

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL**

ANGELO MEGUMI DE OLIVEIRA

**PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO PROCESSO REGULATÓRIO DA AGÊNCIA
NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL**

**CAMPO GRANDE/MS
2016**

ANGELO MEGUMI DE OLIVEIRA

**PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO PROCESSO REGULATÓRIO DA AGÊNCIA
NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL**

Relatório técnico apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Administração Pública, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Élcio Gustavo Benini

**CAMPO GRANDE/MS
2016**

ANGELO MEGUMI DE OLIVEIRA

**PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO PROCESSO REGULATÓRIO DA AGÊNCIA
NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL**

Relatório técnico apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Administração Pública, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Élcio Gustavo Benini
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Prof. Dr. Leandro Sauer
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Profa. Dra. Luciani Coimbra de Carvalho
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Carlos Roberto Borges de Oliveira
Agência Nacional de Aviação Civil

Campo Grande, 07 de Outubro de 2016

RESUMO

O avanço da democracia tem clamado por novas formas e ampliação da participação da sociedade nas decisões governamentais. Concomitantemente a esse avanço está o da tecnocracia representado pela criação das agências reguladoras, que tinham o objetivo de afastar as influências políticas e desse modo trazer estabilidade para os setores regulados através do estabelecimento de padrões técnicos. Entretanto, considerando o grau de especialização inerente à sociedade moderna, o advento desses padrões acaba por entrar em conflito com os valores democráticos. Assim sendo, busca-se neste trabalho identificar as limitações à participação do público, inerentes à atividade regulatória; demonstrar como essa participação pode contribuir para a melhora das decisões e dos normativos; e sugerir propostas de estímulo de forma que se aumente o número de participantes e a profundidade com que essa participação é exercida, através de pesquisa exploratória e descritiva com amostragem em portal da rede mundial de computadores da Anac, apresentações, legislação, dissertações, artigos científicos, revistas, relatórios e livros, buscando as experiências nelas descritas. Foram constatadas formas de participação que podem ampliar tanto a participação do cidadão comum quanto do público especializado, bem como a importância do envolvimento oportuno e conhecimento especializado para o cidadão. Do ponto de vista institucional, foram antevistas oportunidades no fortalecimento da ouvidoria, ampliação do conselho consultivo, análises de viabilidade da participação e maior envolvimento na posição brasileira em padrões internacionais.

Palavras chave: Participação da sociedade. Aviação Civil. Agências Reguladoras.

ABSTRACT

The advancement of democracy has claimed for new forms and expansion of public participation in government decisions. Concurrently with this movement is the one of technocracy, represented by the creation of regulatory agencies, which were intended to remove political influence and thus bring stability to the regulated sectors through the establishment of technical standards. However, considering the degree of specialization inherent to modern society, the advent of these standards eventually conflicting with democratic values. Therefore, we seek in this work to identify the constraints on public participation inherent in the regulatory activity; demonstrate how public participation can contribute to the improvement of decisions and regulations; and suggest proposals to stimulate public participation in order to increase the number of participants and the depth to which such participation is exercised through exploratory and descriptive research with sampling at Anac's website, presentations, legislation, dissertations, papers, magazines, reports, books, searching the experiences described therein. Forms of participation were identified that enhance both the participation of ordinary citizens and the specialized public. It was also found the importance of timely involvement and specific knowledge for citizens. From the institutional standpoint, it was envisioned opportunities to strengthen the ombudsman, expansion of the advisory board, feasibility analysis of participation and greater involvement in the Brazilian position in international standards.

Keywords: Public Participation. Civil Aviation. Regulatory Agencies.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIR – Análise de Impacto Regulatório.

Anac – Agência Nacional de Aviação Civil.

Aneel – Agência Nacional de Energia Elétrica

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres

EASA – European Aviation Safety Agency

FAA – Agency Federal Aviation Administration

IAP2 - International Association for Public Participation

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

RBAC – Regulamento Brasileiro de Aviação Civil

TCCA –Transport Canada Civil Aviation

TCU – Tribunal de Contas da União

UFMS – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	14
1.1	Contextualização	15
1.2	Problematização.....	15
1.3	Metodologia.....	15
2.	REFERENCIAL TEÓRICO.....	17
2.1	Definição de participação	17
2.2	Modelo regulatório	17
2.3	Importância da participação.....	19
2.4	Meios de participação.....	20
2.4.1	Audiência pública	22
2.4.2	Consulta pública	23
2.4.3	Comitê	24
2.4.4	Conselho consultivo	24
2.4.5	Ouvidoria.....	25
2.5	Governo eletrônico	26
2.6	Condições à participação	28
2.6.1	Acesso à informação.....	28
2.7	Legitimação	29
2.8	Retribuição da participação	29
2.9	Viabilidade da participação	31
2.10	Controle externo da atividade.....	33
2.11	Influência do caráter técnico da atividade	34
2.11.1	Conhecimento.....	35
2.11.2	Definição de valores	36
2.11.3	Legitimidade.....	37
2.11.4	Linguagem técnica.....	37
2.12	Aceitabilidade das contribuições	39
2.13	Efetividade da participação	40
2.14	Limitações da participação	41
2.14.1	Envolvimento tardio	43
2.14.2	Compromissos internacionais.....	44
2.14.3	Resistência burocrática	44
2.15	Especificidade do setor de aviação civil.....	45
2.16	Ampliar meios de participação	47
2.16.1	Participação do público leigo	47
2.16.2	Participação do público especializado.....	48
2.17	Parâmetro sobre o grau de participação.....	49
3.	DIAGNÓSTICO	50
3.1	Modelo regulatório brasileiro	50
3.2	Meios de participação.....	51
3.3	Legitimação	55
3.4	Viabilidade da participação	55
3.5	Controle externo da atividade.....	56
3.6	Influência do caráter técnico da atividade	58

3.7 Efetividade da participação	59
3.8 Limitações da participação	60
3.9 Especificidade do setor de aviação civil.....	62
3.10 Ampliar meios de participação:	62
4. PLANO DE AÇÃO	65
4.1 Fortalecimento da ouvidoria.....	65
4.2 Avaliação de viabilidade da participação	65
4.3 Envolvimento oportuno	66
4.4 Consolidação de posição brasileira.....	66
4.5 Ampliação do conselho consultivo.....	67
4.6 Participação especializada	67
4.7 Difusão de conhecimento	68
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	75
REFERÊNCIAS INSTITUCIONAIS E DOCUMENTAIS	82
ANEXOS	84
Anexo 1 – Pedido de informações com resposta do órgão.....	85
Anexo 2 – Programação do Workshop sobre participação da sociedade	87
Anexo 3 – Apresentação sobre Audiências Públicas.....	88
Anexo 4 – Apresentação sobre Estudos Prévios	93
Anexo 5 – Apresentação sobre o projeto prioritário.....	98

1. INTRODUÇÃO

O tema de participação da sociedade tem despertado cada vez mais interesse na sociedade democrática brasileira. Desde a publicação da constituição de 1988 o assunto vem crescendo juntamente com as tentativas de implementação e fortalecimento na administração pública brasileira, em especial nas agências reguladoras.

Nesse contexto, a Agência Nacional de Aviação Civil, responsável por regular toda a aviação civil, à exceção do controle de tráfego aéreo (BRASIL, 2005), coloca-se o desafio de fazer frente a essa nova demanda social por uma gestão pública mais democrática, com especial destaque para participação da sociedade no plano estratégico vigente (ANAC, 2015). Entretanto, essa tarefa pressupõe a superação de barreiras referentes ao caráter técnico e específico da área de atuação da agência em questão, caracterizadas por um aparente paradoxo: com o grau de especialização inerente à gênese de cada agência reguladora, o crescimento da participação do público encontra uma barreira no caráter técnico que justifica a existência da própria agência reguladora. Aponta Oliveira (2015) que a participação da sociedade será menos expressiva a medida que a regulação se torna mais técnica e isenta.

A literatura nacional tem-se debruçado bastante sobre o modelo regulatório brasileiro e com menos frequência sobre a participação da sociedade no processo regulatório, com menção superficial às dificuldades de participar num ambiente técnico. A literatura estrangeira é mais rica nos meandros existentes na tecnicidade da regulação, porém não foi identificado estudo similar para as principais congêneres estrangeiras da Anac: *European Aviation Safety Agency (EASA)*, *Federal Aviation Administration (FAA)* ou *Transport Canada Civil Aviation (TCCA)*.

Assim, procura-se aqui analisar a participação da sociedade no processo regulatório da Agência Nacional de Aviação Civil sob a perspectiva do impacto da contribuição dessa participação para a atividade. Mais especificamente, busca-se identificar as limitações à participação do público, inerentes à atividade regulatória; demonstrar como essa participação pode ajudar na a melhora das decisões e dos normativos; e sugerir propostas de estímulo de forma que se aumente o número de participantes e a profundidade com que essa participação é exercida.

Ressalta-se que o escopo deste trabalho está voltado para participação da sociedade na Agência Nacional de Aviação Civil, em especial no que diz respeito ao caráter técnico da atividade. Alguns fatores influenciam na participação da sociedade, mas não são abordados

diretamente ou profundamente neste trabalho por merecerem atenção de um trabalho especificamente dedicado a cada um dos temas, tais como transparência, assimetria de conhecimento do público leigo, captura das agências por setores regulados, modelo regulatório brasileiro e influência da burocracia.

1.1 Contextualização

Algumas questões podem estimular o debate acerca do assunto, tais como: a maneira de se contornar as restrições à participação do público no processo regulatório, o modo de se estimular a receptividade do ambiente interno às contribuições externas e qual seria o público participante ou potencialmente participante.

1.2 Problematização

Atualmente o nível de participação no processo regulatório nas agências reguladoras, em especial nas audiências públicas, tem sido bastante baixo e em alguns casos considerados como mera formalidade.

Desse modo, surgem questionamentos acerca dos mecanismos necessários para se superar as dificuldades inerentes a especificidade com que a agência reguladora baseia suas ações, aumentando-se assim os níveis de participação. A exploração dessa característica ímpar do caráter técnico na participação em agências reguladoras, constitui fonte de originalidade para esse trabalho.

Dessa forma, pretende-se que a partir desse estudo, a Anac possa entender melhor os limites e potenciais da participação na área de aviação civil e a partir desse ponto empregar meios eficientes no aumento dessa participação em termos quantitativos e qualitativos.

1.3 Metodologia

Este trabalho se pautou em uma abordagem qualitativa com caráter exploratório, baseando-se em Souza (2005) com adaptações. Para isso, o campo empírico, constitui-se a partir de pesquisa documental não probabilística com amostragem por acessibilidade ou conveniência tanto em documentos de fontes primárias (portal da rede mundial de

computadores, apresentações e legislação) como de fontes secundárias (dissertações, artigos científicos, revistas, relatórios e livros), buscando as experiências nelas descritas.

Inicialmente, objetivou-se obter um maior conhecimento sobre os mecanismos de participação do público de uma forma geral, dentro do âmbito Anac e as circunstâncias neles influentes. Foram feitas buscas em diversas bases de dados, porém foi constatado que a busca pelo “Google Acadêmico” englobava praticamente a totalidade das ocorrências. A título de exemplo, os termos chave utilizados foram “participação da sociedade”, “participação pública”, “participação social”, “agências reguladoras”, “engajamento cívico”, “public participation”, “civic engagement”, “regulatory”. Os textos foram selecionados a partir da pertinência com o tema, utilizando-se subsequentemente como filtros: o texto do título, do resumo e do próprio documento. Além disso, foram consideradas as referências institucionais, tais como o portal na rede mundial de computadores da Anac, bem como a legislação pertinente.

Assim, além da introdução, organizou-se o trabalho em mais 4 seções. No referencial teórico, buscou-se o estado da arte no que se refere à participação da sociedade de uma forma geral, sem direcionamento necessário às agências reguladoras, notadamente em artigos científicos e livros. O objetivo foi coletar informações constantes na literatura relacionadas ao tema de uma forma geral, vislumbrando-se um potencial de aplicação na Anac. No diagnóstico, procurou-se as referências que traziam constatações de agências reguladoras brasileiras em geral ou direcionadas à Anac diretamente em artigos científicos, trabalhos acadêmicos, sítio eletrônico da agência e através da lei de acesso à informação, no intuito de traçar um panorama da agência. Ambas as seções, referencial teórico e diagnóstico, contribuíram principalmente com os objetivos específicos de identificar as limitações inerentes da atividade regulatória à participação da sociedade e demonstrar a forma de contribuição da sociedade no processo regulatório. No plano de ação, basicamente comparou-se as seções de referencial teórico e diagnóstico, por meio de indução histórica das experiências relatadas e raciocínio lógico dedutivo, com a intenção de identificar boas práticas sendo executadas pela agência e lacunas para melhoras e dessa forma colaborar com o objetivo específico de sugerir ações de fomento à participação. Por fim, nas considerações finais, fez-se um apanhado geral do trabalho, tornando evidente o atingimento dos objetivos geral e específicos e apontando novas possibilidades de pesquisa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Definição de participação

A participação da sociedade é tida como um instrumento de incorporação de interesses, necessidades e valores no processo decisório governamental (CREIGHTON, 2005), trazendo decisões melhores (CREIGHTON, 2005; IRVIN; STANSBURY, 2004) através de uma dinâmica interativa (CREIGHTON, 2005; ROSSMANN; SHANAHAN, 2012) que se fundamenta no interesse público (CREIGHTON, 2005). Ainda pode ser vislumbrada como prerrogativa dos cidadãos em se informar, manifestar, esclarecer ou propor (LINO; BRITTO, 2014). No geral, as definições de participação da sociedade remetem a aspectos comuns tais como: caráter administrativo da decisão (em contraposição a um caráter legislativo ou judicial), interatividade do processo entre a organização e o público, processo estruturado e que tenha alguma influência na decisão que está sendo tomada (CREIGHTON, 2005).

Nesse sentido, alguns valores centrais são imprescindíveis nesse processo, dentre os quais direito à participação no processo decisório pelos agentes diretamente afetados, compromisso de que a contribuição influenciará a decisão, sustentabilidade das decisões alcançadas por meio do reconhecimento das necessidades e interesses de todos os participantes, inclusive os tomadores de decisão (IAP2, 2016), busca e facilitação do envolvimento dos potenciais afetados ou interessados por determinada decisão (IAP2, 2016; SANTOS, 2009), definição dos meios de participação pelos próprios participantes, fornecimento das informações necessárias e comunicação de como os comentários foram considerados ao participante (IAP2, 2016).

2.2 Modelo regulatório

As agências reguladoras surgiram no Brasil durante a reforma administrativa transcorrida na década de 1990 (FASSA, 2016; LIMA, 2012; MASTRANGELO, 2005; OLIVEIRA, 2015) sob a proposta de um modelo gerencial de administração, voltado às atividades econômicas de interesse público, tais como transportes, energia elétrica, água,

saneamento básico, gás natural e telecomunicações (LIMA, 2012), com a função de garantir à população serviços prestados com qualidade, considerando segurança regularidade, continuidade, universalidade e modicidade tarifária, com atuação técnica (LIMA, 2012; VASCONCELLOS, 2009), imparcial (FASSA, 2016; LIMA, 2012), eficiente e democrática, em harmonia com os preceitos republicanos e democráticos estabelecidos constitucionalmente (LIMA, 2012).

Elas foram inspiradas nas agências administrativas independentes estadunidenses (FASSA, 2016; RODRIGUES, 2011), com competência normativa atribuída pelo legislativo (CREIGHTON, 2005; DARDANI, 2014; GOLDEN, 1998) aos especialistas (CREIGHTON, 2005; DOWNER, 2010), num cenário de atuação governamental mais intensa (CREIGHTON, 2005) na regulação de setores, envolvendo alto grau de especificidade (DARDANI, 2014; FASSA, 2016; LIMA, 2012; RODRIGUES, 2011) e complexidade técnica (DARDANI, 2014; FASSA, 2016; RODRIGUES, 2011), necessários à boa regulação (FASSA, 2016).

Desse modo, fica clara a competência em normatizar aspectos estritamente técnicos, porém sempre limitados dentro da estrita esfera de atuação de cada agência (DARDANI, 2014; RODRIGUES, 2011), não cabendo ao regulador determinar os objetivos visados nem a faculdade de não decidir determinada matéria (DARDANI, 2014), ou em outra perspectiva, não competindo à agência reguladora a definição de políticas, devendo-se restringir aos limites de autonomia necessários para bem exercer suas funções (SANTOS, 2009). Especificando assim a norma de grau maior, produzida no âmbito legislativo, numa dinâmica de produção especializada e atualizada direcionada a um setor regulado específico (RODRIGUES, 2011), possuindo para tal, autonomia suficiente para exercer as funções típicas de regulação e fiscalização (SANTOS, 2009). Destarte, transparência (LIPORACE, 2011a; SANTOS, 2009) e participação têm cada vez mais destaque na esfera pública, sendo que a ampliação é desafio que requer abertura para propiciar espaços e instrumentos institucionais que as viabilizem.

Mais recentemente, no intuito de contribuir para melhora no sistema regulatório foi proposta a criação do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), instituído em 2007. Os objetivos eram melhorar a coordenação entre as instituições que participam do processo regulatório, os mecanismos de prestação de contas, de participação do público e controle dos entes públicos por parte da sociedade, e da qualidade da regulação (SANTOS, 2009). É importante frisar que o surgimento das agências reguladoras não coincide com o surgimento da regulação no Brasil, que já era desempenhado por diversas instituições com funções análogas às das agências (MASTRANGELO, 2005).

2.3 Importância da participação

A importância da participação da sociedade no caso das regras administrativas é evidente (DARDANI, 2014; YACKEE, 2013), não somente pela capacidade de afetar as políticas públicas, mas também pela sua grande abrangência governamental atualmente (YACKEE, 2013), em especial no que diz respeito à afetação de interesses, direitos ou deveres (LINO; BRITTO, 2014; OLIVEIRA, 2015).

A maioria das pessoas não parece se importar com os assuntos colocados em consulta, mas quando toma consciência dos problemas em questão que podem ser resolvidos, as opiniões afloram. Por esse lado é importante que algum planejamento seja feito de modo a propiciar essa contribuição (VAN ASSCHE; VERSCHRAEGEN; SALUKVADZE, 2010), mas por outro, essa participação não deve ser estimulada se ela não é valorizada (FARINA; NEWHART; HEIDT, 2012).

Um grande objetivo em se institucionalizar o processo regulatório tem sido o de aumentar as oportunidades de participação para indivíduos e grupos interessados (YACKEE, 2013), atingindo-se uma governança mais democrática e efetiva (IRVIN; STANSBURY, 2004). Os objetivos de legitimidade e prestação de contas podem ser parcialmente atendidos pela participação da sociedade (YACKEE, 2013), assim como o objetivo de adquirir informação e conhecimento no período de consulta pública (OLIVEIRA, 2015; YACKEE, 2013). Em outras palavras, não se trata de simplesmente facilitar a participação, mas de possibilitá-la de uma forma significativa para todos. Os esforços devem ser direcionados de forma a identificar o conhecimento disperso em determinados segmentos da sociedade que seja provável de ser encontrado e factível de ser obtido (FARINA; NEWHART; HEIDT, 2012).

O maior fator de motivação para se ter a participação do público é a expectativa de um público mais cooperativo. Pressupõe-se que mais participantes com um entendimento técnico e social mais sofisticado resultarão em melhores decisões e melhores resultados como consequência. Cidadãos informados e engajados se tornam cidadãos-especialistas, entendendo situações tecnicamente difíceis e tendo uma visão holística sobre os assuntos em pauta (IRVIN; STANSBURY, 2004). Evidências empíricas apontam para o aumento tanto de eficiência quanto de efetividade no desempenho organizacional quando se eleva o nível de participação da sociedade. Em outras palavras é possível que tanto os valores democráticos

quanto os burocráticos sejam considerados numa perspectiva conciliatória. Também foi constatado que as agências de transporte que são mais abertas à sociedade e que buscam a participação de forma mais ativa, os resultados alcançados foram mais expressivos em termos de eficiência e efetividade (NESHKOVA; GUO, 2011).

Outro objetivo é captar interesses (FARINA; NEWHART; HEIDT, 2012; INNES; BOOHER, 2004) e valores conflitantes de forma que as soluções possam eliminar ou diminuir esses conflitos e caso isso não seja possível, que sejam dadas explicações sobre os motivos, tornando assim, a decisão justificável (FARINA; NEWHART; HEIDT, 2012), visando-se desse modo ao apoio público para criar uma população menos dividida e combativa para governar numa condição de conjuntura política desfavorável a decisões unilaterais (IRVIN; STANSBURY, 2004), trazendo dessa forma legitimidade. Além disso, pode ser um processo para se tornar a decisão mais justa ou simplesmente para o cumprimento de um requisito legal (INNES; BOOHER, 2004).

Entretanto, deve estar claro que o processo regulatório não é um plebiscito, uma vez que o objetivo é coletar razões para decisão (FARINA; NEWHART; HEIDT, 2012; INNES; BOOHER, 2004), caracterizando-se por ser um processo deliberativo e não eleitoral (FARINA; NEWHART; HEIDT, 2012). A agência não está livre de decidir no caso concreto, a ela cabe a responsabilidade de decidir visando o interesse público (PEREIRA, 2003), um dos motivos para isso é que a participação pode não ser representativa do interesse comum (IRVIN; STANSBURY, 2004; WOODFORD, 2013). Se novos participantes não entendem o que faz um comentário útil para o processo, não há motivo para que eles julguem comentários que outros submetem, pois se é a qualidade e não a quantidade que importa, não há que se falar em votação (FARINA; NEWHART; HEIDT, 2012).

2.4 Meios de participação

As agências reguladoras buscam no processo regulatório um melhor equilíbrio entre mercado, sociedade e governo e nesse contexto a discussão sobre participação da sociedade se faz presente. O estabelecimento de canais de interação com o cidadão é um grande avanço nesse processo, mas para serem considerados relevantes, precisam ser efetivos (FERREIRA, 2009), o que não acontece com as comunicações informais, em que é clara a dificuldade em se constatar registros escritos tais como comentários recebidos em consultas e participação em

comitês (BALLA, 2004). As contribuições devem amparar a atuação de cada agência e influenciar de alguma forma o processo regulatório (FERREIRA, 2009).

Processos convencionais, com origem legal, têm alguns aspectos comuns, tais como notificação prévia, distribuição do espaço característica das audiências públicas, agenda pré-formatada e um período de tempo em que os cidadãos podem interagir com servidores públicos (NABATCHI; ERTINGER; LEIGHNINGER, 2015).

Ademais, devido à natureza do processo regulatório, é preciso se atentar para o fato de que nem autenticidade nem relevância podem ser suficientes para criarem valor, pois não se pode assumir que os comentários recebidos são representativos das preferências dos cidadãos. As manifestações recebidas pela agência podem ser presumidamente baseadas em informações incompletas, talvez errôneas, sobre os fatos críticos para o problema regulatório; não terem levado em consideração argumentos ou interesses conflitantes; ou não terem sido consideradas sob um ponto de vista de viabilidade. Assim, aumentar a participação não é algo bom por si só.

A participação deveria satisfazer três condições: participação de membros interessados tradicionalmente excluídos, comentários que possam trazer conhecimento específico de determinadas comunidades e no caso de as duas condições serem satisfeitas, os custos envolvidos provavelmente serem absorvidos pelo benefício gerado. Adicionalmente, podem existir ainda dois possíveis objetivos: trazer à discussão especialistas não ligados a outras partes interessadas e engajando participantes num intercâmbio autêntico, em contraposição à uma participação isolada, discussão interativa no final do período de comentários (FARINA; NEWHART; HEIDT, 2012).

Vislumbra-se ainda a necessidade de se aprimorar os espaços de participação em geral, diminuindo-se as barreiras, também dos espaços tradicionais como consultas e audiências públicas, promovendo uma participação mais qualificada do cidadão. No aspecto de previsibilidade da atividade regulatória, destaca-se a agenda regulatória, facilitando a participação da sociedade, principalmente em sua construção. No aspecto de comunicação, fica clara a articulação com sistemas de defesa do consumidor e aproximação do cidadão, informando direitos e regras para prestação dos serviços (LIPORACE, 2011a).

Numa perspectiva futura, a participação restrita inclui uma variedade de táticas que permitam que os indivíduos se afiliem a uma causa, submetam ideias, indiquem preferências, forneçam ou recebam informações por meios rápidos e convenientes. Esse tipo de participação inclui participação presencial ou à distância. A participação massiva, inclui um grande número de pessoas organizadas em pequenos grupos, discutindo, aprendendo,

decidindo e agindo juntos. Isso leva a um caráter deliberativo e de compartilhamento de características comuns. Os aspectos mais positivos desses tipos de participação podem ser atribuídos ao maior respeito, reconhecimento e responsabilidade direcionados aos cidadãos quando comparados com estruturas de participação convencionais (NABATCHI; ERTINGER; LEIGHNINGER, 2015).

2.4.1 Audiência pública

As audiências públicas são meios de troca de informações do público com a Administração (SOARES, 2002) para o recebimento de contribuições (IPEA, 2012; YACKEE, 2013), possibilitando o exercício da cidadania, através da oportunidade de apresentação de argumentos, provas (FASSA, 2016; SOARES, 2002) e ideias (FASSA, 2016; IPEA, 2012; RODRIGUES, 2011), e do respeito ao procedimento legal. Suas principais características são oralidade (BRASIL, 2014; SOARES, 2002) e debate efetivo sobre matéria de relevante interesse coletivo para construção de legitimidade (RODRIGUES, 2011; SOARES, 2002), tendo foco na ampla participação da sociedade (BRASIL, 2014; FASSA, 2016; RODRIGUES, 2011), especificamente no âmbito de matérias complexas (RODRIGUES, 2011), reduzindo-se, em tese, os riscos de erros e possibilitando a produção de bons resultados.

Legalmente, a convocação de audiência pública é necessária para a realização da função administrativa, porém cumpre ressaltar que ela deve ser utilizada para o debate de matéria relevante apenas e não para outros fins tais como coleta de opiniões especializadas, que devem ser acolhidas por outro meio de participação mais adequado (SOARES, 2002). Cabe frisar a relevância do papel do mediador do debate que deve combinar conhecimento em metodologias de participação, neutralidade em relação à temática e o reconhecimento dessa neutralidade por parte do público (IPEA, 2012). Ademais, ressalta-se a necessidade de se justificar decisões contrárias às posições apresentadas, mesmo que não haja obrigatoriedade em sua adoção (IPEA, 2012; OLIVEIRA, 2015; RODRIGUES, 2011), contribuindo para credibilidade do processo (IPEA, 2012).

Propõe-se que o procedimento seja adequadamente definido (IPEA, 2012) e contemple como linhas gerais realização de pré-audiência nos casos de simplificação do tema ou de solução da controvérsia entre as partes interessadas buscando economia processual, instrução processual visando fundamentação da discussão (SOARES, 2002), roteiro da audiência que

indique as pessoas, a sequência, o tempo em que farão uso da palavra (IPEA, 2012; SOARES, 2002) e se haverá espaço para réplicas (IPEA, 2012), ampla divulgação da convocação e providências para o registro das contribuições, tais como notas taquigráficas, gravação em vídeo, lavratura de ata etc (IPEA, 2012; SOARES, 2002).

2.4.2 Consulta pública

O mecanismo de consulta pública é bastante utilizado pelas agências reguladoras, como condição prévia para aprovação de seus atos normativos (RODRIGUES, 2011). Há casos em que há exigência legal de que as agências solicitem comentários públicos por escrito, através de publicação em imprensa oficial (BRASIL, 2014; WEST, 2004), num processo cuja ideia central é a de participação da sociedade (FASSA, 2016; YACKEE, 2013) na formulação de regras (YACKEE, 2013).

O processo se inicia geralmente com a formulação da proposta, através de coleta de informações e a partir daí decide-se sobre o que incluir. Os interessados encaminham suas contribuições por escrito, durante o período estabelecido (RODRIGUES, 2011; YACKEE, 2011; YACKEE, 2013), geralmente de 15 a 90 dias com possibilidade de prorrogação (OLIVEIRA, 2015), o que tem sido comumente feito nos dias atuais, por meio de formulários eletrônicos, trazendo facilidades de processamento das sugestões (RODRIGUES, 2011). Após a proposta ser colocada em consulta, os comentários são avaliados e as considerações publicadas (OLIVEIRA, 2015; WEST, 2004; YACKEE, 2013). As agências devem justificar suas políticas por meio de evidências robustas (WEST, 2004), por meio de publicação em imprensa oficial (YACKEE, 2011), de forma que se fortaleça a participação e que se garanta a motivação do processo decisório, abrindo a possibilidade de revisão judicial no caso de respostas não adequadas aos comentários (WEST, 2004).

A importância da consulta pública reside no fato de ser instrumento de publicidade e transparência no tratamento de matérias de interesse relevante (FASSA, 2016; RODRIGUES, 2011), buscando interação com a sociedade para melhor fundamentar a tomada de decisão através da disponibilização de documentos para comentários.

Mesmo que não haja obrigatoriedade da realização de consulta prévia, a tendência atual é que ela ocorra por essa via, pois mesmo que não seja mandamento legal, a pressão por ela resultará do crescente anseio popular pela participação nas decisões políticas de interesse coletivo. É preciso reconhecer que ainda se faz necessário que se incuta nas ações cotidianas

dos cidadãos esse mecanismo de participação, para que se possa obter um nível de participação desejável, com real contribuição da sociedade nos processos decisórios.

Outrossim, cabe lembrar que mesmo que não haja obrigatoriedade na adoção dos comentários, a exemplo do que ocorre com a audiência pública, a agência deverá fornecer uma justificativa plausível para decisão contrária (RODRIGUES, 2011).

2.4.3 Comitê

Destaque-se também um processo regulatório com caráter negocial (BALLA, 2004), de caráter mais informal com mais abertura ao diálogo (INNES; BOOHER, 2004), em que a autoridade encarregada de criar uma proposta de regra se coloca em um comitê que engloba servidores públicos e partes interessadas de fora do governo. Geralmente, deve-se atingir unanimidade, que supostamente reduzirá controvérsias e atrasos nos estágios subsequentes.

Os comitês têm sido fonte de pesquisa nos temas de competência das agências (BALLA, 2004), com influência real no processo decisório (GUSMANO, 2013). Eles são organizações de representantes não governamentais que são distribuídos de forma balanceada entre membros da sociedade de forma que não se prevaleçam os interesses econômicos, tecendo recomendações à agência responsável por aquele assunto (BALLA, 2004). E nesse aspecto reside o desafio de tornar o grupo representativo dos vários interesses e perspectivas, o que chega a trazer questionamentos acerca da legitimidade do processo (INNES; BOOHER, 2004).

Vários grupos, nos Estados Unidos da América, dentre os quais comitês para normatização na aviação civil, foram utilizados para desempenhar tarefas que incluem construir ou avaliar proposta de regra, trabalhar em conjunto com entidades estrangeiras para harmonização internacional de regras no setor de transportes (BALLA, 2004).

2.4.4 Conselho consultivo

Outro instrumento de participação da sociedade é o conselho consultivo, que se consiste num meio formal de participação, previsto em quase todas as leis de criação das agências reguladoras brasileiras (RODRIGUES, 2011). Embora isso não signifique a real efetivação de suas atividades, pois a atuação dos conselhos é restrita ao caráter opinativo, não

possuindo poder deliberativo sobre qualquer matéria (OLIVEIRA, 2015; RODRIGUES, 2011), constituindo-se em mecanismo de suporte aos tomadores de decisão.

Sua composição é colegiada (FASSA, 2016) e construída a partir de representantes dos principais setores interessados na área específica de regulação (SILVA, 2012) com qualificação compatível com as especificidades do setor regulado, não remunerados, mandato de 2 ou 3 anos, sendo vedada a recondução (OLIVEIRA, 2015). Os membros colaboram na fixação de diretrizes e opinam sobre políticas governamentais para os setores regulados (FASSA, 2016; RODRIGUES, 2011). Em geral, as reuniões são abertas ao público e a agenda e trabalho pode ser acompanhada pelos meios eletrônicos (OLIVEIRA, 2015).

Devido ao caráter formal de sua existência, os conselhos mostram-se como instrumentos efetivos no encaminhamento de demandas pontuais dos administrados e usuários para o interior dos órgãos reguladores, abrindo espaço para representantes envolvidos e engajados nas questões pertinentes à área de atuação da agência reguladora (RODRIGUES, 2011).

2.4.5 Ouvidoria

As ouvidorias são importantes canais de participação da sociedade, principalmente para o usuário (FERREIRA, 2009; LINO; BRITTO, 2014; RODRIGUES, 2011), diferentemente do que ocorre em outros meios dominados pela participação dos agentes econômicos (RODRIGUES, 2011). As atividades podem compreender o recebimento de denúncias e reclamações, elaboração de relatórios de avaliação de desempenho, bem como mediação de conflitos entre usuários, setor regulado e a própria agência reguladora (OLIVEIRA, 2015), sendo ela responsável pelo tratamento das contribuições recebidas visando ao aprimoramento do serviço público (BRASIL, 2014). Assim, a ouvidoria leva ao conhecimento da agência as falhas e inadequações do serviço público prestado (FASSA, 2016; FERREIRA, 2009; RODRIGUES, 2011), gerando subsídios para fiscalização e regulação da agência (FERREIRA, 2009; LINO; BRITTO, 2014). O usuário se manifesta sobre demandas referentes ao setor regulado ou à própria agência (RODRIGUES, 2011), numa participação extensível a qualquer cidadão ou grupo de cidadãos, num processo que deve buscar que todos os afetados tenham voz ativa no processo decisório. Frise-se que o aspecto singular da ouvidoria reside no fato de que suas manifestações são espontâneas, ou seja, ela é acionada por iniciativa própria do cidadão, geralmente motivado por alguma

insatisfação com o serviço prestado, ao contrário do que ocorre com outros meios de participação, em que o cidadão é provocado a participar (LINO; BRITTO, 2014).

Cabe salientar que não há uma uniformidade no tratamento das solicitações, mesmo porque não são todas as agências que possuem essa estrutura e as que possuem adotam ritos próprios. Soma-se a isso o fato de que nem sempre o ouvidor caracteriza-se como agente independente, externo e sem vínculo hierárquico com a instituição (RODRIGUES, 2011), fato que pode limitar o alcance da influência da perspectiva da sociedade no processo regulatório, pois ele é resultado da influência do ouvidor no processo decisório (FERREIRA, 2009), porém idealmente as ouvidorias devam atuar como legítimas interlocutoras dos interesses da sociedade e como instrumento efetivo de participação da sociedade (LINO; BRITTO, 2014).

Com base nas demandas recebidas, é possível que os reguladores utilizem as informações para aprimorar a regulação, corrigindo ou melhorando aspectos deficientes da prestação dos serviços, aumentando assim a qualidade dos serviços (RODRIGUES, 2011), ficando claro a utilidade desse espaço como mecanismo de uma participação corrente e profícua (OLIVEIRA, 2015; RODRIGUES, 2011). Tais resultados podem ser alcançados a partir dos relatórios periódicos emitidos pelas ouvidorias (FERREIRA, 2009), bem como o tratamento adequado das manifestações recebidas que por não serem provocadas, fornecem um indicador mais sensível de qualidade dos serviços públicos prestados, embora se saiba que nem todos os insatisfeitos se manifestam (LINO; BRITTO, 2014).

2.5 Governo eletrônico

O uso de tecnologias de informação e comunicação pode facilitar mudanças fundamentais na maneira pela qual cidadãos comuns participam do processo decisório (JOHNSON; ROMAN, 2015) e de uma maneira geral, criar um ambiente mais aberto aos cidadãos. As agências utilizam esses meios para melhorar a disponibilidade de informações e serviços para os cidadãos e para facilitar a comunicação com o setor privado. Para os membros da sociedade menos privilegiados e mais isolados, os avanços em tecnologia de informação e comunicação podem suplantar barreiras geográficas, institucionais e sociais à informação e trazer voz a grupos marginalizados na esfera política (GULATI; WILLIAMS; YATES, 2014).

Como formas de participação, a interação com a agência acontece por meio de análise do texto da regra, propostas de modificações, discussão de premissas ou contestação da

fundamentação das regras. No contexto de matérias de grande relevância, os participantes podem encorajar outros indivíduos ou redes de contato a participarem baseados no próprio sucesso, criando um efeito multiplicador, o que pode conduzir a regras melhores e mais aceitáveis ao público, pois trazem mais informações a respeito do impacto de regras novas ou modificadas. Cidadãos, entidades privadas, grupos de interesse e associações podem servir tanto como especialistas no desenvolvimento de regras quanto como colaboradores na aplicação das regras.

Além disso, quando os cidadãos são capazes de vislumbrar o resultado da participação, eles passam a ter uma imagem mais positiva da agência e do governo de uma forma geral, por outro lado os participantes podem estar relutantes por falta de confiança na capacidade de influenciar no processo.

Não há dados conclusivos de que a participação por meio eletrônico traga maior credibilidade ao processo. Os mais interessados nos efeitos de uma regra podem enxergar na participação por meio eletrônico tanto uma ameaça, pois abre possibilidades de acesso facilitado a mais pessoas participarem, quanto uma fonte adicional de pressão sobre as agências.

Cabe salientar também que apesar dos benefícios do governo eletrônico, não se pode negar que os principais desafios se situam fora do alcance da tecnologia de informação e comunicação, ultrapassando a seara técnica. Os benefícios em redução de custos e eficiência administrativas podem ocorrer, mas não são garantidos e as implicações associadas são bem mais complexas do que normalmente assumidas, bem como os custos associados para uma implantação apropriada não são triviais: questões sobre quem participa, como a participação afeta a dinâmica administrativa, a qualidade dos comentários recebidos, o custo de maior exposição a revisão judicial e a maneira pela qual as agências reagem às contribuições são de extrema relevância. Assim sendo, não se pode excluir a possibilidade de que processos eletrônicos mal implantados, consumam no longo prazo os recursos escassos das agências, com apenas benefícios mínimos. Se por um lado, a adoção de tecnologias de informação e comunicação asseguram que uma grande gama de comentários seja ao menos recebida, por outro lado, confiar à tecnologia avaliar a originalidade e sentimentos expressos nos comentários, diminui a possibilidade de uma voz em particular ser ouvida num conjunto imenso de comentários (JOHNSON; ROMAN, 2015).

Soma-se a isso a dificuldade em se estabelecer confiança numa relação que se baseia numa interação distante, reuniões presenciais podem complementar a participação nesse caso

(BERIX, 2012). Desse modo, fica claro que a implantação do meio eletrônico não é simples e deve ser executada segundo uma série de considerações (JOHNSON; ROMAN, 2015).

2.6 Condições à participação

Do ponto de vista institucional, faltam estruturas e procedimentos para integração das contribuições tecnocráticas e democráticas (ROBERTS, 2004). A sistematização em atos normativos pode fornecer condições mínimas à participação efetiva, mas por outro lado pode engessar o processo limitando a atuação dos gestores. Nessa esteira, destaca-se o exemplo da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) que tem regras procedimentais para disciplinar o processo de participação, bem como normativos internos dirigidos aos servidores públicos. Também contribui para isso instalações apropriadas (IPEA, 2012) e servidores públicos capacitados (IPEA, 2012; OLIVEIRA, 2015). Algumas estratégias comuns são a seleção cuidadosa de grupos representativos de partes interessadas, um processo decisório transparente para construção de confiança entre os participantes, uma definição clara da autoridade responsável pela decisão, um grupo de facilitadores competentes e imparciais, reuniões periódicas e recursos adequados para financiar o processo durante um potencialmente longo período de aprendizado e deliberação (IRVIN; STANSBURY, 2004). Num aspecto prático, há países em que é proibido que servidores públicos tenham encontros privados para tratar de questões públicas. Eles devem publicar seus compromissos com antecedência e segui-los (INNES; BOOHER, 2004).

2.6.1 Acesso à informação

É difícil de se ter uma participação efetiva sem acesso à informação. Embora a participação por si mesma seja um pré-requisito para se obter mais informações, o simples acesso a elas não contribui necessariamente para se aumentar o nível de participação (WIJNHOFEN; EHRENHARD; KUHN, 2015). Há casos em que o acesso a audiências públicas não foi negado a nenhum membro da sociedade, porém o acesso prévio às informações e a capacidade de compreender o conteúdo daquilo que foi fornecido foram problemáticos, seja por falta de distribuição de cópias, seja por indisponibilidade das informações em linguagem local, no caso de grupos étnicos pequenos (BAWOLE, 2013).

Em outros casos, a informação fornecida por meio do sítio eletrônico era muito densa, utilizando muitos recursos textuais e mal organizada. Nesse caso, é importante que a agência mostre a interface mais amena possível, para que a imagem seja de um veículo amigável de relações públicas e não acabe se tornando por si mesma um problema (FRIEDMAN-BERG; ALLENDOERFER; PAI, 2009). As informações concernentes ao papel da participação para tomada de decisão, especificamente as que enfatizam a deliberação e a voz do participante nas decisões governamentais, levam a uma percepção de um processo mais justo. Em outras palavras, não só a participação em si traz um sentimento maior de justiça, bem como a informação disponibilizada sobre como a participação influencia os processos administrativos também traz essa percepção (HERIAN et al., 2012). Sob a perspectiva da sociedade atual, em que o entretenimento tem importante valor, a interatividade das comunicações nas relações humanas tem papel de destaque na apresentação dos dados (BERIX, 2012).

2.7 Legitimação

É mister que a participação da sociedade esteja integrada com o processo decisório para que não haja desperdício de tempo e recursos tanto da administração quanto do público. O que exige uma tomada de decisão acerca da participação ou não do público. Não se deve planejar a participação sem que haja clareza no significado de participação para determinado programa (CREIGHTON, 2005). Deve-se levar em conta também se um maior nível de participação pode levar a decisões piores, como pode ser o caso de uma participação dominada por grupos com laços estreitos com o setor regulado, criando tendenciosidade, o que minaria o objetivo de decisões mais arrazoadas (GUSMANO, 2013).

Historicamente, no campo da aviação civil, sempre houve uma tensão entre promoção e regulação, ambas serviram de fundamentos para o sistema de vigilância. O nível de segurança atingido pelo correio aéreo, prestado pelo governo, em comparação com o setor privado, foi entendido como resultado do rigor com que a manutenção e o treinamento de pilotos eram executados, o que impulsionou a regulamentação do mercado (HANSEN; MCANDREWS; BERKELEY, 2008).

2.8 Retribuição da participação

A participação é um instrumento poderoso para reforçar a confiança mútua: se o governo está interessado na confiança do cidadão, ele deve primeiramente confiar no público e para isso abrir mão do controle do processo ao menos em parte (BERIX, 2012). As evidências mostram que quando um processo deliberativo é utilizado para criar um canal de comunicação mútua e as agências são sensíveis àquilo que recebem, há ganhos em termos de cidadania, confiança e qualidade das decisões (DENHARDT; DENHARDT, 2015). A percepção de justiça no processo regulatório produzirá um efeito positivo nas avaliações do governo e no apoio às políticas públicas, especialmente naqueles que têm um menor conhecimento sobre a administração pública, que são os que geralmente fazem julgamentos nesse sentido (HERIAN et al., 2012).

Nesse aspecto, alguns fatores são importantes, tais como a demora nas respostas ao público pode deteriorar a confiança do público, o que pode ser suavizado pela transparência na comunicação, senso de interesse partilhado pode ser melhorado com a organização de reuniões presenciais. Em suma, um projeto que vise transparência, sinceridade, consistência e velocidade nas reações tende a ter sucesso (BERIX, 2012).

Com relação à motivação em participar, se os cidadãos sentem que sua contribuição é realmente significativa, eles tendem a se empenhar mais no projeto (JOHNSON; ROMAN, 2015; WIJNHOFEN; EHRENHARD; KUHN, 2015) e ter uma boa imagem da instituição (JOHNSON; ROMAN, 2015). Por outro lado, muitos não participam por avaliarem que as chances de verem suas ideias acolhidas é muito baixa (WIJNHOFEN; EHRENHARD; KUHN, 2015). A verdadeira retribuição e incentivo a continuar participando é enxergar que a participação teve algum efeito (CREIGHTON, 2005).

O objetivo deveria ser o convencimento do cidadão de que a instituição que processa os comentários avaliará cuidadosamente as sugestões (WIJNHOFEN; EHRENHARD; KUHN, 2015) e explicar claramente o motivo de determinadas ideias não poderem ser levadas adiante (IPEA, 2012; WIJNHOFEN; EHRENHARD; KUHN, 2015; WOODFORD, 2013). Uma situação em que os participantes sentem que podem influenciar uma decisão, mas os resultados apontam na direção contrária pode afetar a credibilidade e deteriorar as relações com a sociedade, pois se os cidadãos não conseguem visualizar nenhum efeito de sua participação, eles tendem a se sentir frustrados e isolados ao longo do tempo (BAWOLE, 2013; CREIGHTON, 2005; IRVIN; STANSBURY, 2004; JOHNSON; ROMAN, 2015).

Destarte, um processo de envolvimento da sociedade não deve ser iniciado antes que as autoridades responsáveis pela decisão estejam comprometidas em utilizar os resultados (THOMAS, 2013): se não há perspectiva de agir, não há que se falar em participação

(BERIX, 2012). Para que haja motivação é preciso haver um benefício tangível para que os indivíduos invistam tempo e esforços em comentar uma regra proposta (EPSTEIN; NEWHART; VERNON, 2014).

2.9 Viabilidade da participação

Certamente, num cenário de sociedades cada vez mais complexas como as modernas sociedades industriais, não faz sentido que se entenda por democracia direta a participação de todos os cidadãos em todas as decisões relevantes (BOBBIO, 2009), há muitos desafios em se colocar em prática os ideais democráticos, a começar pelas restrições orçamentárias e legais, passando pela necessidade em se decidir tempestivamente e pela melhor fundamentação técnico-científica, mesmo no caso em que boa parte do público não possua conhecimento nessa área. Além disso, não há que se negar as influências políticas externas (CREIGHTON, 2005). Devem ser identificadas as restrições técnicas, orçamentárias ou de prazo e, no caso de envolvimento público elas devem ser minimizadas (THOMAS, 2013). Apesar disso, há evidências de que a habilidade do público comum em entender os problemas complexos seja subestimada e como resultado, esse público é alijado das discussões provocando descrença na comunidade técnico científica (FREWER, 2004).

É possível visualizar-se a viabilidade de participação (presencial principalmente) sob o prisma de custos e benefícios. No que diz respeito aos baixos custos, podemos destacar como elementos de baixo custo o fato de os cidadãos prontamente se voluntariarem a participar; as partes interessadas chave não estarem geograficamente dispersas de forma que possam participar facilmente das reuniões; os cidadãos terem capacidade financeira de comparecer às reuniões; o público ser homogêneo de modo que poucos membros formam um pequeno grupo representativo do todo, o que acelera o processo de entendimento; a matéria não requerer um domínio de informações técnicas complexas. Pelo lado dos altos custos estão a relutância do público em se envolver num trabalho que consideram ser de servidores públicos; grande extensão geográfica ou outros obstáculos que dificultam reuniões presenciais regulares; muitos interesses diferentes defendidos por grupos fazem com que um grupo de participação representativo seja bastante grande, incapacidade financeira de participar de partes interessantes chave; necessidade de conhecimento técnico complexo para tomada de decisão; o público não considerar a matéria em questão como um problema.

Pela perspectiva dos grandes benefícios potenciais pode-se destacar a situação de um impasse em que a participação da sociedade pode ajudar na resolução; forte oposição ao governo e a agência busca apoio dos cidadãos na implantação das políticas públicas; há voluntários com grande influência em determinada comunidade; o facilitador da discussão tem credibilidade com todos os representantes; a matéria é considerada de grande relevância e inadiável pelas partes interessadas. Considerando os indicadores de pequeno benefício tem-se a situação de fraca oposição do público às instituições governamentais; a implantação de regras no passado com sucesso sem a participação do público; o público relevante é grande, dificultando a influência das partes interessadas sobre uma parte significativa desse público; as decisões do público são ignoradas, independentemente do empenho empregado no processo; as decisões do público provavelmente seriam as mesmas que as tomadas pelo governo (IRVIN; STANSBURY, 2004).

Legalmente, no âmbito das agências reguladoras brasileiras, não há exigências de etapas mínimas para criação de regras, ficando livre ao administrador a utilização de meios de consulta como fonte de informação para o processo. No caso da lei estadunidense exige-se que o público seja mantido informado, que haja garantia de participação e uniformidade de conduta na formulação de regra (VASCONCELLOS, 2012).

Há um nível de participação em que a agência consiga a legitimidade suficiente para se implantar decisões de uma forma aceitável. Podem haver casos em que já existe um curso de ação preestabelecido que acabam por limitar a atuação da agência, e se constituem num ponto importante de controle das ações governamentais. Nesses casos é melhor que o público simplesmente seja informado dessa condição do que iniciar um processo de audiência pública, por exemplo, que não tenha nenhuma chance de ter seus resultados colocados em prática. Isso não significa que o público verá esse comunicado como legítimo, mas ao menos, enxergará honestidade, um processo fictício pode destruir tanto a credibilidade e como as chances de ações futuras (CREIGHTON, 2005).

Para que haja participação, é preciso que se empregue tempo e recursos adicionais aos que seriam empregados normalmente e assim devem estar claros os benefícios envolvidos nesse esforço adicional, há casos em que não será possível responder a todos os comentários e talvez até a maioria deles (CREIGHTON, 2005). Não é recomendável que o público seja envolvido quando nem mais informação ou aceitação pública sejam necessárias para implantar uma decisão. Os administradores públicos devem entender a expectativa do público em ser tratado como cidadãos, consumidores ou parceiros, mas na maioria dos casos haverá uma expectativa envolvendo mais de um desses papéis. Deve-se definir a assistência do

público para que os programas sejam efetivos. Caso necessária, o processo deve ser o mais simples possível, a capacidade do público em contribuir deve ser explorada ao máximo e como as normas e redes sociais podem motivar essas contribuições. Para as agências, pode-se obter uma maior aceitação e aumento da confiança do público. Para os cidadãos, uma melhor adequação dos programas e políticas governamentais, proporciona melhora na capacidade da comunidade em esforços conjuntos e na qualidade de vida.

Dessa forma, busca-se uma decisão conjunta entre os cidadãos e governo na medida mais apropriada possível, procurando-se a melhor representatividade possível dos atores externos e empregando as mais variadas técnicas possíveis de participação de forma a se propiciar múltiplas oportunidades de participação numa perspectiva propositiva em lugar de reativa (THOMAS, 2013).

2.10 Controle externo da atividade

A publicação e abertura das propostas de regra para comentários são importantes requisitos para participação da sociedade. As premissas envolvidas nessas garantias são de que essas etapas forçarão os servidores públicos a considerarem o interesse público na formulação de regras (GOLDEN, 1998). Esses procedimentos visam testar os fundamentos técnicos e legais da ação da agência, revelando falhas em se considerar interesses relevantes e em se tender a um paroquialismo inerente das suas relações no âmbito do setor regulado (WEST, 2004).

Foi constatado que iniciativas de agências foram tipicamente revisões de regras existentes, motivadas principalmente por interesses afetados e assim bastante propensas aos interesses econômicos e profissionais daqueles que tiveram interação prévia com servidores no desempenho normal das atividades, o que tem especial relevância no caso da aviação civil, pois a agenda da agência reguladora é fortemente orientada pelos desenvolvimentos tecnológicos do setor (WEST; RASO, 2013).

De uma forma geral, há demonstrações de que o contato informal é um importante direcionador do conteúdo de mudanças na fase do desenvolvimento de propostas de regra, mesmo em face de métodos mais tradicionais e transparentes de participação da sociedade, atuando como fornecedores de informações técnicas e políticas aos reguladores numa quantidade maior do que os participantes que se utilizam dos meios formais de participação, bem como constitui-se em importante mecanismo de bloqueio de propostas indesejadas por

determinados grupos de interesse que acabam não indo para o processo de consulta pública (YACKEE, 2011). Nesse sentido, foi constatado que é necessário que as agências promovam uma representação ampla, informando todas as partes afetadas (GOLDEN, 1998).

2.11 Influência do caráter técnico da atividade

A sociedade atual é muito mais complexa do que aquela para a qual o projeto político democrático foi idealizado (BOBBIO, 2009). Os problemas a se resolver atualmente requerem conhecimentos técnicos e científicos bem mais elaborados que anteriormente (BOBBIO, 2009; DARDANI, 2014; DURANT; ALI, 2013; FASSA, 2016), dominados por tecnocratas (DARDANI, 2014), ainda que a população atual seja mais bem instruída. Fato é que a democracia se sustenta na participação de todos, enquanto que a tecnocracia apela aos que detêm conhecimentos específicos, constituindo-se assim em duas realidades opostas (BOBBIO, 2009). Todas as sociedades modernas, se relacionam com a tecnologia por meio de especialistas, o que não é diferente no caso de relacionamento com o governo, tampouco no da aviação civil (DOWNER, 2010). Esses reguladores se tornaram referências na atualidade, situando-se entre a população e os conhecimentos especializados com os quais devem lidar, tendo suas decisões frequentemente aceitas sem o mínimo questionamento quanto ao conteúdo tanto por parte da população quanto por parte dos formuladores de políticas públicas (DOWNER, 2010; VASCONCELLOS, 2009) que se limitam ao controle dos aspectos procedimentais dos processos de participação da sociedade (VASCONCELLOS, 2009).

Desse modo fica evidente que é insensato um entendimento de democracia direta como literalmente a participação de todos em todas as decisões, pois é algo materialmente impossível em sociedades modernas cada vez mais complexas (BOBBIO, 2009). O governo dos técnicos se baseia nos conhecimentos específicos, não compreensíveis pela maior parte da população, impossibilitando qualquer quantidade expressiva de contribuições úteis (BOBBIO, 2009; DARDANI, 2014; DURANT; ALI, 2013; ROBERTS, 2004; RODRIGUES, 2011).

No caso das agências reguladoras, esse fato se torna ainda mais evidente, uma vez que o próprio legislativo se absteve de se ater aos aspectos técnicos mais detalhados nas questões que demandam especialidade técnica complexa, deixando-os a cargo das agências reguladoras. É de se esperar que tais aspectos sejam os mais difíceis, pois caso não o fossem o próprio legislador definiria esses parâmetros (COGLIANESE, 2006). Tais conhecimentos

profundos são necessários à boa regulação (FASSA, 2016; VASCONCELLOS, 2009), assegurando eficiência regulatória e ajudando na comunicação com o setor regulado (VASCONCELLOS, 2009).

No que tange à normatização, a norma inferior, por vezes emanada por uma agência reguladora, é vista como uma concreção de uma norma superior em que vários sentidos podem ser vislumbrados. Nesse contexto, a margem de liberdade em decidir pode variar de apenas uma definição do ator competente para praticar o ato ou uma definição de conceito vago ou impreciso, embora em ambas haja necessidade de minimamente se respeitar princípios gerais, caso contrário corre-se o risco de se incorrer em arbitrariedade. O ordenamento jurídico se orienta de forma a limitar a atividade administrativa, reduzindo-se a margem de liberdade e condicionando-a a seguir critérios de finalidade e razoabilidade na busca da solução mais adequada ao fim previsto em lei para o caso concreto, ou seja, a margem de liberdade se dá dentro de limites restritos, escolhendo-se uma opção dentre várias soluções possíveis e após se considerar critérios tais como razoabilidade e finalidade.

Essa margem de liberdade não está diretamente ligada ao caráter técnico das questões. A apreciação técnica pode conduzir ou não a uma situação em que há liberdade de escolha do administrador. A racionalidade é insuficiente para se permitir a melhor solução em todos os casos, porém isso não deve levar a um abandono de critérios científicos e à instauração da irracionalidade. É nessa circunstância que a adoção de critérios de racionalidade e razoabilidade se reafirma para que não impere a arbitrariedade (PEREIRA, 2003).

2.11.1 Conhecimento

Há evidências de que as opiniões de cidadãos instruídos com relação aos objetivos, políticas e processos orçamentários governamentais tendem a ser mais bem aceitas por outros cidadãos, administradores públicos e legisladores (HONG, 2015). Há fatos que sugerem que cidadãos com participação ativa no processo regulatório tendem a se sentir mais eficazes quando compartilham informações, dados ou evidências científicas que possam ter um impacto significativo na definição de políticas públicas (YACKEE, 2015). Dessa forma, a presença desses cidadãos deve melhorar a eficiência do processo de participação, porém sob a pena do enfraquecimento de valores democráticos, o que foi constatado pela forte correlação negativa entre conhecimento e inclusão com resultados estatisticamente significativos (HONG, 2015).

Desse modo, a participação especializada é efetivada às custas da inclusão, pois indivíduos, pequenas empresas dentre outros tendem a estar em desvantagem com relação a grandes corporações, associações profissionais e outras entidades bem providas de recursos (FARINA; NEWHART; HEIDT, 2012). Cabe ressaltar ainda que a construção de uma cidadania capaz de discutir aspectos extremamente técnicos é uma realidade bastante distante no Brasil e bastante dependente do estímulo estatal. Assim, fica uma lacuna a ser preenchida pela combinação do desenvolvimento da educação e de uma cultura política sólida para o exercício pleno da cidadania (DARDANI, 2014).

2.11.2 Definição de valores

Várias decisões vistas como técnicas são na realidade escolha de valores sobre o que é considerado bom ou importante (CREIGHTON, 2005). A condução de debates requer uma escolha normativa mesmo quando a questão aparenta ser meramente técnica (TORGERSEN; SCHMIDT, 2013). Julgamento de valores mostram o que importa na problemática decisória, são eles que deveriam ser discutidos quando uma alternativa está sendo avaliada. A discussão das consequências das várias alternativas depende geralmente de conceitos técnicos e complexos, porém, sem a discussão dos valores (KEENEY, 1992), muitas contribuições relevantes deixam de ser recebidas (KEENEY, 1992; GUSMANO, 2013), o que requer que os valores estejam explícitos (DENHARDT; DENHARDT, 2015; KEENEY, 1992) para uma decisão mais adequada na escolha de valores por vezes conflitantes (ROBERTS, 2004), trazendo um balanceamento entre as alternativas (DENHARDT; DENHARDT, 2015), especialmente nas discussões em que a definição de valores é de primordial importância (DEGELING; CARTER; RYCHETNIK, 2015). Frequentemente, a especificidade das propostas de regra tende a confinar as contribuições a determinada alternativa proposta em lugar de se prestar a discutir questões mais primárias de definição do problema e identificação de alternativas (WEST, 2004).

A definição de valores não deveria ficar a cargo dos especialistas, pois eles não têm nem o direito, nem a responsabilidade dessa definição em nome dos cidadãos (KEENEY, 1992). Os especialistas não conseguem tomar decisões sem atribuir prioridades em valores conflitantes tais como segurança, razoabilidade, custos (CREIGHTON, 2005). Eles geralmente são bons em atingir objetivos, mas nem sempre em defini-los.

A medida que as falhas tecnológicas ficam aparentes, a sociedade começa a clamar por mais participação nas questões tecnológicas complexas (ROBERTS, 2004). Não se quer, com a participação, questionar a especialidade técnica, mas assegurar-se de que premissas não realísticas ou não reveladas sejam levadas em consideração, bem como a decisão não seja direcionada a interesses econômicos específicos (CARR et al., 2013).

2.11.3 Legitimidade

Uma importante questão do ponto de vista técnico é a possibilidade de a informação ser apresentada de modo que seu significado e validade sejam obscurecidos, o que atenta contra o interesse público (DOWNER, 2010). Caso argumentos baseados em valores não sejam diferenciados de conclusões científicas, a confiança na ciência pode ser minada (DIETZ, 2013). Assim, fica claro que os órgãos reguladores devem essencialmente tomar decisões baseadas em fundamentos técnicos, uma vez que essa é a própria essência das agências reguladoras (RODRIGUES, 2011).

2.11.4 Linguagem técnica

Para que a participação seja parte do processo decisório é importante que o conhecimento técnico envolvido seja acessível ao público (CHAKRABORTY, 2012; RODRIGUES, 2011) em todas as fases do processo, desde a formulação do problema até a análise do impacto das decisões (CHAKRABORTY, 2012). De uma maneira geral, a linguagem excessivamente técnica ou a complexidade dos assuntos pode inviabilizar a participação efetiva da sociedade (FASSA, 2016). A motivação da proposta deve estar claramente explícita e o material técnico fundamentador disponibilizado juntamente com (LIPORACE, 2011b) a explicação dos termos técnicos adotados em linguagem leiga (LIPORACE, 2011b; RODRIGUES, 2011) e com um resumo do objeto da proposta também em linguagem simples, clara e inteligível (LIPORACE, 2011b).

Nessa esteira, as ferramentas empregadas devem ser transparentes e confiáveis, derivadas de fontes neutras, tal que possam ser explicadas ao público leigo de uma forma clara e direta (CHAKRABORTY, 2012). Além disso, embora seja um desafio, deve-se perseguir uma regulação simples e clara (FONSECA, 2012), com sentido compreensível ao

cidadão comum, de forma a se garantir a segurança na aplicação da norma (OMB, 2011; FONSECA, 2012).

Adicionalmente, a experiência mostra que a linguagem simples pode melhorar o entendimento público das comunicações governamentais, economizar recursos e melhorar a eficiência, diminuição das demandas por esclarecimentos, reduzir gastos em medidas coercitivas e diminuir a quantidade de erros e seus possíveis retrabalhos (OMB, 2011).

A forma em que as informações são disponibilizadas podem se tornar um desincentivo à leitura caso seu volume seja muito grande e excessivamente técnico (BAWOLE, 2013). A tecnicidade dos termos adotados impossibilita a compreensão por cidadão comuns, consumidores, que por vezes desconhecem seus direitos referentes a serviços regulados (LIPORACE, 2011b).

Uma constatação marcante é a de que o resumo do objeto da proposta pode acabar por não produzir informações mais compreensíveis, ficando num nível de dificuldade desafiador até mesmo para pessoas com educação em nível superior. Eventualmente, eles podem se tornar mais difíceis do que a própria justificativa completa da regra, o que para linhas aéreas e seu aparato de especialistas, por exemplo, é um documento riquíssimo, devido a sua densidade de informações. Isso não quer dizer que uma menor quantidade de informações seja melhor, mas fica claro que a extensão e a complexidade das informações que lastreiam a proposta de regra acaba trazendo a possibilidade de grandes empresas enviarem comentários altamente sofisticados que tendem a ser mais apreciados pelos formuladores de regras.

Alguns motivos para que a linguagem empregada não seja compreensível podem ser investigados: as regras são escritas por especialistas tais como advogados, engenheiros, economistas ou cientistas que tiveram em seu sistema educacional um estímulo ao uso de jargões e linguagem rebuscada o que por vezes cria uma própria identidade profissional ou até mesmo que acabam por não conseguir enxergar a dificuldade de compreensão do público leigo; a escrita em linguagem simples está com baixa prioridade de alguém que já tem que lidar com outras atividades ou requisitos a cumprir; as regras são escritas por pessoas que não acreditam que a participação mais ampla agregará valor ao processo; a escrita em linguagem mais técnica e complexa pode inibir revisão judicial e assim diminuir possíveis questionamentos futuros (FARINA; NEWHART; BLAKE, 2015). Ao se tratar desses motivos pode-se melhorar a clareza da comunicação por meio de intérpretes que melhor auxiliem na tradução do conteúdo técnico em linguagem simples (WANDERLEY, 2012).

Informações de interesse disponibilizadas em sítio eletrônico especializado podem ser de interesse do público em geral, como foi o caso da autoridade de aviação civil

estadunidense. Nesse caso, é recomendável que as informações sejam apresentadas de uma maneira menos técnica e desse modo tanto o público geral como o especializado podem se beneficiar dessa medida, podendo haver informações adicionais para o público especializado para que não se haja perda de informação (FRIEDMAN-BERG; ALLENDOERFER; PAI, 2009).

2.12 Aceitabilidade das contribuições

Um dos meios mais eficientes no processo de audiência pública não é a eloquência com que a proposta é apresentada, mas a habilidade do cidadão em apresentar o seu ponto de vista e para isso é essencial que os aspectos não técnicos da proposta sejam entendidos (BAWOLE, 2013).

A falta de entendimento sobre a natureza e a importância do processo normativo (FARINA et al., 2012), o desconhecimento sobre quando consultas de normas de interesse estão ocorrendo, a falta de motivação ou capacidade em entender documentos técnicos e complexos são barreiras à participação do cidadão (FARINA et al., 2012, OLIVEIRA, 2015). É surpreendente que pequenas empresas, organizações não governamentais e entidades locais cheguem a submeter comentários (FARINA et al., 2012).

No caso de grandes empresas, o que está em jogo para seus interesses e quais os recursos disponíveis que são relevantes para os tomadores de decisão são os fatores que importam na mobilização e influência. Devido ao conhecimento técnico e a importância para função produtiva na sociedade, essas empresas ficam atentas aos movimentos dos reguladores dos seus mercados, o que não se estende à regulação em geral por gerar um menor interesse e por ser de uma área de menor vantagem competitiva. Assim, os grupos de interesse tendem a ser mais influentes em suas áreas de atuação do que nas políticas públicas de uma forma geral, o que não significa falta de interesse, mas perda de valor de suas contribuições, e o potencial retorno, nas áreas em que não detém conhecimento especializado. Nessa direção, foi constatado que uma possível tendência direcionada para as grandes empresas depende da matéria. É interessante se pensar em termos de interação entre as matérias em discussão e grupos envolvidos e buscar entender a relevância dos recursos desses grupos em termos de uma política pública específica (BINDERKRANTZ; CHRISTIANSEN; PEDERSEN, 2014).

Com relação aos contatos informais com formuladores de regra, compromissos psicológicos ou custos associados ao esforço empregado, derivados de informações recebidas

que acabam por fundamentar as propostas de regra e pelo tempo empregado no desenvolvimento e em se atingir um consenso interno, podem ir se formando durante esse processo de formulação, o que pode acarretar numa dificuldade em se aceitar mudanças nas propostas de regra (WEST, 2004).

O tipo de evidência e argumentação que são valorizados e a forma de argumentação preferida acabam inibindo a presença de novos entrantes no processo regulatório. Assim, os reguladores deveriam se adaptar ao que os esses potenciais participantes podem oferecer, descobrindo o valor agregado por esse tipo de conhecimento (FARINA et al., 2012). Apesar disso, mesmo tendo a obrigação de colher e considerar as contribuições, a agência reguladora não pode se eximir da responsabilidade decisória (BAWOLE, 2013; FARINA; NEWHART; HEIDT, 2012).

2.13 Efetividade da participação

A participação se torna efetiva à medida que os mecanismos democráticos são postos à disposição da população e ela é capaz de contribuir na construção dos atos (RODRIGUES, 2011). A redução dos custos de participação com a diminuição das assimetrias de informação e ampliação da participação contribui para efetivação dos instrumentos de participação (SANTOS, 2009), porém mesmo que a tecnologia da informação reduza os custos de participação, barreiras motivacionais, cognitivas e informacionais contribuirão para uma continuidade no nível de participação (COGLIANESE, 2006).

Há casos de que audiências públicas foram instauradas como mero compromisso legal, em vez de se procurar contribuições valiosas do público (BAWOLE, 2013), provocando uma participação sem efeitos práticos (WOODFORD, 2013). Se uma agência está atada, legalmente ou por outro motivo, a uma determinada alternativa é melhor que o público seja informado disso, pois um processo não honesto pode destruir a credibilidade de futuras tentativas de participação genuína (CREIGHTON, 2005). A falta de perspectiva em se influenciar no processo gera frustração, pois gera uma sensação de que todos os pontos de vista foram considerados, mas apenas determinados pontos de vista são acolhidos de fato.

Considerando uma escala de nível de participação, a informação é o primeiro passo para se ter um processo participativo (ARNSTEIN, 1969), podendo sua falta ser causa de perda de efetividade normativa (RAMALHO, 2011), seguindo-se pela consulta, na qual as opiniões são recebidas e também as parcerias nas quais os grupos possam participar de uma

maneira mais efetiva, com condições de contratar e demitir seus próprios líderes, técnicos e advogados (ARNSTEIN, 1969).

2.14 Limitações da participação

A participação da sociedade requer esforço adicional com emprego de tempo e esforço (CREIGHTON, 2005; THOMAS, 2013) que não existiriam no caso de decisões unilaterais (CREIGHTON, 2005), eventualmente minando padrões de qualidade (THOMAS, 2013), e para isso é razoável que se esperem benefícios advindos desse esforço adicional (CREIGHTON, 2005).

Algumas das dificuldades em se consolidar a participação envolvem a tendência da administração em ser arbitrária diante da incerteza, inflexibilidade e soluções gerais para todos os casos (DURANT; ALI, 2013), bem como a profusão de normas dispersas de forma a causar insegurança jurídica. No caso estadunidense, a apresentação dessas normas é centralizada, o que traz maior robustez no que concerne à discussão, à compreensão e à aplicação das regras, bem como mais visibilidade aos órgãos fiscalizadores (FONSECA, 2012).

Reuniões periódicas podem ser a chave para conquista de confiança em ambientes com forte sentimento contra governo, porém se dominadas por indivíduos extremamente afetados por possíveis decisões ou por aqueles que vivem suficientemente confortáveis para participar regularmente, podem gerar uma tendência e minar o sentimento de confiança (IRVIN; STANSBURY, 2004).

Outro aspecto que limita a participação é o fato de as empresas reguladas serem possuidoras de grande conhecimento acerca do negócio tais como informações técnicas, econômicas, concorrência, tendências mundiais, novas tecnologias, bem como o domínio dos termos técnicos empregados e a falta de meios formais de articulação com as organizações de consumidores.

As consultas e audiências públicas abrem espaço para acolhimento de contribuições externas e por meio delas o grau de transparência do órgão fica evidente, pelo modo com que as contribuições são acolhidas e tratadas (IPEA, 2012; LIPORACE, 2011b). Em termos práticos, visualiza-se uma utilização desses mecanismos muito mais frequente pelo setor regulado, possuidor de estrutura e capacidade técnica, do que pelos consumidores (LIPORACE, 2011b; OLIVEIRA, 2015). Por vezes, o assunto em questão é pouco

regulamentado, com ampla margem de liberdade para as agências definirem os contornos da participação e ainda assim constata-se a publicação de um texto para consulta por prazo exíguo para comentários, embora seja necessário estudo aprofundado (LIPORACE, 2011b). É importante que esse tempo seja compatível com a complexidade dos assuntos tratados (IPEA, 2012).

Por vezes, os cidadãos são relutantes em dedicar tempo e esforços para entender as peculiaridades das matérias públicas, como pode ficar claro pelo baixo comparecimento nas audiências públicas, por exemplo (NESHKOVA; GUO, 2011). Várias das atividades de regulação não despertam interesse público por serem excessivamente especializadas, técnicas ou estritas (FARINA; NEWHART; HEIDT, 2012; OLIVEIRA, 2015). Muitos cidadãos não têm interesse, vontade ou tempo para se dedicar a entender essas matérias (DURANT; ALI, 2013) ou simplesmente preferem delegar as decisões aos técnicos das instituições governamentais acreditando que os impostos que pagam têm em parte essa finalidade. Em outros casos, o público não reconhece a questão em consideração como um problema ou as alternativas propostas não lhe são familiares (IRVIN; STANSBURY, 2004). Em geral, os cidadãos não estão dispostos a entender as peculiaridades das questões públicas, o que é evidenciado pela baixa adesão às audiências públicas, por exemplo (NESHKOVA; GUO, 2011). Há também o fato de que atualmente, as oportunidades de entretenimento e negócios providas pelo meio eletrônico são mais atraentes do que a oportunidade de enviar comentários para determinada questão sob consulta (COGLIANESE, 2006).

Considerando que os objetivos gerais são recolher informações, dar voz a manifestação do público, identificar de forma ampla os aspectos envolvidos e dar publicidade às ações, faz-se importante adotar algumas boas práticas tais como: realização de consultas prévias (no intuito de formar minutas de regulamentos), motivação clara sobre a proposta em consulta, comunicação direta com os possíveis participantes, prazo que possibilite a participação, transparência, mitigação do tecnicismo e manifestação sobre os comentários recebidos (LIPORACE, 2011b).

Sob a perspectiva internacional, organizações que lidam com assuntos de interesse global acabam por guiar o curso das políticas internas nacionais. No momento em que o Estado opta por transferir parte de sua soberania para um organismo internacional, entende esse movimento como algo em que os benefícios superam as perdas. Ou seja, caso não coopere, pode-se recair em ineficiências, externalidades negativas, diminuição do bem estar ou outros fatores negativos associados. Nesse sentido, um dos problemas que surge é a falta de mecanismos institucionais que assegurem a responsabilidade de quem tem o poder

decisório nessas instituições (OLIVEIRA, 2011). Por exemplo, no processo de construção de normas harmonizadas, os Estados negociam um padrão aceitável e acabam por assumir compromissos a partir disso. Nesse aspecto, a participação durante o processo normativo é bastante limitada, pois há uma tendência contrária a mudanças no texto da regra, advindas dos compromissos assumidos previamente e todo o esforço empregado para se chegar num texto consensual (SHAPIRO, 2002).

Outro aspecto limitante no que se refere à participação são os custos envolvidos, não há dúvidas de que o custo relacionado com uma decisão que envolve uma participação ampla é maior do que aquele que se resume a uma decisão emitida por apenas uma pessoa (CREIGHTON, 2005; IRVIN; STANSBURY, 2004). A participação requer tempo dos administradores públicos para lidar com os cidadãos, podendo diminuir padrões de qualidade necessários (THOMAS, 2013). Em alguns casos, não há necessidade de participação ou não há justificativa para o gasto adicional dos recursos, pois alguns tópicos são excessivamente especializados ou estritos para gerar interesse público ou as partes interessadas já participam do processo (FARINA; NEWHART; HEIDT, 2012).

De uma maneira geral, existem barreiras tanto por parte do governo, como por parte dos cidadãos. Do ponto de vista estrutural, o governo pode estar limitado por leis, recursos financeiros e humanos, habilidades disponíveis, apoio político e administrativo diminutos, falta de coordenação e barreiras tecnológicas. Por sua vez, os cidadãos podem estar sujeitos a falta de recursos tecnológicos, conhecimento e competências limitadas, indisponibilidade de tempo. Do ponto de vista cultural, o governo pode estar sujeito a resistência a mudanças, temor de fragilização de sua atuação, interferência com a cultura burocrática. Por parte dos cidadãos, pode haver falta de interesse, imagem negativa do governo, falta de consciência sobre a importância em participar e resistência à tecnologia (MEIJER, 2015).

2.14.1 Envolvimento tardio

As agências envolvem o público leigo em mecanismos de participação por vezes em situações em que há decisões arriscadas a se tomar, porém o que se constata é que o público é envolvido de forma tardia a ponto de não ser possível influenciar fatores chave da análise de riscos das decisões da agência (GUSMANO, 2013). A análise das decisões envolve a identificação do problema, dos critérios para tomada de decisões, identificação da conjuntura, aplicação de técnicas analíticas e por fim negociação do processo. Embora seja claro que cada

passo envolva julgamento subjetivo, é geralmente no último estágio em que os comentários são demandados (CHAKRABORTY, 2012). As especificidades das regras conduzem a contribuições formais, direcionadas para uma opção particular, em lugar de estarem voltadas às questões mais básicas de se definir o problema e identificar soluções alternativas, a resistência a mudanças reforçam essa limitação (WEST, 2004). Por esses motivos, a participação do público deve acontecer da maneira mais precoce possível (THOMAS, 2013).

2.14.2 Compromissos internacionais

No caso do processo de harmonização das regras com padrões internacionais, a participação do público significativa pode ficar limitada pelo compromisso assumido internacionalmente por um país, pois o seguimento das regras para formulação de regras por si só não garante a participação efetiva e significativa da sociedade, uma vez que não há exigência de envolvimento prévio ao firmamento de acordos. Após o acordo ser firmado, há um compromisso entre países em segui-lo, o que acaba desencorajando alguma mudança em sentido contrário, embora, em alguns casos, haja uma tentativa em se solicitar comentários a respeito da adoção de padrões internacionais.

No ramo da aviação civil especificamente, a participação se dá por meio de comitês responsáveis pelas propostas e posições com relação a esses padrões internacionais (SHAPIRO, 2002). O controle político tem suas limitações, pois ele sempre será parcialmente minado pelas assimetrias de conhecimento e pelos valores profissionais que isolam as agências de influências externas (WEST, 2004).

2.14.3 Resistência burocrática

Numa Era em que a falta de capacidade em se monitorar o serviço público é plenamente reconhecida, o papel dos burocratas torna-se um desafio à teoria democrática. Como se garante que a vontade da população será representada nas decisões? Em que medida o interesse da burocracia vai distorcer ou entrar em conflito com o interesse público (CREIGHTON, 2005)? As regras são elaboradas por agências com o intuito de implantar leis e políticas públicas. Assim, as agências acabam exercendo funções legislativas, executivas e até judiciais. Entretanto, numa sociedade de crescente complexidade tecnológica, a necessidade desses especialistas se torna inegável (JOHNSON; ROMAN, 2015).

Quando se ingressa num programa de participação da sociedade robusto, coloca-se a cultura burocrática em risco (FOX; MURPHY, 2016), criando-se uma barreira à contribuição (MEIJER, 2015), porém a colaboração por vezes acontece de modo satisfatório. O paradoxo da colaboração burocrática sugere que a agência irá colaborar no caso de que a mudança necessária ajude a agência a se tornar mais perfeitamente burocrática no longo prazo. As mudanças, que geralmente são mal vistas pela burocracia, podem motivar a colaboração quando elas ajudam a burocracia a corrigir suas próprias distorções. Se for possível dirigir a colaboração nesse sentido, o resultado atingido seria expressivo. Assim, pode-se estimar o potencial de uma colaboração robusta a partir da percepção de melhora de condições por parte da burocracia, bem como avaliar a medida em que determinada estrutura de colaboração pode colocar a cultura burocrática em risco e dessa maneira minimizar esses riscos da forma mais apropriada. Por exemplo, se a controvérsia é a respeito de conhecimento técnico, a participação de leigos pode atuar no sentido de desviar a atenção de padrões científicos, a minimização pode se limitar a participação a profissionais ou claramente divulgar o tipo de informação que o público é chamado a fornecer (FOX; MURPHY, 2016).

Entretanto, não se podem negar as evidências de que a participação da sociedade leva a um melhor desempenho organizacional, tanto em termos de eficiência como em termos de efetividade. Há resultados que sugerem que os valores da democracia e da burocracia podem coexistir (NESHKOVA; GUO, 2011).

2.15 Especificidade do setor de aviação civil

Os instrumentos de mercado nem sempre são suficientes para balancear demandas conflitantes, como no caso do setor de aviação civil que tem efeitos tanto no desenvolvimento econômico quanto em questões ambientais. O envolvimento das partes interessadas pode ser um mecanismo suplementar tanto aos instrumentos de mercado quanto aos instrumentos regulatórios. Com o aumento do número de privatizações de aeroportos, estes se tornam mais comerciais e menos tendentes a direcionar seus lucros para lidar com as externalidades negativas de suas atividades, principalmente em função das pressões por aumento de eficiência e produtividade.

As falhas de mercado necessitam de ação estatal para restauração do equilíbrio social na produção e para possibilitar a internalização das externalidades, sobretudo num contexto de grandes instituições atuando no mercado, como é o caso dos aeroportos. Não raro essas

externalidades são combatidas por meio de mecanismos de mercado ou regulatórios (AMAESHI; CRANE, 2006).

Ainda no campo da aviação civil, tem-se como uma das mais proeminentes regulações de tecnologias complexas através de várias regras envolvendo projeto e fabricação de aeronaves civis. Uma breve narrativa sobre as minúcias dos temas envolvidos oferece uma visão acerca da complexidade em regular altas tecnologias.

Por exemplo, devido ao fato de não ser possível destruir um número ilimitado de motores, no caso de prever possíveis impactos de pássaros, é preciso que cada teste represente as condições de maior fragilidade para o motor. Com esse fim, estabelece-se uma variedade de parâmetros, tais como peso dos pássaros, número de pássaros e velocidade de impacto. Entretanto, esses parâmetros refletem julgamentos complexos e inevitavelmente subjetivos, como por exemplo a definição do ponto mais vulnerável do motor se atingido. Outro ponto, seria entrar em acordo sobre qual seria a velocidade de impacto estimada. Não há respostas objetivas ou definitivas, o aprofundamento nas minúcias dos testes tecnológicos revela a natureza ambígua, contenciosa e engenhosa. Se considerarmos que o ensaio de impacto de pássaros é apenas um dos necessários para o motor e que há vários outros sistemas dentro de uma aeronave, tem-se uma visão da complexidade envolvida na atividade.

Diante desse cenário, é certo que os fabricantes veem valor em construir uma aeronave confiável, mas eles têm que lidar com outros aspectos num mercado altamente competitivo. As falhas de certificação podem ser extremamente onerosas, porém é difícil não imaginar que a tolerância aos riscos é intocada pelas pressões de mercado (DOWNER, 2010). Em outras palavras, a segurança vem em primeiro lugar, quando a organização pode bancá-la. Caso contrário, há uma solução balanceada com os custos envolvidos. Não é realístico esperar que qualquer medida de segurança possível seja tomada sem considerar sua viabilidade (BESNARD; HOLLNAGEL, 2012).

Embora se considere que a aviação civil tenha um sistema maduro em que valores conflitantes como segurança, ambiente, economia e sustentabilidade são levados em consideração de maneira cuidadosa no complexo balanceamento das soluções, as premissas no projeto, modelamento, desempenho e operações devem ser transparentes e validadas (STOOP, 2014).

No que diz respeito à organização internacional, após a segunda grande guerra, assinou-se a convenção de Chicago que culminou na instituição da Organização de Aviação Civil Internacional (OACI). Buscava-se assim uma salvaguarda no sentido de a aviação civil ser usada contra à segurança de todos, aproximando os países e garantindo relações amistosas

nesse âmbito. As aeronaves teriam uma nacionalidade singular e o sobrevoo não autorizado em espaço aéreo alheio atentaria contra a soberania daquele país. Desse modo, de uma forma geral, os estados devem uniformizar normas e procedimentos para facilitar a navegação aérea. Sendo que a OACI tem autorização para ditar padrões da aviação civil nos mais variados campos, tais como comunicação aérea, aeródromos, licenciamento das equipes de operação e manutenção, segurança das aeronaves, registro das aeronaves, compartilhamento de informações meteorológicas, livros de bordo, cartas aeronáuticas. O descumprimento com os padrões da OACI implica que o Estado deve notificá-la dessa diferença, caso não haja notificação, presume-se o cumprimento.

Para a elaboração dessas normas, há uma previsão específica de que o Estado contratante seja consultado pelo prazo mínimo de três meses antes da adoção de determinado padrão técnico, porém nota-se que um desafio atual é o de garantir maior participação dos Estados no processo de formulação desses padrões, fortalecendo e legitimando o papel regulatório da organização (OLIVEIRA, 2011).

2.16 Ampliar meios de participação

Como uma forma de separar a participação qualitativamente, por tipo de contribuição, ressaltando-se a importância de cada tipo, o nível de eficiência e envolvimento na participação está associado a realização de grupos temáticos prévios a uma audiência geral. Assim, a realização de grupos pequenos, agrupando-se interesses e conhecimento comuns tende a ser positiva em termos de inclusão e resultados (HONG, 2015). Alguns comitês podem se desenvolver paralelamente, agrupando os técnicos e os cidadãos em seus respectivos grupos (ARNSTEIN, 1969).

Pode-se considerar ainda que as barreiras financeiras existentes podem ser suplantadas por financiamento adicional a projetos de referência e as barreiras organizacionais nas fases de geração e seleção de ideias podem ser quebradas por meio de intercâmbio com unidades que executam atividades similares (MEIJER, 2015).

2.16.1 Participação do público leigo

A decisão de trabalhar em uma norma é importante, pois geralmente só se tem recursos para trabalhar em uma porção das matérias legalmente conferidas à agência (WEST;

RASO, 2013). Foi constatado que as ideias advindas do público leigo, são mais inovadoras e mais bem voltadas ao consumidor do que as de especialistas, embora elas sejam consideradas um pouco menos factíveis, mas ainda assim viáveis (POETZ; SCHREIER, 2012).

No intuito de facilitar a participação leiga, foram realizados estudos que constataram os benefícios do uso de analogias para melhor entendimento de matérias técnicas quando direcionado a um público considerado de nível intermediário. Por outro lado, o uso de gráfico não apresentou vantagens para um melhor entendimento. Portanto, fica clara a possibilidade do uso dessa alternativa para ampliar a participação de não especialistas (GUY et al., 2013).

2.16.2 Participação do público especializado

Para que se tenham contribuições efetivas nos processos decisórios das agências, devido à especialização técnica dos assuntos, é importante o envolvimento de profissionais do setor, professores e estudiosos da questão (RODRIGUES, 2011), que pode ser um grupo que possui informação ou especialidade técnica necessárias para contribuir efetivamente no processo normativo (YACKEE, 2013) e servirem como um contrapeso aos interesses corporativos (GUSMANO, 2013; YACKEE, 2013). Se a questão envolve meramente aspectos técnicos, no sentido de que a participação leiga não tenha sentido, pode-se adotar uma limitação à participação de cientistas acreditados ou claramente delinear-se o tipo de informação que se espera receber (FOX; MURPHY, 2016).

Assim, os objetivos podem ser trazer especialistas não afiliados a interesses corporativos ou envolver os mais altos especialistas em uma discussão genuína, em contraposição a uma prática de receber comentários isolados e de forma paralela durante um período de comentários (FARINA; NEWHART; HEIDT, 2012). A participação por profissionais afetados pela regra proposta pode aumentar, tal como no engajamento de pilotos ou comissários de voo no caso da aviação civil (COGLIANESE, 2006). No entanto, a habilidade de profissionais em contribuir positivamente ao fornecer informações isentas de interesses corporativos depende da matéria em questão. Caso a matéria tenha algum impacto financeiro, por exemplo, para os profissionais, a contribuição fica prejudicada pelo conflito de interesse instaurado. Caso contrário, a participação tende a enriquecer a discussão. Em geral, a participação de profissionais durante o processo normativo, aumenta a satisfação com os resultados obtidos (YACKEE, 2013).

2.17 Parâmetro sobre o grau de participação

A participação da sociedade é um parâmetro no qual se pode medir em que grau a democracia se desenvolveu em determinado país, através não da avaliação da quantidade de participantes, mas dos espaços disponíveis àqueles que queiram participar (BOBBIO, 2009). Uma das formas de classificação leva em conta os estágios iniciais, um movimento para transparência das informações, participação aberta, colaboração aberta e envolvimento pleno (LEE; KWAK, 2012). Outra forma, leva em consideração comunicação unidirecional, comunicação em duas vias, esforço conjunto e decisão conjunta, envolvendo responsabilidades (SCHAUPPENLEHNER-KLOYBER; PENKER, 2015). As medidas de desempenho devem se adequar àquilo que o sistema está se propondo a atingir (FARINA; NEWHART; HEIDT, 2012). Entretanto, não se observa consenso na literatura com relação à medição de efetividade dos espaços de participação (FONSECA et al, 2013).

3. DIAGNÓSTICO

3.1 Modelo regulatório brasileiro

O surgimento das agências reguladoras no Brasil contribuiu para mudar o centro de legitimação das políticas públicas do poder legislativo para o executivo, atrelado a uma maior abertura democrática no processo de produção normativa (OLIVEIRA, 2011). A motivação dessa criação foi a possibilidade de se constituir um corpo burocrático altamente qualificado do ponto de vista técnico e independente com relação ao contexto político e à estrutura governamental. Há uma variedade de agências e cada uma delas é responsável por um diferente setor da economia, destacando-se a regulação econômica que se dá por meio de questões de preço, tarifas e condições de mercado; e a regulação social, lidando com tópicos como saúde e segurança, buscando garantir direitos dos usuários e qualidade dos serviços (VASCONCELLOS, 2009).

Desde a década 1920, a aviação civil é regulada no Brasil e desde 2006, a cargo da Anac. Basicamente, a atividade regulatória possui a vertente de regulação técnica e a econômica. A primeira concentra boa parte dos recursos da agência e tem o objetivo precípua de garantir a segurança dos passageiros e usuários da aviação civil e para isso conta com regulamentos como instrumentos de certificação e fiscalização do setor, impondo obrigações de padrões mínimos de segurança e de treinamento de pessoal. No quesito segurança, destacam-se a segurança das operações e a segurança contra ilícitos, ambas a cargo da Anac, diferentemente de outros países, à exceção do controle do espaço aéreo e investigação e prevenção de acidentes. No que diz respeito à regulação econômica, busca-se a máxima eficiência através do monitoramento e possíveis intervenções no mercado, tendo como um de seus mecanismos a divulgação de informações para redução de assimetria, podendo haver emissão de regulamentos que afetem operadores aéreos e de aeródromos. Atualmente, mesmo que a Anac empregue grande parte de seus esforços na regulação técnica (ANAC, 2016a), a regulação econômica ainda apresenta grande visibilidade (VASCONCELLOS, 2009).

Cabe salientar que a Política Nacional de Participação Social com o objetivo de fortalecer a participação da sociedade, também é aplicável às agências reguladoras, respeitadas as suas particularidades (BRASIL, 2014).

3.2 Meios de participação

A Anac possui como meios de participação da sociedade a consulta pública, a audiência pública, o conselho consultivo (BOTELHO, 2014; OLIVEIRA, 2011) e a ouvidoria (BOTELHO, 2014).

As audiências públicas têm o objetivo de ampliar a transparência das ações da agência e apoiar o processo decisório, buscando-se a opinião da sociedade e do setor regulado sobre os assuntos pertinentes ao setor aéreo. A convocação é feita pela presidência da agência, após deliberação da diretoria, nos casos que interfiram em interesses sociais e econômicos de agentes do setor (ANAC, 2016d). As audiências públicas abrem espaço para o debate, possibilitando o registro de uma pluralidade de visões, permitindo troca de informações entre sociedade e regulados, mesmo que pouco interfiram no processo decisório (BOTELHO, 2014).

Há indicativos de entendimento da Anac de que as audiências públicas poderiam ser presenciais ou documentais, sendo que aquelas seriam utilizadas em casos mais complexos e que necessitassem de mais divulgação e estas seriam as mais frequentes e possibilitariam o recebimento de contribuições mais elaboradas. Nas audiências públicas documentais os comentários permaneceriam disponíveis geralmente por 30 dias e os comentários seriam avaliados em sua totalidade e divulgados após a deliberação da diretoria a respeito do novo normativo (OLIVEIRA, 2016). Entretanto, legalmente, a audiência pública é definida como meio de participação presencial. Ainda, devem-se observar diretrizes de acesso universalizado, recebimento sistematizado das contribuições, ampla divulgação dos resultados e resposta às contribuições recebidas (BRASIL, 2014).

Outro aspecto legal envolvido é a sua obrigatoriedade para os casos em que os atos normativos que afetem direitos de agentes econômicos, incluindo trabalhadores do setor e usuários dos serviços aéreos (BRASIL, 2005), porém, via de regra, todos os atos normativos finalísticos passam por audiência pública (OLIVEIRA, 2016).

Já nas consultas públicas, são disponibilizadas informações detalhadas a respeito do tema em questão e são fixados prazos para o envio de contribuições e sugestões por escrito (BOTELHO, 2014), conforme exigência legal, que ainda prevê o uso de linguagem simples dessas informações, além das diretrizes já previstas para as audiências públicas (BRASIL, 2014). Elas são destinadas a dar apoio às atividades específicas das superintendências,

buscando-se apoio na instrução de processos relevantes a área de atuação de cada uma delas (ANAC, 2016d).

Além disso, foram constatadas correlações desses mecanismos com a temática de infraestrutura, bem como foi detectado que são os meios mais associados à correção de rumos da atuação governamental (PIRES; VAZ, 2014.). De uma forma geral, esses meios canalizam a participação da sociedade como um todo, pois não se exige o preenchimento de requisitos para que se exponha opiniões, sendo desnecessário representar alguma entidade ou justificar o interesse específico no tema (OLIVEIRA, 2011), de forma que se identifiquem e aprimorem seus aspectos relevantes (ANAC, 2009). Fica clara assim, a importância desses mecanismos como freio à atuação do órgão regulador, uma vez que as contribuições são individualmente respondidas e justificadas com o motivo da aceitação ou rejeição da contribuição (OLIVEIRA, 2011), constituindo-se essa tarefa em dever da agência, preferencialmente publicado anteriormente à concretização do ato normativo (WANDERLEY, 2012), o que deixa claro que não é tarefa fácil para a agência tomar posturas obscuras, na medida em que é obrigada a fundamentar suas posições.

Além disso, a presença de cidadãos isentos, desvinculados de interesses corporativos, aponta um caminho concreto de participação, assim como a obrigatoriedade de se disponibilizar os objetos de consulta, potencializando não só a participação ampla, mas também a qualificada.

As contribuições permanecem públicas para serem consultadas por qualquer interessado, abrindo-se espaço para observação dos argumentos, compreensão dos problemas propostos e sedimentação de uma cultura participativa. Essa disponibilização, traz uma pressão para que as posições sejam tomadas com base em motivos defensáveis publicamente, afastando-se de interesses meramente individuais ou corporativos (OLIVEIRA, 2011), embora não se tenha constatado prazo para disponibilização do relatório de análise das contribuições recebidas, chegando a ter casos de publicação excessivamente tardia (WANDERLEY, 2012).

Entretanto, tem-se percebido que a falta de critério a ser utilizado na escolha do meio de participação, faz com que o número de documentos aprovados seja significativamente maior do que os meios de participação realizados (OLIVEIRA, 2011), não se tem padronização de procedimentos e conceitos adotados e dificuldade em concretizar os objetivos pretendidos (WANDERLEY, 2012).

Outro meio de participação da sociedade e do setor regulado é a agenda regulatória (ANAC, 2013), que tem como um de seus objetivos a maior previsibilidade da atividade

regulatória, permitindo que a sociedade contribua de forma mais efetiva (ANAC, 2014a); e é entendimento da agência que ela se dá por meio de consultas internas e externas durante o processo de elaboração (ANAC, 2013). Sob outra perspectiva, pretende-se conduzir o desenvolvimento normativo do setor de forma transparente, com participação da sociedade, definindo-se prioridades de atuação e proporcionando-se o acompanhamento do desenvolvimento das atividades, trazendo mais eficiência à atividade normativa (ANAC, 2016b).

Em setembro de 2013, a agência apresentou publicamente os temas pré-selecionados por seu corpo técnico e executivo para constarem na agenda regulatória de 2014, abrindo espaço para contribuições, críticas e sugestões do público tanto direcionadas ao aperfeiçoamento dos temas quanto à sugestão de novos temas (ANAC, 2014a). Ao fim do mesmo mês foi publicada a primeira agenda regulatória com 28 temas prioritários para a atividade normativa da agência em 2014 (ANAC, 2016a) com fases que incluíam definição do problema, objetivos a serem alcançados, sendo que as revisões foram motivadas principalmente por necessidade de ampliação dos prazos de discussões técnicas internas e com o setor e aumento da duração das audiências públicas devido à complexidade dos temas tratados. No período, foram realizadas coletas de contribuições para estudos prévios, disponibilização de relatório de contribuições recebidas, audiências públicas, seminários, reuniões com entes regulados, organizações de consumidores, órgãos públicos, universidades, institutos de pesquisa em diversos temas, tais como requisitos para fabricantes, pessoal da aviação civil, veículos aéreos não tripulados, simuladores de voo, táxi aéreo, aviação de segurança pública, manutenção executada no exterior, aeródromos públicos de pequeno porte, regime tarifário de aeroportos, demonstrações contábeis de empresas aéreas, concessões, condições gerais de transporte (ANAC, 2014a).

Posteriormente, em janeiro de 2016, a agenda regulatória foi revisada para o biênio 2015-2016 (ANAC, 2016a), dando continuidade aos temas não concluídos do período anterior (ANAC, 2014a). A discussão sobre a Agenda Regulatória para o período de 2017-2018 foi programada para ocorrer entre agosto e setembro de 2016, com sessões públicas presenciais, de caráter mais restrito e consulta dirigida no portal eletrônico da Agência, de caráter mais aberto à participação. Nas sessões presenciais, espera-se basicamente a participação de governo, órgãos de consumidor e entes regulados. Na participação não presencial, espera-se a participação de cidadãos, profissionais, empresários, estudantes, acadêmicos e pesquisadores do setor de aviação civil.

O objetivo explicitado é o de colher contribuições sobre prioridades de estudo e potencialmente regulamentações, não entrando-se no mérito de discutir soluções para problemas, sendo que a partir da inclusão de um tema na agenda regulatória, ele entra em um processo normativo ordinário. Com a agenda regulatória definida, estabelece-se priorização dos temas segundo gravidade, urgência, tendência de evolução, complexidade e capacidade executória pela Anac. Vale lembrar que a inclusão do tema, não significa que ele será regulamentado, mas que ele será prioridade para objeto de estudo (ANAC, 2016c).

Com relação ao conselho consultivo, ele é definido como órgão de participação dos diversos setores da aviação civil, sendo ele órgão de assessoramento da diretoria da Anac (BRASIL, 2005), sem portanto competência decisória propriamente dita, com atuação bastante dependente da diretoria. Essa atribuição é exercida por meio da emissão de pareceres quando demandado, de avaliação e posicionamento sobre relatórios anuais da diretoria e de outras atividades atribuídas (OLIVEIRA, 2011). No aspecto propositivo, o Conselho Consultivo pode atuar no sentido do aumento da eficiência e da qualidade das atividades ligadas à aviação civil ou para a melhoria da segurança do transporte aéreo (ANAC, 2014b).

Sua composição abrange membros das empresas de serviços de transporte aéreo (3) e de serviços aéreos especializados (1), usuários de serviços aéreos (4), exploradores de serviços de infraestrutura aeroportuária (2), representante da aviação geral, aeroclubes e aerodesporto (2), indústria e manutenção aeronáutica (2), trabalhadores do setor (2), escolas de aviação civil (1) e prestadores de serviços auxiliares (1) (BRASIL, 2006), nota-se nesse rol a falta de representantes da sociedade civil de uma forma mais ampla, especialmente da academia e outros setores da economia (OLIVEIRA, 2011). O conselho consultivo também, conta com as câmaras técnicas como instrumento de auxílio para embasamento técnico de suas atividades, atualmente presente nas seguintes áreas: marco tarifário, infraestrutura aeroportuária, quantitativo de assentos com tarifas promocionais, aerodesporto, indústria de manutenção aeronáutica e proteção ambiental (ANAC, 2016e).

No que diz respeito à Ouvidoria, ressalte-se que em seu sítio eletrônico a Anac não a coloca dentro da categoria “Participação Social”, ficando essa restrita a agenda regulatória, audiências e consultas públicas e conselho consultivo (ANAC, 2016f), embora reconheça-se a importância do papel da ouvidoria no processo normativo, não há uma direção clara sobre como isso aconteceria (ANAC, 2016a).

De uma forma geral, nos anos iniciais, houve destaque na agência em consultas sobre temas pertinentes à regulação econômica, tais como alocação de horários de chegadas e partidas de aeronaves, liberdade tarifária, divulgação do espaço entre poltronas, concessão de

aeroportos. Recentemente, temas de regulação técnica têm se destacado, tais como veículos aéreos não tripulados, requisitos gerais de operação para aeronaves civis e proibição do transporte de baterias de íon lítio como carga em aeronaves de passageiros. No que tange aspectos de consolidação democrática, destacam-se regras para indicação e seleção dos integrantes do conselho consultivo e gravações em vídeo das reuniões deliberativas da diretoria com a respectiva disponibilização na rede mundial de computadores (ANAC, 2016a).

3.3 Legitimação

Foi constatado que as agências vêm cumprindo o dever de abrir o debate com a sociedade, recebendo contribuições escritas e orais sobre as minutas de decisões ou os atos normativos que possam ter repercussão geral. Destaca-se nesse aspecto que a Anac já possui norma que explicita com clareza e objetividade os documentos que devam permanecer sob sigilo, o que é importante passo para transparência no processo (JUNIOR, 2012).

3.4 Viabilidade da participação

Em 2007 foi criado o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento, com o objetivo de introduzir novos mecanismos de controle dos entes públicos por parte da sociedade e fortalecimento da qualidade da regulação dos mercados. Como parte do programa, é esperado que a análise de impacto regulatória seja gradualmente incorporada na política regulatória brasileira. Essa análise é utilizada para definição de problemas e para assegurar que a ação governamental é justificada e apropriada, isto é, é um filtro de qualidade para se garantir a melhor regulação para a sociedade que utiliza a consulta pública como um de seus principais itens, de forma a se garantir publicidade das decisões e participação da sociedade. Essa ferramenta pode reduzir a discricionariedade na emissão da regulação, tornar as mudanças regulatórias mais previsíveis, prover legitimidade adicional ao processo regulatório, reforçar a autonomia e independência das agências e baratear o processo (VASCONCELLOS, 2009).

No atual plano estratégico, a Anac coloca diversas iniciativas atreladas ao aumento da participação da sociedade, tais como melhor gestão das manifestações recebidas, participação como melhora da qualidade dos serviços, aprimoramento da qualidade das análises de impacto regulatório, melhora da qualidade do processo de audiência pública. Esta é praticada desde o início da Agência, porém busca-se um processo mais célere, bem como uma participação mais ampla e qualificada. Mais especificamente, buscaram-se a definição de modelo para as justificativas e respostas fornecidas em audiência pública e a criação de mecanismos que tragam celeridade a essas respostas (ANAC, 2015).

3.5 Controle externo da atividade

Com relação à atividade de controle externo das atividades da Anac, o Tribunal de Contas da União (TCU) exerce papel fundamental no aprimoramento daquela instituição. Desde 2011, a instituição vem promovendo auditorias com periodicidade bianual com recomendações que têm sido voltadas para área de participação da sociedade.

Um dos exemplos de cobrança no ano de 2011 foi a recomendação de que fosse criada norma para o estabelecimento de prazos razoáveis para disponibilização dos relatórios de análise de contribuições recebidas em audiências e consultas públicas (TCU, 2011), o que foi posteriormente considerado cumprido pelo Tribunal (TCU, 2015). É importante que os relatórios motivem a rejeição das contribuições quando for o caso e delimitem os resultados alcançados, levando-se em consideração o caráter eminentemente técnico e pouco político da regulação, ficando a discricionariedade limitada por critérios científicos justificados e externalizados conforme exigência constitucional.

Também foi recomendada a adoção de requisitos mínimos de transparência, tendo-se como referência os procedimentos da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) que incluem a transmissão das sessões deliberativas da diretoria, previamente agendadas em calendário anual, por meio eletrônico com prévia divulgação dos assuntos que serão deliberados, a lista de processos a serem julgados e todas as etapas processuais com acompanhamento eletrônico com informações sobre o assunto e detalhes de localização. Os atos originários das decisões da diretoria, inclusive as atas, são disponibilizadas no sítio eletrônico. A estratégia da Anac consiste basicamente em divulgar informações no sítio

eletrônico, não possuindo política escrita para esse fim, limitando-se a algumas rotinas de divulgação, provenientes de ordens e orientações de diretores.

Ainda sob esse aspecto de transparência, o Tribunal destaca a importância da eficiência das políticas públicas em definir diretrizes e metas objetivas para guiar a atuação dos entes, bem como balizador da avaliação de atuação finalísticas das agências reguladoras não só pelos órgãos reguladores, mas também pela sociedade em geral.

Por fim, recomendou-se que a Agência estruture políticas voltadas à ampla divulgação de suas ações, principalmente aquelas de maior apelo e impacto social, com foco e linguagem adequados com o objetivo de fomentar mais participação da sociedade na atividade regulatória, bem como mitigar o desconhecimento da sociedade quanto ao papel da agência, especificamente quanto ao teor das decisões regulatórias, deixando claro o impacto nas vidas cotidianas dos cidadãos. Um exemplo do impacto do desconhecimento foi a crise conhecida como “apagão aéreo” em que a Anac foi bastante demandada para tratar de questões que cabiam às empresas aéreas, extrapolando suas responsabilidades.

Para que esse fim seja atingido, é preciso empregar recursos humanos e financeiros adequados e suficientes e a efetiva estruturação de política formal de divulgação das ações da agência. Dessa forma, uma política de capacitação dos usuários aumentaria a participação efetiva de grande parcela da sociedade na atividade regulatória. Num cenário de baixa participação efetiva da sociedade, a ponderação de interesses por parte do regulador fica prejudicada, podendo tornar a regulação desequilibrada por falta de ponderação dos diversos interesses envolvidos (TCU, 2011).

Com relação ao conselho consultivo, instalado em julho de 2007 (ANAC, 2016a), com participação da sociedade e função de discutir políticas ou assessorar a diretoria na realização das competências, alguns pontos com potencial de melhora foram identificados: falta de critérios técnicos claros para escolha dos membros, falta de interesse de alguns envolvidos, a pluralidade de membros muitas vezes impede o consenso, além de possuir atuação bastante residual.

Assim, a despeito dos instrumentos de controle dos entes públicos por parte da sociedade identificados, membros do corpo técnico da agência reconheceram que a participação da sociedade é pequena e pouco baseada tecnicamente, prejudicando o aproveitamento das contribuições de forma efetiva, o que pode ser explicado parcialmente pela grande especificidade e complexidade dos assuntos regulados associadas a baixa capacidade de mobilização e conhecimento do assunto por grande parte dos usuários, o que gera reclamações sem fundamentação técnica. Entretanto, parte dos usuários e as empresas

reguladas têm mais capacidade de defender seus interesses mais organizadamente e lançar mão dos instrumentos de controle dos entes públicos por parte da sociedade mais ativamente e com respaldo técnico, verificando frequentemente o sítio das agências, boa representatividade técnica e respondendo por quase a totalidade das contribuições (TCU, 2011).

No ano de 2013, o Tribunal realizou outra auditoria na Anac com propósito novamente relacionado com a participação da sociedade e determinou a elaboração de um plano de ação com o intuito de melhorar a qualidade e a efetiva atuação no atendimento aos interesses dos usuários, considerando o aperfeiçoamento dos mecanismos de coleta de expectativas dos usuários, incrementar o grau de participação dos usuários, realização de pesquisas de satisfação com base em indicadores e fortalecimento do papel das ouvidorias através definições acerca do cargo do ouvidor, garantia do acesso à informação, forma de participação no processo decisório com recomendações ou críticas prévias a adoção de normas e ao planejamento de fiscalizações (TCU, 2013).

Já a auditoria de 2015, recomenda a adoção de boas práticas referentes a Análise de Impacto Regulatório (AIR) recomendadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e que os elementos característicos da tomada de decisão transparente sejam implementados, bem como uma melhor apresentação do sítio eletrônico, promovendo fácil interação com essas informações. Também foi ressaltada a transparência como condição à participação da sociedade na vida regulatória, aumentando assim a legitimação social dos atos praticados, por meio da publicidade, da possibilidade de intervenção e do exercício do contraditório e da ampla defesa (TCU, 2015).

3.6 Influência do caráter técnico da atividade

Devido ao alto grau de tecnicidade presente nas audiências públicas, de uma forma geral para as agências, nota-se um distanciamento social com o tema consultado. Isso não significa que a importância do amparo técnico-científico deva ser ignorada e as técnicas devam ser rebaixadas para um aumento de participação da sociedade. Porém, a apresentação dos temas na forma de audiência mostra esse distanciamento, pois os reguladores carregam todo o aparato de informações acerca do assunto e os cidadãos, em geral, apenas o conhecimento necessário para se viver bem com relação a cada tema. O formato de audiência pode reforçar um sentimento de impotência e inibir a participação (BOTELHO, 2014).

A participação de cidadãos comuns não é simples nem adequada, uma vez que requer disponibilidade de tempo, conhecimento técnico e informações precisas. Assim, devido ao caráter técnico das questões e a dificuldade em entender o processo administrativo, o controle dos entes públicos por parte da sociedade é geralmente exercido por associações, representadas por seus especialistas (VASCONCELLOS, 2009).

Foi constatado que na Anac, o caráter técnico das discussões tendeu a reduzir uma participação mais ampla da sociedade. No geral, os comentários que tinham natureza predominantemente técnica, serviam para subsidiar a discussão e melhorar o texto sob consulta eram mais propensos a serem incorporados pela agência (BAIRD; FERNANDES, 2014).

Embora a exposição de motivos seja apresentada de forma clara e objetiva pela agência, a falta de adaptação da linguagem ao público leigo impossibilita a participação do usuário nos processos, devido ao excessivo caráter técnico da linguagem, fechando o acesso ao cidadão comum (TCU, 2013), o que contraria o uso preconizado de linguagem simples e objetiva (BRASIL, 2014).

3.7 Efetividade da participação

Com relação à efetividade da participação, há os que defendem que as agências reguladoras de uma forma geral, buscam proporcionar uma participação vazia, meramente formal, acolhendo apenas as contribuições que estejam de acordo com a própria opinião dos dirigentes (BOTELHO, 2014) ou não procurando diminuir a lacuna proveniente da falta de participação por conta da linguagem técnica (OLIVEIRA, 2015). A mera previsão legal não garante uma participação da sociedade real e consciente, sendo que sem um nível de desenvolvimento cultural e educacional adequado, a participação se limita a um mero formalismo (DARDANI, 2014).

De um modo geral, a maior dificuldade encontrada para que se tenha um controle dos entes públicos por parte da sociedade efetivo, é a pequena participação da sociedade e o pouco conhecimento técnico sobre os assuntos (OLIVEIRA, 2015; WANDERLEY, 2012), tornando boa parte dos comentários de pouco proveito, o que é explicado em parte pela grande especificidade e complexidade inerentes aos assuntos regulados. Para se regular de forma eficiente, é preciso que o regulador conheça todos os interesses envolvidos e a baixa participação se constitui num desafio à consecução da finalidade da atividade regulatória. A

partir da melhora qualitativa dos intérpretes, capacitando-se as ouvidorias para tradução das reclamações dos usuários em termos técnicos, relação com a imprensa para um melhor entendimento da população das questões podem minorar o problema da assimetria de conhecimento técnico (WANDERLEY, 2012).

3.8 Limitações da participação

No plano estratégico, um dos objetivos da Anac é o de melhor integrar o sistema de aviação civil brasileiro ao cenário internacional. Na visão da agência, a atividade de aviação civil só tem condições de se desenvolver se pautada numa integração internacional e regida por requisitos similares como base do estabelecimento de confiança recíproca. Com a ampliação da inserção nos organismos internacionais e uma maior mobilidade aérea entre o Brasil e os demais países do mundo, a aviação civil brasileira ganha credibilidade e mais aceitação no mundo inteiro.

Nesse sentido, é estratégia da agência a atualização contínua da legislação, baseada em profundos entendimentos e acompanhamentos do funcionamento do setor, levando-se em consideração as políticas governamentais e as recomendações dos organismos internacionais. Como iniciativas propõe-se avaliar e atualizar a regulamentação frente às políticas e diretrizes governamentais e com relação à estabilidade e segurança jurídica, bem como harmonizar as normas com os padrões da OACI, respeitando-se as peculiaridades dos diversos setores da aviação civil nacional (ANAC, 2015).

No entanto, argumenta-se que as normas emanadas desses padrões internacionais ainda não encontraram legitimação suficiente. Embora o setor de aviação civil disponha de instituições republicanas de participação da sociedade nos processos administrativos aplicáveis à transposição de normas internacionais ao direito interno, falta a utilização desses mecanismos nessa transposição, prejudicando uma maior concretização do republicanismo.

Primeiramente, deve-se rastrear o interesse público, antes de se discutir qualquer orientação ou norma, o que é razoavelmente bem realizado para normas produzidas nacionalmente. Entretanto, para as normas internacionais, em especial as da OACI, não há abertura à participação da sociedade, incluindo possíveis contestações, para verificação de alinhamento com interesses e ideias nacionais a despeito de haver um processo formal de tramitação de documentos entre a OACI, a delegação permanente nessa instituição e a Anac. O processo de formação de posição fica restrito à própria agência. Apesar de o Brasil possuir

um complexo sistema de internacionalização de tratados no Congresso Nacional, inexistindo processo similar para internalização de normas emanadas por organizações internacionais, o que é uma exigência republicana basilar da Constituição moderna (OLIVEIRA, 2011).

Com relação ao impacto regulatório, o Tribunal de Contas da União identificou que a Anac tem procedimentos para análise preliminar para proposição de atos normativos e decisórios, considerando-se como passos iniciais, porém insuficientes por não proporcionarem mensuração de custos e benefícios de forma estruturada e não haver participação da sociedade. As análises apresentadas somente eram referentes a uma alternativa, comparativamente a alternativa de nada fazer. Assim, recomendou-se que fossem adotadas as boas práticas referentes a Análise de Impacto Regulatório recomendadas pela OCDE, esperando-se que as intervenções das agências sobre os setores regulados se aprimorem e a participação e controle da sociedade sobre essas intervenções aumentem (TCU, 2015).

O mecanismo formal de internalização dos anexos técnicos ao direito interno é o Regulamento Brasileiro de Aviação Civil (RBAC), objeto de audiência pública. Nesse sentido, a agência tem mostrado estar atenta ao interesse público, mesmo que precise contrariar as normas advindas da OACI.

Um exemplo dessa atuação foi a publicação do RBAC nº 154, que até 2009 era a adoção na íntegra, em língua inglesa, do Anexo 14 à Convenção de Chicago, posteriormente sendo traduzido para o vernáculo. Por conta dos requisitos provenientes da publicação de 2009, mais de cem aeroportos foram interditados, em parte por razões relacionadas à segurança operacional, com graves consequências para a região amazônica, dependente do transporte aéreo para o exercício do direito de ir e vir, sendo que o transporte aéreo é, em alguns casos, o único meio de transporte viável. Direta ou indiretamente, o anexo 14 da Convenção de Chicago, voltado a aeroportos de grande porte, sempre foi aplicado no Brasil, porém sua aplicação irrefletida poderia levar a interdição de aeroportos com baixa densidade de tráfego, de forma desproporcional.

Em 2009, a Anac debateu os critérios regulatórios relacionados ao perigo de incêndio em aeroportos públicos civis. A proposta de norma tinha como foco a resposta à emergência para aeródromos menores. A decisão foi no sentido de que as normas da OACI são aplicáveis quando praticável, desde que não ponha em risco a segurança dos cidadãos. Ficou estabelecido, por exemplo, que para aeródromos de pequeno porte, a responsabilidade da resposta à emergência poderia ficar a cargo da Guarda Municipal.

Fica claro que a importação inadvertida de normas internacionais pode ter efeito perverso para a sociedade, bem como os mecanismos disponíveis pela Anac para tratar dessas normas internacionais de forma republicana (OLIVEIRA, 2011).

3.9 Especificidade do setor de aviação civil

O papel dos tratados e normas internacionais na regulação da aviação civil brasileira tem destaque expressivo na legislação nacional, cuja maior expressão é a Convenção de Chicago, de 1944 e promulgada em 1946, marcando a cooperação internacional na matéria e criando a Organização de Aviação Civil Internacional. A ratificação dessa convenção pelo Brasil implicou a aceitação de todas as cláusulas e de toda a normatização secundária. Esta é compreendida pelos anexos técnicos à Convenção de Chicago, cuja internalização ao direito pátrio se tornou explícita pela Resolução da Anac nº 30 de 21 de maio de 2008, buscando incorporar os anexos técnicos nos Regulamento Brasileiro de Aviação Civil (RBAC), legitimados por meio de audiência pública.

Em 2007, foi criada a Delegação Permanente do Brasil junto à Organização de Aviação Civil Internacional com o intuito de ajudar a atuação do país naquela entidade, o que denota a relevância que o Brasil atribui à organização e também a uma instância preliminar de formação de posição brasileira. Esse processo, se inicia com o recebimento de documentos por parte da delegação brasileira e a posterior disseminação no âmbito da Agência que trata os documentos como informativos ou consultivos. Para estes, é necessária a emissão de parecer e consolidação de uma resposta final, com a posição do Brasil a respeito da adoção ou não da emenda ou reservas (OLIVEIRA, 2011).

3.10 Ampliar meios de participação:

No tocante à ampliação dos meios de participação, a agência realizou em abril de 2014 seminário sobre a participação da sociedade no processo normativo com o objetivo de intensificar e melhorar a participação, assim como realizar debates e receber contribuições sobre melhores meios e formatos de participação. O seminário foi aberto ao público em geral, mas houve a indicação de público preferencial a depender da localidade em que o seminário foi realizado: em Brasília/DF, concessionárias de infraestrutura, órgãos de defesa do consumidor e órgãos e Entes públicos, em São Paulo/SP, aviação geral e escolas de aviação

civil, em São José dos Campos/SP, indústria aeronáutica e empresas de manutenção e no Rio de Janeiro/RJ, empresas de táxis aéreos e companhias aéreas (ANAC, 2014c).

Especificamente no caso das audiências públicas, buscou-se contribuições no sentido de melhorar a qualidade da participação do público, garantindo ampla participação da sociedade, melhoras na fundamentação técnica das contribuições recebidas e diminuição no tempo de análise. Algumas oportunidades de melhora foram antevistas pela agência, tais como participação diretamente no sítio eletrônico, em lugar de envio de mensagens de correio eletrônico, explicação mais detalhada sobre os motivos para propor ou alterar regra, aumento da quantidade de audiências públicas presenciais e divulgação direta das contribuições recebidas. Nesse último item, entende-se que o formato de fórum não é adequado devido às dificuldades de moderação e consolidação dos comentários, trazendo atrasos para deliberação da matéria.

Ainda no mesmo seminário, foi apresentada uma proposta de estabelecimento de uma etapa de participação destinada à análise técnica dos assuntos a serem regulados. O contato com o setor regulado pode ser intensificado com o fim de esclarecer os impactos e benefícios das opções regulatórias, colhendo-se assim informações para a análise de impacto regulatório e abrindo a possibilidade de início a um novo processo normativo. Nessa etapa, embora não se trabalhe no texto da regra, espera-se que as conclusões técnicas alcançadas sejam decisivas ao tratamento do assunto. As vantagens antevistas são a diminuição de assimetria de informações, redução do risco de captura (intencional ou não), evitar um processo excessivamente demorado e participação qualificada (tecnicamente baseada e fundamentada).

Alguns meios são utilizados para esse fim. Um deles é a consulta prévia com a finalidade de colher informações a respeito de determinado tema a ser regulado, especificamente com relação a dimensão do problema vislumbrado e os impactos de eventuais soluções, essas consultas podem ser anteriores a criação de grupos de trabalho. Outro meio são os grupos de trabalho entre Anac e profissionais do setor com o fito de aprofundar os estudos sobre determinado tema e fundamentar a solução com participação restrita a poucos profissionais, o que por si só remeter ao desafio da seleção desses profissionais. Outra forma é a realização de seminários, que já foi utilizada em alguns casos, em que o tema é apresentado e as críticas e sugestões são coletadas, porém a participação é pontual, restrita ao evento de participação. Por fim, considera-se o recebimento de estudos produzidos pelo setor, que já são considerados como petição de regra, já com previsão regulamentar estabelecida.

Apresentou-se também, o projeto prioritário para formar metodologia para elaboração de normas finalísticas com possibilidade de participação da sociedade na fase dos estudos

preliminares e na de elaboração da proposta, justificativa e análise de impacto regulatório. Como resultado do seminário, submeteu-se uma instrução normativa sobre o processo normativo interno, que se aprovada pela diretoria, implementará grande parte dos aspectos abordados no seminário. Considera-se também a realização de mais seminários para apresentação de resultados após a aprovação desse ato normativo (OLIVEIRA, 2016).

No que diz respeito ao plano estratégico da Anac, o de 2015-2019 prevê o estímulo à participação da sociedade em todas as fases do processo regulatório da Anac, criando e institucionalizando novos mecanismos e incentivos à participação da sociedade em etapas da elaboração normativa ainda não contempladas atualmente, com o objetivo de fomentar a colaboração de entes externos à Anac nos estudos prévios, por meio do intercâmbio de informações operacionais, análise das alternativas regulatórias e seus impactos e discussões técnicas. Como iniciativas, propõe-se que um programa de conscientização da sociedade a respeito da importância e dos meios de participação no processo regulatório seja elaborado e implementado, novos canais para interação com sociedade e regulados sejam estabelecidos e que um sistema de troca de informações com entidades de representação dos consumidores seja criado (ANAC, 2015).

Não obstante, é importante ressaltar que a lei de criação da Anac prevê que todos os documentos permaneçam abertos à consulta pública, excetuados os casos de segurança nacional, segredo protegido ou intimidade (BRASIL, 2005).

4. PLANO DE AÇÃO

4.1 Fortalecimento da ouvidoria

A utilização da ouvidoria como meio de participação é de grande importância para a consolidação da participação da sociedade (FERREIRA, 2009; LINO; BRITTO, 2014; OLIVEIRA, 2015; RODRIGUES, 2011) no processo normativo da Anac por conta de seu caráter universalizado (FERREIRA, 2009; LINO; BRITTO, 2014; RODRIGUES, 2011) e espontâneo (LINO; BRITTO, 2014), embora a agência não tenha dado destaque ao papel da ouvidoria nesse sentido, nem no sítio eletrônico (ANAC, 2016f), nem em declarações do ouvidor (ANAC, 2016a). Ressalta-se também a importância de definições acerca do cargo do ouvidor, garantia do acesso à informação, forma de participação no processo decisório (TCU, 2013), bem como no planejamento de fiscalizações (FERREIRA, 2009; LINO; BRITTO, 2014; TCU, 2013).

Um fator bastante relevante é a sua prontidão em ser utilizada como meio de participação uma vez que podem ser enviadas sugestões a serem respondidas no prazo de 15 dias úteis, sendo gerado um número de protocolo que pode ser acompanhado pelo usuário (ANAC, 2016f). Cumpre ressaltar o papel da ouvidoria em acompanhar o atendimento ao usuário, verificando se as sugestões são corretamente tratadas e se o que foi respondido está sendo efetivamente realizado se for o caso.

Cabe também a divulgação devida para que os usuários se sintam estimulados a contribuir, tanto como forma de publicidade sobre os canais de participação, quanto como prestação de contas à sociedade.

4.2 Avaliação de viabilidade da participação

Constatou-se falta de critérios para escolha do meio de participação (OLIVEIRA, 2011) e falta de padronização de procedimentos e conceitos adotados, bem como dificuldade em concretizar os objetivos pretendidos (WANDERLEY, 2012).

A avaliação de viabilidade em termos de custos e benefícios da participação também pode ser implantada para esses fins. Considerações a respeito da prontidão dos cidadãos em

participar, a dispersão geográfica dos principais interessados, baixa controvérsia, pouca necessidade de conhecimentos técnicos, resistência às posições da agência. Pode ser aplicado um sistema de pontuação que serviria de base para uma avaliação preliminar sobre qual o meio mais adequado à participação.

Seria interessante também que os normativos que prevejam participação da sociedade no processo normativo passassem por audiência pública, mesmo que sejam de âmbito interno, como é o caso das instruções normativas, o que embora não seja obrigação legal, teria um caráter simbólico importante.

4.3 Envolvimento oportuno

O envolvimento do público leigo geralmente se dá em decisões controversas, porém o envolvimento tardio acaba impossibilitando a mudança de fatores chave no processo (GUSMANO, 2013; WEST, 2004), frequentemente acontecendo no último estágio em que os comentários são demandados (CHAKRABORTY, 2012), o que não deveria ocorrer (THOMAS, 2013).

A Anac deixou claro em seu plano estratégico 2015-2019 que a participação da sociedade deve ser estimulada em todas as fases do processo regulatório (ANAC, 2015). Assim, o envolvimento da sociedade nos estágios mais embrionários do processo normativo fica incluído. Portanto, é possível que os cidadãos sejam envolvidos em escolhas valorativas, em fases em que o conhecimento técnico ainda não é essencial, evitando-se que posteriormente haja possíveis desperdícios de tempo e recursos empregados em uma alternativa que seja contrária ou não atenda da melhor forma o interesse público (WEST, 2004).

4.4 Consolidação de posição brasileira

Outro aspecto interessante a se considerar é a ideia de se colocar os padrões da Organização de Aviação Civil Internacional (OACI) sob consulta. O que traz importante arcabouço para consolidação da posição brasileira naquela organização, pautada em consultas públicas, reforçando assim a legitimidade da posição nacional. No entanto, cabe ressaltar que a importância desses padrões internacionais é ressaltada no plano estratégico, buscando-se a harmonização de requisitos (ANAC, 2015), o que traz melhor inserção do país no cenário

internacional, mas também um certo enrijecimento normativo advindo dos compromissos assumidos (SHAPIRO, 2002). Tem-se com isso uma falta de legitimação desses padrões, por falta de utilização de mecanismos de participação nesse processo de transposição de normas internacionais, ao contrário do que acontece com os tratados, que são ratificados pelo Congresso Nacional.

Não há abertura para participação da sociedade, ficando a formação da posição brasileira adstrita ao próprio corpo técnico da agência (OLIVEIRA, 2011). Além disso, não há previsão atualmente de participação do público leigo, o que é um indicativo que a agência ainda não planeja atuar nessa direção.

4.5 Ampliação do conselho consultivo

Foi apontada uma carência de representantes da sociedade civil de uma forma mais ampla, especialmente da academia e outros setores da economia (OLIVEIRA, 2011), o que foi parcialmente suprido em reuniões realizadas com órgãos públicos, universidades, institutos de pesquisa em diversos temas (ANAC, 2014a), porém nota-se que a preocupação é pertinente e uma maior participação no conselho consultivo pode trazer melhor representatividade do interesse público.

Vale lembrar que a constituição do conselho consultivo é estabelecida em decreto presidencial (BRASIL, 2006) e para isso seria necessária coordenação com a Casa Civil da Presidência da República.

4.6 Participação especializada

O aprofundamento técnico da participação passa também pelo envolvimento de profissionais do setor, professores e estudiosos (COGLIANESE, 2006; FOX; MURPHY, 2016; RODRIGUES, 2011) que possuem conhecimento técnico (YACKEE, 2013) e possuem a vantagem de geralmente serem isentos de interesses corporativos (FARINA; NEWHART; HEIDT, 2012; GUSMANO, 2013; YACKEE, 2013). É relevante buscar-se o envolvimento de associações, inclusive de profissionais aposentados que tenham interesse em participar, pois têm grande experiência e isenção ao comentar, agrupando-se assim interesses e conhecimento (ARNSTEIN, 1969; HONG, 2015) e aumentando-se a satisfação com os resultados obtidos (YACKEE, 2013; YACKEE, 2015).

A Anac tem programado a participação de profissionais e coloca como desafio a escolha dos representantes (OLIVEIRA, 2016), o que requer seleção cuidadosa, (IRVIN; STANSBURY, 2004) mas é importante ter em mente os objetivos para propiciar uma participação mais frutífera e mais universalizada.

4.7 Difusão de conhecimento

A falta de conhecimento técnico provoca baixo aproveitamento das eventuais contribuições do público leigo (TCU, 2011; WANDERLEY, 2012), em parte por conta da falta de adaptação à linguagem do público leigo (TCU, 2013), o que traz prejuízos à eficiência da regulação que requer o conhecimento de todos os interesses envolvidos (TCU, 2011; WANDERLEY, 2012), provocando-se assim um distanciamento social (BOTELHO, 2014). Por outro lado, constata-se que parte dos usuários e o setor regulado têm mais capacidade de defender seus interesses mais organizadamente e com respaldo técnico (TCU, 2011).

O relacionamento com a imprensa é uma das formas de minorar a assimetria de conhecimento técnico e do papel da própria agência perante à sociedade (TCU, 2011; WANDERLEY, 2012), porém a capacidade de o cidadão comum discutir aspectos técnicos ainda é uma realidade distante, ficando o espaço para o desenvolvimento educacional associado ao fortalecimento da cultura política (DARDANI, 2014).

Espera-se assim que uma política de capacitação dos usuários aumentaria a participação efetiva de grande parcela da sociedade na atividade regulatória (TCU, 2011). Nesse sentido, um programa de conscientização da sociedade a respeito da importância e dos meios de participação no processo regulatório e um sistema de troca de informações com entidades de representação dos consumidores (ANAC, 2015) também podem ajudar a diminuir a diferença de conhecimentos entre público leigo e especializado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o início, as agências reguladoras se caracterizaram por tratarem de assuntos específicos (DARDANI, 2014; LIMA, 2012; RODRIGUES, 2011) e de alta complexidade técnica (DARDANI, 2014; RODRIGUES, 2011). Foi constatado que as agências de uma forma geral têm cumprido o dever de abrir as discussões com a sociedade a respeito de seus atos e decisões de repercussão geral, lançando mão de contribuições orais e escritas (JUNIOR, 2012). Contribuiu para isso o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o objetivo de fortalecimento do controle dos entes públicos por parte da sociedade e da qualidade da regulação (VASCONCELLOS, 2009).

No que diz respeito à Anac, ela tem mostrado estar atenta ao interesse público (OLIVEIRA, 2011) e geralmente os atos normativos finalísticos passam por audiência pública (OLIVEIRA, 2016). Sendo que nos anos iniciais, deu-se mais destaque aos temas relativos à regulação econômica e mais recentemente, aos de regulação técnica (ANAC, 2016a). Atualmente, o plano estratégico aponta para diversas iniciativas no intuito de melhorar a participação da sociedade, especialmente na ampliação, qualificação e celeridade do processo (ANAC, 2015). Algumas das iniciativas englobam coletas de contribuições para estudos prévios, disponibilização de relatório de contribuições recebidas, audiências públicas, seminários, reuniões com entes regulados, organizações de consumidores, órgãos públicos, universidades, institutos de pesquisa em diversos temas (ANAC, 2014a). Destaque-se ainda o papel exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no aprimoramento da atividade através do controle externo (TCU, 2011), como na adoção da Análise de Impacto Regulatório (AIR) visando tomada de decisão transparente, na melhor apresentação do sítio eletrônico, promovendo fácil interação com essas informações (TCU, 2015), bem como da criação de mecanismos de seleção para membros do conselho consultivo (ANAC, 2016a; TCU, 2011).

Alguns aspectos apresentam-se como limitações à participação da sociedade, tais como o emprego adicional de tempo e esforços (CREIGHTON, 2005; IRVIN; STANSBURY, 2004; THOMAS, 2013), com eventuais perdas de padrões de qualidade (THOMAS, 2013), incapacidade administrativa de lidar com volume de comentários (CREIGHTON, 2005). Eventualmente, pode-se recair em uma participação meramente formal, o que não cumpre com os objetivos de uma participação democrática (BOTELHO, 2014; DARDANI, 2014). Há

ainda a predisposição dos mais interessados na regra em não aceitar uma discussão mais ampla das matérias, abrindo mais possibilidade de incerteza e pressão sobre as agências (JOHNSON; ROMAN, 2015). No aspecto interno, a burocracia pode-se apresentar como foco de resistência a mudanças nesse sentido (CREIGHTON, 2005; FOX; MURPHY, 2016; MEIJER, 2015). Soma-se a isso o fato de a participação mais efetiva ser mais ligada à participação especializada (HONG, 2015) e de as interações distantes por meios eletrônicos ou não presenciais (BERIX, 2012; JOHNSON; ROMAN, 2015), diminuindo a confiança do público em geral (FARINA; NEWHART; HEIDT, 2012; LIMA, 2012), o que se agrava em um cenário em que muitos não participam por não verem chance de acolhimento em suas sugestões (WIJNHOFEN; EHRENHARD; KUHN, 2015), outros por não se interessarem por tópicos muito técnicos (DURANT; ALI, 2013; FARINA; NEWHART; HEIDT, 2012; MEIJER, 2015; NESHKOVA; GUO, 2011), deixando-os a cargo dos servidores, não reconhecem a questão como problema (IRVIN; STANSBURY, 2004) ou simplesmente não participam, mesmo que insatisfeitos (LINO; BRITTO, 2014).

Nesse sentido, a transparência tem papel fundamental, sendo ela essencial para participação efetiva (TCU, 2015; WIJNHOFEN; EHRENHARD; KUHN, 2015), bem como o envolvimento oportuno da sociedade no processo (GUSMANO, 2013), o que geralmente não acontece (CHAKRABORTY, 2012).

A complexidade da sociedade atual traz problemas que requerem conhecimentos técnicos e científicos não necessários em outras épocas (BOBBIO, 2009; DARDANI, 2014; DURANT; ALI, 2013). Esses conhecimentos são dominados por tecnocratas, o que dificulta qualquer quantidade expressiva de contribuições úteis ao processo de participação da sociedade (BOBBIO, 2009; DARDANI, 2014; DURANT; ALI, 2013; ROBERTS, 2004; RODRIGUES, 2011). Uma medida da complexidade desses assuntos é o fato de o próprio legislativo ter deixado a cargo das agências reguladoras a regulamentação detalhada dos temas (COGLIANESE, 2006). Tal fato, não é exceção para a regulação da aviação civil que se constitui numa das mais complexas regulações (DOWNER, 2010), constatou-se inclusive que o caráter técnico das discussões tendeu a reduzir uma participação mais ampla da sociedade no caso da Anac, tendo os comentários de natureza técnica predileção por parte da agência (BAIRD; FERNANDES, 2014).

A falta de conhecimento técnico da sociedade prejudica o aproveitamento das contribuições, tornando a participação não adequada (MEIJER, 2015; TCU, 2011; VASCONCELLOS, 2009; WANDERLEY, 2012) e provocando um distanciamento da população (BOTELHO, 2014). Tal participação, pode provocar um enfraquecimento dos

padrões científicos (FOX; MURPHY, 2016). Há o risco também de que os aspectos técnicos sirvam para obscurecer as propostas apresentadas, atentando contra o interesse público (DOWNER, 2010), assim é importante que escolhas valorativas sejam bem diferenciadas de conclusões científicas (DIETZ, 2013). Ainda tem-se o enfraquecimento da participação quando ela está dominada por grupos com laços estreitos com o setor regulado, o que cria tendências e prejudica o objetivo de decisões mais arrazoadas (GUSMANO, 2013). Paralelamente a isso, nota-se a melhor preparação do setor regulado em termos de estrutura e capacidade técnica para participar (LIPORACE, 2011b; OLIVEIRA, 2015; TCU, 2011), além de mais contatos informais advindos da própria relação entre regulador e regulado, sendo este importante direcionador de conteúdo (WEST, 2004; YACKEE, 2011). Nesse contexto, com um baixo nível de participação, a ponderação de interesses torna-se pouco eficiente, podendo desequilibrar a regulação do setor (TCU, 2011), ficando evidente que a regulação deve-se limitar essencialmente aos fundamentos técnicos (DARDANI, 2014; RODRIGUES, 2011; TCU, 2011).

Como maneira de melhorar o nível de participação, é importante que o conhecimento técnico esteja acessível ao público (CHAKRABORTY, 2012; RODRIGUES, 2011; TCU, 2013), com os termos técnicos explicados em linguagem simples (LIPORACE, 2011b; RODRIGUES, 2011) e as opções valorativas explicitadas (DENHARDT; DENHARDT, 2015; KEENEY, 1992). A habilidade do cidadão em apresentar seu ponto de vista passa pelo entendimento dos aspectos não técnicos envolvidos na proposta (BAWOLE, 2013). Os motivos para que a linguagem leiga não seja empregada podem estar ligados a jargões profissionais, pouca priorização em face de outras atividades, por não se acreditar que a participação do público leigo seja benéfica ou por mais receio de revisões judiciais (FARINA; NEWHART; BLAKE, 2015).

Os tratados e normas internacionais de aviação civil ocupam lugar de destaque na legislação brasileira. A Organização de Aviação Civil Internacional (OACI) surgiu no contexto de evitar que a aviação civil fosse usada contra a segurança de todos, por ser uma organização global, ela acaba por guiar o curso das políticas internas nacionais (OLIVEIRA, 2011). Os Estados negociam um padrão aceitável uniformizados (OLIVEIRA, 2011; SHAPIRO, 2002) e passam a assumir compromissos a partir disso, o que acaba trazendo uma dificuldade em se mudar os textos desses padrões pelo tempo e esforços empregados (SHAPIRO, 2002).

Com relação às contribuições da participação, considerando que as agências só têm recursos disponíveis para trabalhar em apenas uma parcela dos assuntos de sua competência

legal (WEST; RASO, 2013), a via da participação da sociedade se apresenta como uma alternativa viável para priorização dos recursos. Além disso, tem-se a discussão dos valores que acabam por fundamentar as discussões técnicas (CREIGHTON, 2005; KEENEY, 1992; TORGERSEN; SCHMIDT, 2013), o que não é diferente para aviação civil em que valores conflitantes de segurança, ambiente, economia e sustentabilidade são ponderados de forma cuidadosa (STOOP, 2014). Assim sendo, a participação da sociedade em geral tem o objetivo de colher e considerar contribuições, sem que isso signifique que a agência transfira sua responsabilidade decisória (BAWOLE, 2013; FARINA; NEWHART; HEIDT, 2012).

De uma forma geral, foi constatado que tanto a eficiência quanto a efetividade no desempenho organizacional melhoram com o aumento do nível de participação da sociedade (DENHARDT; DENHARDT, 2015; NESHKOVA; GUO, 2011), porém não se pode perder de vista que sob certo aspecto, a participação qualificada fica prejudicada (HONG, 2015). Com um entendimento técnico e social mais sofisticado, as decisões emanadas tendem a ter melhores resultados. Os cidadãos alcançam um patamar técnico mais elevado e trazem visão mais abrangente (IRVIN; STANSBURY, 2004) e inovadora (POETZ; SCHREIER, 2012) que a dos especialistas sobre os temas.

Outro aspecto importante é o da legitimidade, bastante necessária de ser construída considerando matérias complexas e de interesse comum (RODRIGUES, 2011), de forma que se implante decisões de forma aceitável (CREIGHTON, 2005; THOMAS, 2013), principalmente nos casos de uma conjuntura política desfavorável, possivelmente melhorando-se a credibilidade do governo (IRVIN; STANSBURY, 2004).

Destaque-se também o controle dos entes públicos por parte da sociedade à medida em que os servidores públicos são obrigados a considerar o interesse público na formulação das regras (GOLDEN, 1998), sendo difícil que se tome posturas obscuras, restando apenas aquelas baseadas em motivos publicamente defensáveis (OLIVEIRA, 2011).

Há também os ganhos em termos de cidadania (DENHARDT; DENHARDT, 2015), podendo trazer a participação de membros da sociedade habitualmente excluídos (FARINA; NEWHART; HEIDT, 2012).

O estímulo à participação da sociedade mereceu destaque no plano estratégico da Anac de 2015-2019, buscando novos mecanismos e incentivos à participação, por meio de conscientização e implantação de novos canais de interação (ANAC, 2015), embora a agência busque essa participação há mais tempo, como foi o caso do seminário sobre a participação da sociedade no processo normativo, em abril de 2014, com intuito de intensificar e melhorar a participação da sociedade (ANAC, 2014c).

É importante que haja esse planejamento (VAN ASSCHE; VERSCHRAEGEN; SALUKVADZE, 2010), porém essa participação não deve ser estimulada se não for valorizada (FARINA; NEWHART; HEIDT, 2012) por falta de perspectiva em agir (BERIX, 2012). Os cidadãos esperam um benefício tangível para que invistam tempo e esforços na participação (BAWOLE, 2013; CREIGHTON, 2005; EPSTEIN; NEWHART; VERNON, 2014; IRVIN; STANSBURY, 2004; JOHNSON; ROMAN, 2015; WIJNHOVEN; EHRENHARD; KUHN, 2015), o que pode até mesmo inverter uma situação de indiferença em participar (VAN ASSCHE; VERSCHRAEGEN; SALUKVADZE, 2010). Caso não seja possível acolher algumas ideias, os motivos devem estar claramente indicados (WIJNHOVEN; EHRENHARD; KUHN, 2015) para que o público enxergue ao menos transparência na comunicação, pois um processo fictício pode destruir a chance de ações futuras (BERIX, 2012; CREIGHTON, 2005).

Outros aspectos importantes são o senso de interesse partilhado (BERIX, 2012) e velocidade nas reações (BERIX, 2012; OLIVEIRA, 2016) que podem ser atingidos com organização de reuniões presenciais (BERIX, 2012; IRVIN; STANSBURY, 2004) e respostas oportunas (BERIX, 2012). Outro fator é a eficiência na comunicação, através de linguagem simples e clara ao cidadão comum (OMB, 2011; FONSECA, 2012) com as vantagens de melhorar o entendimento público das comunicações governamentais, economizar recursos e melhorar a eficiência, diminuição das demandas por esclarecimentos, reduzir gastos em medidas coercitivas e diminuir a quantidade de erros e seus possíveis retrabalhos (OMB, 2011). Também influi nesse aspecto a redução dos custos de participação através da redução das assimetrias de informação (OLIVEIRA, 2016; SANTOS, 2009) e a ampliação da participação por meio da efetivação dos instrumentos de participação (SANTOS, 2009). No intuito de facilitar a participação de leigos, foi constatado que o uso de analogias melhorou o entendimento de matérias técnicas de um público de educação considerada de nível intermediário (GUY et al., 2013), também se faz importante que as demandas públicas sejam traduzidas para termos técnicos e que se trabalhe com a imprensa no sentido de colaborar com o entendimento técnico da população (WANDERLEY, 2012), reduzindo o risco da captura e qualificando a participação (OLIVEIRA, 2016), preenchendo espaço para o desenvolvimento da educação e cultura política (DARDANI, 2014) e possibilitando a ampliação da participação (TCU, 2011).

No que tange à colaboração dos servidores públicos, tende a ter sucesso o plano que viabilizar uma participação que ajude a burocracia a corrigir suas próprias distorções (FOX;

MURPHY, 2016). Ressalta-se ainda a importância de escolher bem os meios de participação, primeiramente devendo-se identificar o interesse público (OLIVEIRA, 2011).

A realização de grupos temáticos, agrupando-se interesses e conhecimentos (HONG, 2015) e de consultas prévias também podem facilitar a participação (OLIVEIRA, 2016; LIPORACE, 2011b). As tecnologias de informação e comunicação podem ajudar a suplantar barreiras geográficas e de acesso (COGLIANESE, 2006; GULATI; WILLIAMS; YATES, 2014; JOHNSON; ROMAN, 2015), assim como a participação de profissionais do setor pode agregar bastante valor ao processo (OLIVEIRA, 2016; GUSMANO, 2013; RODRIGUES, 2011; YACKEE, 2013).

Não se pode esquecer das ações envolvendo a divulgação das ações no sentido de fomentar a participação e diminuir o desconhecimento da sociedade a respeito das atividades da agência (TCU, 2011), bem como o fortalecimento da ouvidoria no papel de catalisador da participação da sociedade (TCU, 2013).

Assim sendo, buscou-se apontar as dificuldades inerentes à participação da sociedade em uma agência reguladora, principalmente devido ao caráter técnico de suas atividades. Além disso, foram apresentados benefícios desse mecanismo adicional na construção das normas, bem como alternativas para o estímulo dessa participação no âmbito da Anac. Recomenda-se que trabalhos futuros abordem os fatores internos da instituição, principalmente a influência da cultura burocrática na resistência à participação do público, que pode se tornar grande obstáculo à participação. Outro tópico de interesse, seria avaliar a influência da captura pelo setor regulado na participação da sociedade, bem como a influência da participação dos regulados no processo normativo no cumprimento consciente dos requisitos. Por fim, sugere-se também o estudo de até que ponto a educação do cidadão para participação pode ultrapassar os limites da transferência de conhecimento e se tornar intrusiva, manipuladora ou mantenedora do *status quo*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMAESHI, Kenneth M.; CRANE, Andrew. Stakeholder engagement: a mechanism for sustainable aviation. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, v. 13, n. 5, p. 245-260, 2006.
- ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.
- BAIRD, Marcello Fragano; FERNANDES, Ivan Filipe de Almeida Lopes. Flying in Clear Skies: Technical Arguments Influencing ANAC Regulations. *Brazilian Political Science Review*, v. 8, n. 2, p. 70-92, 2014.
- BALLA, Steven J. Between commenting and negotiation: The contours of public participation in agency rulemaking. *I/S: a Journal of Law and Policy*, v. 1, p. 59-94, 2004.
- BAWOLE, Justice Nyigmah. Public hearing or 'hearing public'? An evaluation of the participation of local stakeholders in environmental impact assessment of Ghana's Jubilee Oil Fields. *Environmental management*, v. 52, n. 2, p. 385-397, 2013.
- BERIX, Maurice. YUTPA as a design tool for public participation. *AI & society*, v. 27, n. 1, p. 165-172, 2012.
- BESNARD, Denis; HOLLNAGEL, Erik. *Some myths about industrial safety*. [Research Report] CRC WP 2012 2, MINES ParisTech. 2012, 19 p.
- BINDERKRANTZ, Anne Skorkjær; CHRISTIANSEN, Peter Munk; PEDERSEN, Helene Helboe. A Privileged Position? The Influence of Business Interests in Government Consultations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, p. 879-896, 2014.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009
- BOTELHO, Tiago Resende. O desafio da participação popular e o decreto 8.243/2014 nas agências reguladoras. *Videre*, v. 6, n. 12, p. 43-66, 2014.
- CARR, Wylie A. et al. Public engagement on solar radiation management and why it needs to happen now. *Climatic Change*, v. 121, n. 3, p. 567-577, 2013.
- CHAKRABORTY, Arnab. Recognizing uncertainty and linked decisions in public participation: A new framework for collaborative urban planning. *Systems Research and Behavioral Science*, v. 29, n. 2, p. 131-148, 2012.
- COGLIANESE, Cary. Citizen participation in rulemaking: past, present, and future. *Duke Law Journal*, p. 943-968, 2006.
- CREIGHTON, James L. *The public participation handbook: making better decisions through citizen involvement*. John Wiley & Sons, 2005.

DARDANI, Marina Centurion. A participação do administrado como limite à discricionariedade das agências reguladoras. *Revista Brasileira de Infraestrutura*, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, p. 155-192, jan./jun. 2014.

DEGELING, Chris; CARTER, Stacy M.; RYCHETNIK, Lucie. Which public and why deliberate?—A scoping review of public deliberation in public health and health policy research. *Social Science & Medicine*, v. 131, p. 114-121, 2015.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. The new public service revisited. *Public Administration Review*, v. 75, n. 5, p. 664-672, 2015.

DIETZ, Thomas. Bringing values and deliberation to science communication. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, v. 110, n. Supplement 3, p. 14081-14087, 2013.

DOWNER, John. Trust and technology: the social foundations of aviation regulation. *The British journal of sociology*, v. 61, n. 1, p. 83-106, 2010.

DURANT, Robert F.; ALI, Susannah Bruns. Repositioning American public administration? Citizen estrangement, administrative reform, and the disarticulated state. *Public Administration Review*, v. 73, n. 2, p. 278-289, 2013.

EPSTEIN, Dmitry; NEWHART, Mary; VERNON, Rebecca. Not by technology alone: The “analog” aspects of online public engagement in policymaking. *Government Information Quarterly*, v. 31, n. 2, p. 337-344, 2014.

FARINA, Cynthia R. et al. Knowledge in the People: Rethinking “Value” in Public Rulemaking Participation. *Wake Forest Law Review*, *Forthcoming*, p. 101-155, 2012.

FARINA, Cynthia R.; NEWHART, Mary; BLAKE, Cheryl L. The Problem with Words: Plain Language and Public Participation in Rulemaking. *George Washington Law Review*, *Forthcoming*, p. 1-36, 2015.

FARINA, Cynthia R.; NEWHART, Mary; HEIDT, Josiah. Rulemaking vs. democracy: Judging and nudging public participation that counts. *Mich. J. Env'tl. & Admin. L.*, v. 2(1), p. 123-172, 2012.

FASSA, Claudia Bossay Assumpção. *As agências reguladoras e a proteção dos usuários*. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2016.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. *Versão final do relatório de estudo (Parcela 3) do contrato N° 114/2008 (Processo n° 00023.000116/2008-46) firmado entre a Presidência da República e o consultor Caio Márcio Marini Ferreira*. Brasília, jun. 2009, 98 p. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/acompanhe-o-pro-reg/trabalhos-de-consultoria/estudo-sobre-a-organizacao-e-funcionamento-das-ouvidorias-das-agencias>> Acesso em 29 de abr. 2016.

FONSECA, Antônio. Transparência Reguladora e Controle Social. In: PROENÇA, Jadir Dias; PAULO, Carla Beatriz de (Org.). *Experiências Exitosas em Regulação na América Latina e Caribe*. Brasília: Alia Opera, p. 119-125, 2012.

FONSECA, Igor Ferraz da et al. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ENAP, 64 (1): 7-29 jan/mar 2013.

FOX, Carie; MURPHY, Philip. The Paradox of Bureaucratic Collaboration Government Bureaucracies in Robust Collaboration with the Public. *Journal of Sustainable Development*, v. 9, n. 1, p. 217-228, 2016.

FREWER, Lynn. The public and effective risk communication. *Toxicology letters*, v. 149, n. 1, p. 391-397, 2004.

FRIEDMAN-BERG, Ferne; ALLENDOERFER, Kenneth; PAI, Shantanu. Aviation-Related Expertise and Usability: Implications for the Design of an FAA E-Government Website. *International Journal of Electronic Government Research*, v. 5(1), p. 64-79, 2009.

GOLDEN, Marissa Martino. Interest groups in the rule-making process: Who participates? Whose voices get heard?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 8, n. 2, p. 245-270, 1998.

GULATI, Girish J.; WILLIAMS, Christine B.; YATES, David J. Predictors of on-line services and e-participation: A cross-national comparison. *Government Information Quarterly*, v. 31, n. 4, p. 526-533, 2014.

GUSMANO, Michael K. FDA Decisions and Public Deliberation: Challenges and Opportunities. *Public Administration Review*, v. 73, n. s1, p. S115-S126, 2013.

GUY, Sophie et al. Comparing the atmosphere to a bathtub: effectiveness of analogy for reasoning about accumulation. *Climatic change*, v. 121, n. 4, p. 579-594, 2013.

HANSEN, Mark Merrill; MCANDREWS, Carolyn; BERKELEY, Emily. *History of aviation safety oversight in the United States*. Office of Aviation Research and Development, Federal Aviation Administration, 2008. Disponível em: <<http://www.tc.faa.gov/its/worldpac/techrpt/ar0839.pdf>> Acesso em 28 de abr. 2016.

HERIAN, Mitchel N. et al. Public participation, procedural fairness, and evaluations of local governance: The moderating role of uncertainty. *Journal of Public Administration Research and Theory*, p. 815-840, 2012.

HONG, Souman. Citizen Participation in Budgeting: A Trade-Off between Knowledge and Inclusiveness?. *Public Administration Review*, v. 75, n. 4, p. 572-582, 2015.

INNES, Judith E.; BOOHER, David E. Reframing public participation: strategies for the 21st century. *Planning theory & practice*, v. 5, n. 4, p. 419-436, 2004.

IRVIN, Renee A.; STANSBURY, John. Citizen participation in decision making: Is it worth the effort?. *Public administration review*, v. 64, n. 1, p. 55-65, 2004.

JOHNSON, Ann Marie; ROMAN, Alexandru. Reflections on e-Rulemaking: Challenges, Limitations and Unrealistic Expectations. *Electronic Journal of e-Government*, v. 13, n. 1, p. 43-55, 2015.

JUNIOR, José Cardoso Dutra. Análise da transparência nos processos das agências reguladoras: uma resenha do relatório da comissão de assuntos regulatórios da OAB/DF. In: PROENÇA, Jadir Dias; PAULO, Carla Beatriz de (Org.). *Experiências Exitosas em Regulação na América Latina e Caribe*. Brasília: Alia Opera, p. 141-153, 2012.

KEENEY, Ralph L. *Value-focused thinking: A path to creative decisionmaking*. Harvard University Press, 1992.

LEE, Gwanhoo; KWAK, Young Hoon. An open government maturity model for social media-based public engagement. *Government Information Quarterly*, v. 29, n. 4, p. 492-503, 2012.

LIMA, Gislene Rocha de. *A institucionalização constitucional das agências reguladoras como instrumento da democracia no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2012, 110 p.

LINO, Rafaela Paiva Brandão; BRITTO, Paulo Augusto Pettenuzzo de. As Ouvidorias como Mecanismos de Participação Social no Processo Regulatório: Discussão e Estudo de Caso. *RP3-Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, n. 2, p. 18-40, 2014.

LIPORACE^a, Teresa. O Programa de Fortalecimento da Capacidade Técnica da Participação Social da Regulação. In: PROENÇA, Jadir Dias; PRADO, Carlos Eduardo Resende (Org.). *Melhoria da regulação no Brasil: o papel da participação e do controle social*. Brasília: Presidência da República, p. 119-143, 2011.

LIPORACE^b, Teresa. Perspectivas e desafios à participação social na regulação. In: PROENÇA, Jadir Dias; PRADO, Carlos Eduardo Resende (Org.). *Melhoria da regulação no Brasil: o papel da participação e do controle social*. Brasília: Presidência da República, p. 193-212, 2011.

MASTRANGELO, Cláudio. *Agências reguladoras e participação popular*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, 165 p.

MEIJER, Albert. E-governance innovation: Barriers and strategies. *Government Information Quarterly*, v. 32, n. 2, p. 198-206, 2015.

NABATCHI, Tina; ERTINGER, Emma; LEIGHNINGER, Matt. The Future of Public Participation: Better Design, Better Laws, Better Systems. *Conflict Resolution Quarterly*, v. 33, n. S1, p. S35-S44, 2015.

NESHKOVA, Milena I. Salience and complexity in supranational policymaking: The case of subnational interests. *Governance*, v. 27, n. 1, p. 9-36, 2014.

NESHKOVA, Milena I.; GUO, Hai David. Public participation and organizational performance: Evidence from state agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, p. 267-288, 2011.

OLIVEIRA, Angelo [*Pedido de acesso à informação*] 16 fev. 2016, [para] ANAC. Solicitação de registros a respeito do Workshop sobre participação da sociedade.

OLIVEIRA, Artur Coimbra de. *Republicanism, instituições e a ingestão de normas internacionais por setores regulados brasileiros*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Brasília. 2011.

OLIVEIRA, Renato Lima de. *Regulação Participativa: Interação do Parlamento e da sociedade civil no processo decisório e normativo das agências reguladoras brasileiras*. Dissertação de Mestrado. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília. 2015.

PEREIRA, César A. Guimarães. Discricionariedade e apreciações técnicas da administração. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 231, p. 217-267, 2003.

PIRES, Roberto RC; VAZ, A. C. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. *Lua Nova*, v. 93, p. 61-91, 2014.

POETZ, Marion K.; SCHREIER, Martin. The value of crowdsourcing: can users really compete with professionals in generating new product ideas?. *Journal of Product Innovation Management*, v. 29, n. 2, p. 245-256, 2012.

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. Transparência e participação social no processo regulatório da Anvisa: fortalecimento dos consumidores na regulação sanitária. In: PROENÇA, Jadir Dias; PRADO, Carlos Eduardo Resende (Org.). *Melhoria da regulação no Brasil: o papel da participação e do controle social*. Brasília: Presidência da República, p. 145-172, 2011.

ROBERTS, Nancy. Public deliberation in an age of direct citizen participation. *The American Review of Public Administration*, v. 34, n. 4, p. 315-353, 2004.

RODRIGUES, Cristiana Espírito Santo. *Participação popular no âmbito das agências reguladoras brasileiras*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2011.

ROSSMANN, Doralyn; SHANAHAN, Elizabeth A. Defining and achieving normative democratic values in participatory budgeting processes. *Public Administration Review*, v. 72, n. 1, p. 56-66, 2012.

SANTOS, Luiz Alberto dos. Desafios da Governança Regulatória no Brasil. In: PROENÇA, Jadir Dias; COSTA, Patrícia Vieira da; MONTAGNER, Paula (Org.). *Desafios da Regulação no Brasil*. Brasília: ENAP, 2009, 342 p.

SCHAUPPENLEHNER-KLOYBER, Elisabeth; PENKER, Marianne. Managing group processes in transdisciplinary future studies: How to facilitate social learning and capacity building for self-organised action towards sustainable urban development?. *Futures*, v. 65, p. 57-71, 2015.

SHAPIRO, Sidney A. International Trade Agreements, Regulatory Protection, and Public Accountability. *Administrative Law Review*, p. 435-458, 2002.

SILVA, Marina Batista da. Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 4, p. 969-992, 2012.

SOARES, Evanna. Audiência pública no processo administrativo. *Revista de direito administrativo*, v. 229, p. 259-283, 2002.

SOUZA, Waldemar. *Guia do Trabalho de Conclusão Final – TCF*, Brasília, 2015.

STOOP, J. A. A. M. History of aviation safety; the satisfying sighs of relief due to developments in Aviation safety. *Leonardo Times*, v. 18, n. 1, p. 46-47, mar. 2014.

THOMAS, John Clayton. Citizen, customer, partner: Rethinking the place of the public in public management. *Public Administration Review*, v. 73, n. 6, p. 786-796, 2013.

TORGERSEN, Helge; SCHMIDT, Markus. Frames and comparators: How might a debate on synthetic biology evolve?. *Futures*, v. 48, p. 44-54, 2013.

VAN ASSCHE, Kristof; VERSCHRAEGEN, Gert; SALUKVADZE, Joseph. Changing frames: Citizen and expert participation in Georgian planning. *Planning, Practice & Research*, v. 25, n. 3, p. 377-395, 2010.

VASCONCELLOS, Renata Sabóia Brandão. As vantagens de ter uma regra para a criação de regras: uma visão da experiência norte-americana sobre o processo de rulemaking no Brasil. In: PROENÇA, Jadir Dias; PAULO, Carla Beatriz de (Org.). *Experiências Exitosas em Regulação na América Latina e Caribe*. Brasília: Alia Opera, p. 171-184, 2012.

VASCONCELLOS, Rodrigo Abijaodi Lopes de. Brazilian Regulatory Agencies: Future Perspectives and The Challenges of Balancing Autonomy and Control. *School of Business and Public Management, The Institute of Brazilian Business & Public Management Issues, The George Washington University*, 2009.

WANDERLEY, Mauricio de Albuquerque. Auditoria sobre a governança das agências reguladoras: uma contribuição do TCU para o aperfeiçoamento destas instituições públicas. In: PROENÇA, Jadir Dias; PAULO, Carla Beatriz de (Org.). *Experiências Exitosas em Regulação na América Latina e Caribe*. Brasília: Alia Opera, p. 127-140, 2012.

WEST, William F. Formal procedures, informal processes, accountability, and responsiveness in bureaucratic policy making: An institutional policy analysis. *Public Administration Review*, v. 64, n. 1, p. 66-80, 2004.

WEST, William F.; RASO, Connor. Who shapes the rulemaking agenda? Implications for bureaucratic responsiveness and bureaucratic control. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 23, n. 3, p. 495-519, 2013.

WIJNHOVEN, Fons; EHRENHARD, Michel; KUHN, Johannes. Open government objectives and participation motivations. *Government information quarterly*, v. 32, n. 1, p. 30-42, 2015.

WOODFORD, Michael R.; PRESTON, Susan. Strengthening citizen participation in public policy-making: A Canadian perspective. *Parliamentary Affairs*, v. 66, n. 2, p. 345-363, 2013.

YACKEE, Susan Webb. Assessing regulatory participation by health professionals: A study of state health rulemaking. *Public Administration Review*, v. 73, n. s1, p. S105-S114, 2013.

YACKEE, Susan Webb. Participant Voice in the Bureaucratic Policymaking Process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 25, n. 2, p. 427-449, 2015.

YACKEE, Susan Webb. The politics of ex parte lobbying: Pre-proposal agenda building and blocking during agency rulemaking. *Journal of Public Administration Research and Theory*, p. 373-393, 2011.

REFERÊNCIAS INSTITUCIONAIS E DOCUMENTAIS

ANAC. Agência Nacional de Aviação Civil. Instrução Normativa nº 18, de 05 de março de 2009.

ANAC. Agência Nacional de Aviação Civil. Instrução Normativa nº 74, de 06 de setembro de 2013.

ANAC^a. Agência Nacional de Aviação Civil. *Agenda Regulatória - Relatório Final 2014*, 2014, 22 p.

ANAC^b. Agência Nacional de Aviação Civil. Resolução nº 319, de 27 de maio de 2014.

ANAC^c. Agência Nacional de Aviação Civil. Workshop sobre participação da sociedade, 2014. Disponível em: <<http://www.anac.gov.br/noticias/2014/workshop-sobre-participacao-da-sociedade>> Acesso em: 25 de ago. 2016.

ANAC. Agência Nacional de Aviação Civil. Plano Estratégico (2015-2019). *Boletim Pessoal de Serviço*, v.10, nº 2, p. 34-42, 09 de janeiro de 2015.

ANAC^a. Agência Nacional de Aviação Civil. *10 anos*, 2016, 195 p.

ANAC^b. Agência Nacional de Aviação Civil. *Agenda Regulatória*, 2016. Disponível em: <<http://www.anac.gov.br/participacao-social/agenda-regulatoria>> Acesso em: 29 de ago. 2016.

ANAC^c. Agência Nacional de Aviação Civil. ANAC realiza sessões públicas e consulta dirigida para a construção da Agenda Regulatória 2017-2018, 2016. Disponível em: <<http://www.anac.gov.br/noticias/anac-realiza-sessoes-publicas-e-consulta-dirigida-para-a-construcao-da-agenda-regulatoria-2017-2018>> Acesso em: 29 de ago. 2016.

ANAC^d. Agência Nacional de Aviação Civil. *Audiências e Consultas Públicas*, 2016. Disponível em: <<http://www.anac.gov.br/participacao-social/audiencias-e-consultas-publicas>> Acesso em: 29 de ago. 2016.

ANAC^e. Agência Nacional de Aviação Civil. *Conselho Consultivo*, 2016. Disponível em: <<http://www.anac.gov.br/participacao-social/conselho-consultivo>> Acesso em: 29 de ago. 2016.

ANAC^f. Agência Nacional de Aviação Civil. *Ouvidoria*, 2016. Disponível em: <<http://www.anac.gov.br/Anac/ouvidoria>> Acesso em: 08 de set. 2016.

BRASIL. Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006. Brasília, DF, 2006.

BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Brasília, DF, 2014.

IAP2. IAP2 Core Values. Disponível em: <<http://www.iap2.org/?page=A4>> Acesso em: 16 de mai. 2016.

IPEA. *Potencial de Efetividade das Audiências Públicas no Governo Federal*: Relatório de Pesquisa. Brasília, 2012.

OMB. Office of Management and Budget. Final Guidance on Implementing the Plain Writing Act of 2010. *Memorando*. Washington, 2011. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2011/m11-15.pdf>> Acesso em 27 de abr. 2016.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Relatório, Voto e Acórdão 2.261/2011* – TCU – Plenário. 2011.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Relatório, Voto e Acórdão 3.405/2013* – TCU – Plenário. 2013.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Relatório, Voto e Acórdão 240/2015* – TCU – Plenário. 2015.

ANEXOS

Anexo 1 – Pedido de informações com resposta do órgão**Dados do Pedido**

Protocolo	00086000076201616
Solicitante	Angelo Megumi de Oliveira
Data de abertura	16/02/2016 11:02
Orgão Superior Destinatário	SAC – Secretaria de Aviação Civil
Orgão Vinculado Destinatário	ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil
Prazo de atendimento	07/03/2016
Situação	Respondido
Status da Situação	Acesso Concedido (Resposta solicitada inserida no e-SIC)
Forma de recebimento da resposta	Pelo sistema (com avisos por email)
Resumo	Solicitação de registros a respeito do Workshop sobre participação da sociedade
Detalhamento	Bom dia, Gostaria de ter acesso a todos os documentos e registros possíveis (apresentações, notas técnicas, resultados etc) acerca do Workshop sobre participação da sociedade, realizado de 24 a 30/04/2014, cuja divulgação foi publicada como notícia em: http://www.anac.gov.br/Noticia.aspx?ttCD_CHAVE=1367 Obrigado, Angelo

Dados da Resposta

Data de resposta	19/02/2016 15:03
Tipo de resposta	Acesso Concedido
Classificação do Tipo de resposta	Resposta solicitada inserida no e-SIC

Resposta

Prezado Senhor,

Em referência à demanda apresentada, informamos que o referido projeto prioritário submeteu à aprovação uma Instrução Normativa sobre o Processo Normativo interno, que caso aprovado pela Diretoria colegiada, implementa grande parte dos aspectos discutidos nos workshops.

A Agência considera a possibilidade, após a aprovação desse normativo, de realizar mais eventos de workshop para apresentação de resultados.

Encaminhamos anexas as apresentações realizadas bem como a justificativa que motivou os eventos.

Por fim, salientamos que manifestações relacionadas a esta demanda deverão ser encaminhadas em até 10 dias, sendo apreciadas em 1ª instância pelo chefe da unidade organizacional responsável e, em 2ª instância, pela autoridade máxima da Agência ou autoridade por ele designada.

Atenciosamente,

Agência Nacional de Aviação Civil

www.anac.gov.br

Classificação do Pedido

Categoria do pedido	Transportes e trânsito
Subcategoria do pedido	Transporte aéreo
Número de perguntas	1

Histórico do Pedido

Data do evento	Descrição do evento	Responsável
16/02/2016 11:02	Pedido Registrado para o Órgão ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil	SOLICITANTE
19/02/2016 15:03	Pedido Respondido	SAC – Secretaria de Aviação Civil/ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil

Anexo 2 – Programação do Workshop sobre participação da sociedade

Justificativa:

A ANAC em 2013 estabeleceu o projeto prioritário de Elaboração da Metodologia de Produção de Normas Finalísticas, o qual visa à melhoria da normatização sob responsabilidade da Agência por meio de reformas e informatização do processo normativo. Para consecução dos objetivos do projeto, inicialmente foram definidos aprimoramentos e simplificações na gestão interna de produção de normas. Adicionalmente, identificou-se a necessidade e importância de a ANAC buscar mecanismos que ampliem a participação da sociedade no processo normativo.

Nesse sentido, a realização deste Workshop viabilizará o debate junto à sociedade acerca das formas de participação desta no processo normativo bem como das demais melhorias a serem implementadas por intermédio do referido projeto prioritário.

Objetivo:

Discutir e coletar juntos aos interessados da sociedade sugestões para a interação entre ANAC e regulados durante o processo normativo.

Público-Alvo:

Sociedade em geral, em especial entes regulados e demais interessados diretamente na regulação da aviação civil.

Datas, Horários e Público Preferencial:

Data	24 de abril de 2014	25 de abril de 2014	29 de abril de 2014	30 de abril de 2014
Horário	das 14h00 às 18h00	das 14h00 às 18h00	das 14h00 às 18h00	das 14h00 às 18h00
Local	Auditório da ANAC em Brasília - DF	Auditório da ANAC em São Paulo – SP	Auditório da ANAC em São José do Rio Campos - SP	Auditório da ANAC em Rio de Janeiro - RJ
Público preferencial	Concessionárias de infraestrutura Órgão defensor do consumidor Órgãos públicos	Aviação geral Escolas	Indústria aeronáutica Empresas de manutenção	Taxis aéreos Linhas aéreas

Programação:

Horário	Programação
13h30 – 14h00	Credenciamento
14h00 – 14h15	Abertura
14h15 – 14h30	Apresentação da ANAC sobre o projeto prioritário de Elaboração da Metodologia de Produção de Normas Finalísticas (Apresentação: <i>Workshop Projeto</i>)
14h30 – 16h00	Discussão orientada - A participação da sociedade durante a elaboração de normativos da ANAC (Apresentação: <i>Workshop estudos prévios</i>)
16h00 – 16h15	Coffee break
16h15 – 17h45	Discussão orientada - Melhorias no processo de audiências públicas (Apresentação: <i>Workshop audiência</i>)
17h45 – 18h00	Encerramento

Anexo 3 – Apresentação sobre Audiências Públicas



Participação da Sociedade no Processo Normativo

Etapa: Audiências Públicas



Participação da Sociedade
nos Audiências Públicas



Com ocorre atualmente

As audiências públicas já são realizadas pela Agência, não somente para os casos previstos em Lei

“(...) atos normativos que afetem direitos de agentes econômicos, inclusive de trabalhadores do setor ou de usuários de serviços aéreos (...)”

mas, via de regra, todos atos normativos finalísticos da agência passam por audiência pública.



Participação da Sociedade
nos Audiências Públicas



PROGRAMA DE
FORTALECIMENTO
INSTITUCIONAL

Com ocorre atualmente

As audiências públicas podem ser presenciais ou documentais.

As audiências presenciais normalmente são optadas nos caso de normativos mais complexos e que necessitam de maior divulgação.

As audiências documentais são as mais exercidas. Possibilitam o recebimento de contribuições mais elaboradas



Participação da Sociedade
nos Audiências Públicas



PROGRAMA DE
FORTALECIMENTO
INSTITUCIONAL

Com ocorre atualmente

As audiências documentais são disponibilizadas no site da ANAC, via de regra, por 30 dias.

Os comentários recebidos são avaliados e divulgados (todos) nos Relatórios de Análise de Contribuição, após deliberação pela Diretoria Colegiado acerca da nova regra ou emenda.



Participação da Sociedade
nos Audiências Públicas



PROGRAMA DE
FORTALECIMENTO
INSTITUCIONAL

Com ocorre atualmente



Relatório



Participação da Sociedade
nos Audiências Públicas



PROGRAMA DE
FORTALECIMENTO
INSTITUCIONAL

Objetivo

Incrementar a qualidade da participação social neste importante mecanismo que dá transparência a formal final da proposta considerada pela Agência e abre sem restrições aos comentários da sociedade.



Participação da Sociedade
nos Audiências Públicas



Aspectos importantes

Garantir participação ampla da sociedade;

Melhoria das contribuições recebidas (fundamentadas tecnicamente);

Menor tempo de análise, o que se reflete no tempo necessário para a Agencia finalizar o processo.



Participação da Sociedade
nos Audiências Públicas



Oportunidade de melhoria

No formato, participação diretamente no site, ao invés de formulário encaminhado por e-mail.

Prover mais informações que auxiliem no entendimento dos motivos para a alteração ou emissão de regra.

Incentivo para a instauração de audiências presenciais com maior frequência.



Participação da Sociedade
nos Audiências Públicas



Oportunidade de melhoria

Divulgação direta das contribuições recebidas

formato fórum não é adequado, devido a dificuldades de moderação e consolidação o que pode atrasar a Deliberação do tema.



Participação da Sociedade
nos Audiências Públicas



Outras formas?

Perguntas?

Anexo 4 – Apresentação sobre Estudos Prévios



Participação da Sociedade no Processo Normativo

Etapa: Estudos Prévios



Participação da Sociedade
nos Estudos Prévios



Objetivo

A ANAC pretende estabelecer etapa chamada Estudos Prévios, na qual seus servidores buscarão analisar tecnicamente os assuntos a serem regulados.

Nesta etapa a Agência poderá intensificar o contato com os setores afetados, visando entender melhor os impactos e benefícios das opções regulatórias.

Espera-se que deste contato, portanto, informações para desenvolver a análise do impacto regulatório.



Participação da Sociedade
nos Estudos Prévios



Estudos Prévios

O produto esperado nesta etapa, como o próprio nome diz, é um estudo que poderá desencadear o desenvolvimento de normativo.

Os grupos de trabalho designados não necessariamente trabalharão no texto da norma. No entanto, as conclusões técnicas alcançadas serão decisivas ao tratamento do assunto.



Participação da Sociedade
nos Estudos Prévios



Aspectos importantes

Evitar assimetria de informações

Evitar captura da Agencia (intencional ou não)

Evitar que processo se prolongue além d esperado

Procurar participação qualificada (técnica e fundamentada)



Participação da Sociedade
nos Estudos Prévios



1- Consultas avançada (documental)

Tem como objetivos prospectar informações acerca de determinado tema que poder vir a ser regulado.

Pode ser anterior a criação de grupo de trabalho.

Através de perguntas a Agencia questiona os interessados sobre a real dimensão de determinado problema e impacto de eventuais solução



Participação da Sociedade
nos Estudos Prévios



2- Grupos de trabalho da ANAC, com participação de profissionais do setor

Tem como objetivos aprofundar o estudo de determinado problema com vistas a fundamentar solução.

Participação seria durante todo o estudo, mas participação seria mais restrita (poucos profissionais).

Desafio: seleção dos participantes da sociedade



Participação da Sociedade
nos Estudos Prévios



3- Workshops promovidos pela Agencia sobre tema em estudo

Alguns temas já tiveram esta abordagem.

A Agencia apresenta como determinado tema está sendo tratado e coleta criticas e sugestões técnicas.

Atinge sociedade como um todo, mas a participação é pontual.



Participação da Sociedade
nos Estudos Prévios



4- Recebimento de estudos produzidos pelo setor

ANAC se estrutura para receber os estudos conduzidos pelo setor;

A proposta entra com petição de regra (já existe previsão);

Interessados podem se mobilizar ao perceber que o tema está na agenda regulatória, que a ANAC está realizando consulta avançada, por exemplo.



Participação da Sociedade
nos Estudos Prévios



Outras formas?

Perguntas?



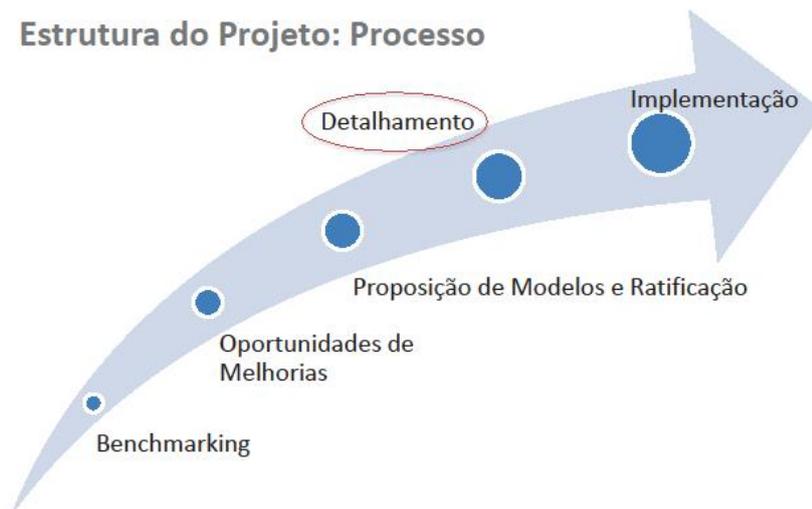
Anexo 5 – Apresentação sobre o projeto prioritário



Projeto Prioritário: Metodologia para a elaboração de normas finalísticas

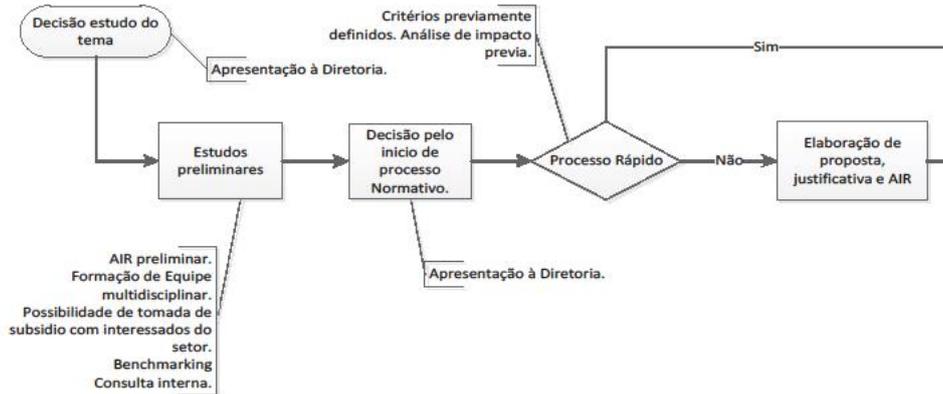


Estrutura do Projeto: Processo





Modelo para a elaboração de normativos (cont.)

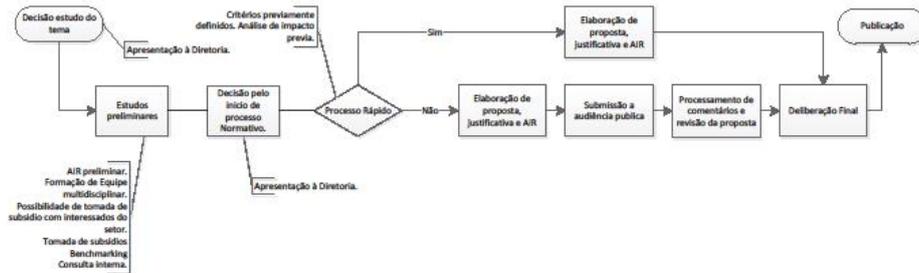


Modelo para a elaboração de normativos (cont.)

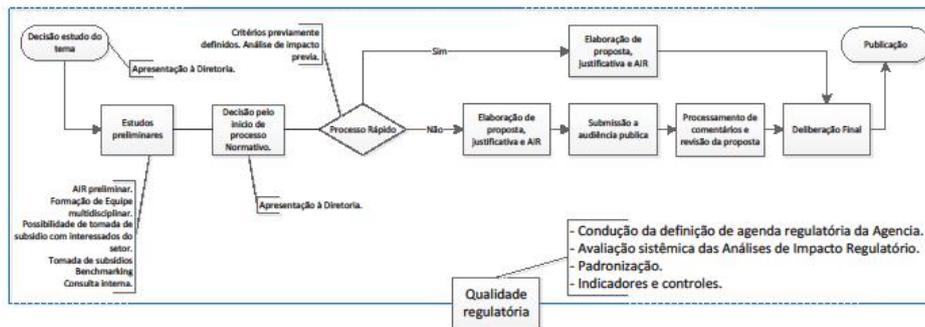




Modelo para a elaboração de normativos (cont.)

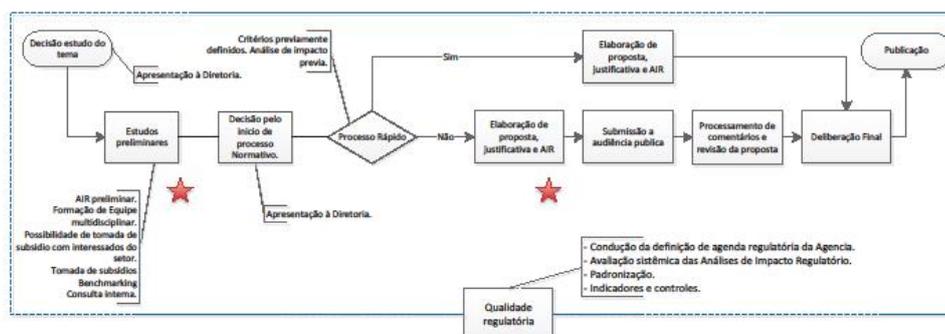


Modelo para a elaboração de normativos (cont.)





Discussão para o Workshop



★ Etapas nas quais a participação da sociedade poderia ocorrer



→ Procuramos

→ Colher expectativas e contribuições para a melhoria da participação da sociedade no processo normativo da ANAC.

→ Oferecemos

→ Visibilidade do projeto prioritário que tem como objetivo melhorar a qualidade regulatória da Agência;
 → Oportunidade para a participação da comunidade no detalhamento do modelo de elaboração de normativos.



→ Proposta

→ Troca de informações e discussão colaborativa

→ Evitemos casos específicos e perda de foco no objetivo do evento.

→ Permitam-nos atuar como moderadores do tempo e alertar quando o foco for desviado.

