duras, em prol do interesse público. Ressalve-se ser ainda recomendável um estudo da efetividade da medida, com vistas a apurar em que casos o índice de acatamento alcança patamares baixos, assim como eventuais incentivos negativos dados a outros operadores, que antes mostravam-se bons seguidores das normas, de forma a compreender em que dimensão o princípio da isonomia estaria sendo prestigiado neste modelo.

[...] Nesse sentido, o PSOE-ANAC busca, atualmente, segundo os documentos apresentados pela equipe da SPO aos pesquisadores da UnB, a implantação de um modelo de fiscalização cujo planejamento seja orientado pelos riscos inerentes à atividade regulada e seus efeitos para a segurança operacional da aviação civil, mas, principalmente, pelos riscos relacionados ao perfil do regulado, e cuja execução tenha por foco, além da avaliação da conformidade em si do operador no cumprimento das obrigações regulatórias, também a verificação de sua política e processo de gestão de riscos.

Assim, ante o exposto acima, reitera-se a conclusão segundo a qual, a priori, o uso de medidas preventivas e de conformidade não deve ser preterido, ainda que a conduta praticada pelo regulado seja considerada grave. Sob a perspectiva das recomendações da modelagem responsiva, esta regra geral há de ser sempre confrontada com o histórico do regulado, para que, ante a análise das peculiaridades do caso concreto, a agência possa definir a melhor (mais eficiente e equivalente) resposta regulatória a ser implementada.



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ACOCELLA, Jéssica; RANGEL, Juliana. **O papel regulatório e de fomento das licitações públicas**. Revista BNDES, 2013.

ANAC. 2019. **Anuário do Transporte Aéreo. Agência Nacional de Aviação Civil**. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas/dados-do-anuario-do-transporte-aereo/>. Acesso em abril de 2022.

ANAC. 2018. **Demanda e Oferta. Agência Nacional de Aviação Civil**. Disponível em: <http://www2.anac.gov.br/estatistica/demandaeoferta/>. Acesso em abril de 2022.

ANAC. 2022. Anexo I, da Portaria no 46, de 7 de janeiro. **[Aprova o Plano Estratégico da ANAC para o período de 2020 a 2026]**. Boletim de Pessoal e Serviço (BPS/ANAC), v. 15, n. 2, 10 jan. 2020. Plano Estratégico 2020-2026. Disponível em <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/boletim-de-essoal/2020/2/anexo-i-plano-estrategico-2020-2026>. Acesso em 16 maio 2022.

ANAC, 2020. Portaria no 1.070, de 16 de abril de 2020. **Estabelece as metas estratégicas da ANAC para o período de 2020 a 2023, bem como define a periodicidade de envio dos resultados de indicadores e metas e as unidades responsáveis pela sua aferição**. Boletim de Pessoal e Serviço (BPS/ANAC),v.15, n.17, 24 abr. 2020. Disponível em <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/boletim-de-pessoal/2020/17/anexo-ii-pa2020-1070.pdf>. Acesso em 16 maio 2022.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 3a ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. **Responsive Regulation: transcending the deregulation debate**. Oxford: Oxford University Press, 1992.

ARANHA, M. I. **Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório**. 4. ed. London, UK: Laccademia Publishing, 2018.

ARANHA M. I. **Licença Compulsória como Ferramenta Regulatória apoiada em PD&I**. Revista Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário. 2016 jul./set, 5(3):50-64.

_____. **Estudo sobre abordagem comando-e-controle e teorias da regulação apoiadas em incentivos, com ênfase na regulação responsiva e seus fundamentos, inclusive o desenho das pirâmides responsivas, bem como sua aplicação direta no setor aéreo.** Brasília: Núcleo de Direito Setorial e Regulatório da Faculdade de Direito, UnB, 2021.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **As Agências Reguladoras Independentes e a Separação de Poderes: uma contribuição da teoria dos ordenamentos setoriais.** Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n° 10, maio/jun./jul. 2007.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização.** 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

_____. Poder de polícia, ordenação, regulação: Transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 16 out. 2019.

BRAITHWAITE, John. **The Essence of Responsive Regulation.** *UBC Law Review*, Vancouver, v. 44, p. 475 - 520, 2011.

BRAITHWAITE, John. **Responsive Regulation and Developing Economies.** *World Development* Vol. 34, No. 5, 2006.

BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. **The calculus of consent: logical foundations os constitucional democracy.** Ann. Arbor: University of Michigan Press, 1962.

BOLTANSKI, Luc & THÉVENOT, Laurent. **De la justification: les économies de la grandeur.** Paris: Éditions Gallimard, 1991.

COSTA, Raphael. **A licitação pública como instrumento de regulação econômica e social.** Rio de Janeiro: EMERJ, 2016.

GALVÃO, Jorge; ARANHA, Márcio; FRAZÃO, Ana. **Estudo sobre correspondência entre modelos regulatórios apoiados em incentivos, em especial a regulação responsiva, e os princípios jurídico- constitucionais e a fiscalização regulatória da ANAC.**

Brasília: Núcleo de Direito Setorial e Regulatório da Faculdade de Direito, UnB, 2021.

_____. **Estudo com a proposta, para a temática escolhida pela Diretoria Colegiada da ANAC, de modelagem regulatória baseada em mecanismos de incentivos.** Brasília: Núcleo de Direito Setorial e Regulatório da Faculdade de Direito, UnB, 2021.

GARCIA, Renata. **Proteção de dados pessoais no Brasil: uma análise da Lei n.º 13.709/2018 sob a perspectiva da Teoria da regulação responsiva.** Revista de Direito Setorial e Regulatório, Brasília, v. 6, n.º 2, p. 45-58, outubro 2020.

GUNNINGHAM, N.; GRABOSKY, P. **Smart Regulation: Designing Environmental Policy.** New York: Oxford University Press, 1998.

KOLIEB, Jonathan. **When to Punish, When to Persuade and When to Reward: Strengthening Responsive Regulation with the Regulatory Diamond.** Monash University Law Review, v. 41, n. 1, p. 136-162, 2015.

LATOUR, Bruno. 2012. **Reagregando o Social: uma introdução à teoria do ator-rede.**

Tradução de Gilson César Cardoso de Souza. Salvador, Bauru: EDUFBA - EDUSC.

MAJONE, Giandomenico. **Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências da mudança no modo de governança.** In: MATTOS, Paulo; PRADO, Mariana Mota; ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga; COUTINHO, Diogo; OLIVA, Rafael (Org.). **Regulação econômica e democracia: o debate europeu.** São Paulo: Singular, 2006.

PINTO, Victor. **O marco regulatório da aviação civil: elementos para a reforma do Código Brasileiro de Aeronáutica.** Consultoria Legislativa do Senado Federal. Coordenação de Estudos, 2008. Disponível em http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussão.htm

RIBEIRO, Leonardo Coelho. **O direito administrativo como caixa de ferramentas e suas estratégias.** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 272, p. 209-249, 2016.

SUSTEIN, Cass. **Paternalismo libertário.** Herder Editorial, 2017.

TRAVASSOS, Marcelo. **A legitimação jurídico-moral da regulação estatal à luz da premissa liberal republicana: autonomia privada, igualdade e autonomia pública. Estudo de caso sobre as regulações**



paternalistas. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio da Janeiro: RJ, 2013.





idn

Bo
pro
cit
ref
Nos
são

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO