

# A crise no setor aéreo pode atingir o perfil regulador do estado brasileiro?

*Maria Luiza P. de A. Mayer Feitosa<sup>1</sup>  
Aluísio Mário Souto;  
André Gomes Alves;  
Daniel Costa Gomes;  
Juliana Guimarães e  
Victor Alencar M. F. Ventura<sup>2</sup>*

**Resumo:** No curso do último ano, o setor aéreo brasileiro tem experimentado uma crise que resultou na renúncia de todos os diretores da ANAC (Agência Nacional da Aviação Civil), mediante pressão explícita do Ministério da Defesa. Trata-se de um tipo de ingerência estranha ao modelo teórico de regulação setorial, idealizado como insuscetível a pressões políticas ou econômicas. O artigo procura analisar a extensão dessa crise e as consequências que pode trazer para o perfil regulador do Estado brasileiro.

**Palavras-chave:** Estado regulador. Agências reguladoras. Setor aéreo. ANAC.

**Abstract:** Since the last year, the Brazilian aerial sector has been experiencing a crisis, which resulted in the resignation of the entire board of directors of ANAC (National Civil Aviation Agency), due mainly to explicit pressure from the Government. It is a sort of interference which is divergent from that postulated by the theoretical model of sectorial regulation, idealized as unreachable neither by political nor economical pressures. This article intends to analyze the extension of this crisis and the consequences it may carry to the regulatory profile of Brazil.

**Key-words:** Regulatory State. Regulatory agencies. Aerial sector. ANAC.

## 1 Introdução

O Brasil iniciou o seu programa de privatizações na segunda metade da década de noventa. A reforma que preparava o desmonte da estrutura intervencionista do Estado social entrou na programação de governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a partir da criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). A redução do aparelho do Estado se deu

---

<sup>1</sup> Professora e Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas – UFPB.

<sup>2</sup> Alunos do PIBIC - Graduação em Direito – UFPB.

principalmente por meio de: (i) privatizações de empresas estatais; (ii) concessões administrativas; (iii) e programas de demissão voluntária. No primeiro caso, as privatizações, como também a quebra de antigos monopólios estatais (caso da eletricidade, telecomunicações e petróleo), patentearam a necessidade da criação de novos instrumentos de intervenção estatal para regular esses mercados.

O esvaziamento das funções do Estado empresário e burocrático representava, ao mesmo tempo, a necessária construção de um aparato regulatório que garantisse a prestação, a qualidade, o preço e a uniformidade dos serviços. Foi seguido o modelo estadunidense das agências independentes de regulação setorial, idealizadas como insuscetíveis a pressões políticas ou econômicas. A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)<sup>3</sup>, primeira agência nacional de regulação, foi criada em 1996.

Estava em curso uma profunda transformação da Administração Pública e do Estado, que parecia optar pelos caminhos da flexibilidade organizacional e da gestão pública partilhada. As alterações assinalaram uma mudança paradigmática nos aspectos relativos ao Estado e aos direitos do centro regulativo econômico, tais como o direito constitucional, o direito administrativo, o direito econômico e o direito da regulação.

Ocorre que nunca existiu, no Brasil, uma cultura regulatória como nos Estados Unidos e em outros países da Europa. Desde o início, as agências brasileiras encontraram dificuldades para concretizar seu processo de institucionalização<sup>4</sup>. O modelo brasileiro foi sempre marcado por falhas de interlocução, de participação e de execução. No governo FHC, período de implantação do modelo, houve uma preocupação inicial em tornar atrativo o processo aos agentes do mercado, mostrando menos regulação e mais abertura. Com Lula, houve, primeiramente, um vácuo ideológico no que diz respeito ao tipo de intervenção regulatória que o governo do PT desejava para o Estado brasileiro, mas, depois, tornou-se evidente o propósito de restringir a autonomia das agências, submetendo-as ao controle do Executivo.

Em 2004, foi apresentado um projeto de lei para unificar o tratamento jurídico concedido às agências de regulação. Três anos mais tarde, o projeto ainda não saiu do papel. Em questão, na verdade, a falta de definição, no quadro administrativo brasileiro, do que sejam políticas públicas, políticas de Estado, políticas de governo e políticas regulatórias.

Nos últimos tempos, a crise do setor aéreo tem provocado intensos debates em torno do modelo de regulação que se quer para o Brasil. A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) foi a última agência reguladora a ser criada, tendo sido a única do Governo Lula. Nasceu em razão da entrada em vigor da Lei Federal nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e do Decreto Federal nº 5.731, de 20 de março de 2006. Resultou de um Projeto de Lei, de 2000, reativado, a contragosto, pelo Executivo, por pressão dos EUA e da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI). Exigiam a criação de uma agência reguladora para promover a adequação do setor aéreo nacional aos padrões técnicos internacionais uniformizados. O Brasil não transmitia segurança porque não possuía uma clara autoridade aeronáutica, com poderes definidos, competência jurídica e representatividade. Na verdade, mesclava

---

<sup>3</sup> Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), instituída pela Lei nº. 9427/96.

<sup>4</sup> Dificuldades no estabelecimento de contratos, normas e metas.

assuntos de aviação civil com aviação militar. Nesse contexto, a ANAC foi criada, fortemente vinculada, desde o início, à Casa Civil da Presidência da República<sup>5</sup>.

No curto período de sua existência, a ANAC deparou-se, em meio a outros fatores de crise, com o processo de venda da VARIG; o “apagão aéreo”; e os dois maiores acidentes aéreos da história do Brasil. Certamente, essa situação resulta de uma conjuntura marcada, há algum tempo, por ambigüidade política, falta de autoridade técnica e científica e poucos investimentos em capacitação de recursos humanos e materiais<sup>6</sup>. No entanto, a seqüência dos últimos acontecimentos informa um processo de absoluta pressão externa contra a ANAC, da parte do Ministério da Defesa. O novo ministro, Nelson Jobim, depois de induzir à demissão voluntária todos os diretores, conseguiu isolar também o presidente da Agência, provocando-o, abertamente, à renúncia<sup>7</sup>. Em meio à crise do setor aéreo, de origens e feições multifacetadas, a ANAC foi escolhida como a principal responsável pelas falhas do processo.

A diretriz que se está conferindo ao curso dos acontecimentos induz ao fortalecimento das propostas de mudança no perfil das Agências brasileiras. O Presidente da República deve incorporar ao projeto de “lei geral” das agências reguladoras (que diminui os poderes das agências, mas não altera o mandato fixo dos diretores), a possibilidade de nomeações e de destituições políticas. O governo está se empenhando para conseguir aprovar o Projeto de Lei nº 3.337, de abril de 2004, que reforma o marco regulatório das agências reguladoras brasileiras<sup>8</sup>, tendo sido incluído no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do governo federal.

A previsão legal de poderes de nomeação e de destituição *ad nutum* dos dirigentes das Agências, caso venha a se efetivar, divergirá de tudo o que se teoriza sobre as estruturas regulatórias. O perfil de independência (com relação ao mercado) e de autonomia (com relação ao governo), que se pretende atribuir para os órgãos da regulação setorial, restará definitivamente atingido. No Brasil, o jogo de forças que se estabelece entre mercado e Estado leva, não ao monitoramento de uma atuação

---

<sup>5</sup> Durante o processo de recuperação judicial da VARIG, a ANAC revelou despreparo técnico, jurídico, político e econômico.

<sup>6</sup> Cf. LELIS FILHO, Edmundo. Um pouco da confusa história política recente da aviação brasileira. Disponível em: [http://www.concursosdaanac.com.br/Agica\\_historia\\_recente\\_aviacao\\_brasileira.htm](http://www.concursosdaanac.com.br/Agica_historia_recente_aviacao_brasileira.htm). Acesso: 12 nov. 2007.

<sup>7</sup> Depois de responder a duas CPIs e da saída de todos os companheiros de diretoria, que pediram demissão em 24 de outubro de 2007, o presidente da ANAC relutava em deixar o cargo. Desde que Jobim assumiu o Ministério da Defesa, Milton Zuanazzi, presidente da Agência, perdia força política na Agência e no governo. O ministro afirmou, em diversas ocasiões, que o substituiria assim que encontrasse um nome adequado. Como, pela lei, somente sairia se renunciasse, Zuanazzi renunciou em 31 de outubro de 2007.

<sup>8</sup> Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL); Agência Nacional de Petróleo (ANP); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVS); Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); Agência Nacional de Águas (ANA); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ); Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE); Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e Agência Nacional de Cinema (ANCINE) e, finalmente, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Não possuem, todas, idêntico perfil técnico-jurídico.

equidistante desses atores do campo da regulação setorial, mas a uma disputa, cada vez maior, por ingerência. O poder das Agências é entendido como uma intolerável “terceirização do poder político”, diante da rendição desses organismos às pressões do mercado.

Esse cenário descaracteriza as propostas básicas do Estado regulador. Como, no entanto, o perfil do Estado deve emergir do jogo concreto de forças em cada realidade, resta saber se o modelo que vai emergir da crise da aviação civil no Brasil terá forças para se consolidar como um projeto unificado de disciplinamento de todos os setores regulados.

## **2 Considerações sobre a crise do setor aéreo**

O modelo das agências de regulação foi utilizado para o monitoramento dos chamados serviços essenciais. Aos poucos, foi alargando o seu âmbito de atuação, em função do novo perfil conferido ao Estado, em substituição ao Estado intervencionista. Não resultou, portanto, em todos os casos, como um substitutivo para o controle pontual dos setores submetidos às decisões de privatização. Num quadro geral, pode-se perceber que agências setoriais de regulação foram sendo criadas como ou sem o antecedente da privatização do setor: (i) houve a regulação em função da essencialidade do serviço, nos casos, por exemplo, do fornecimento de água e de transportes aéreos (de controle público e privado, respectivamente); (ii) outros serviços foram sendo aos poucos invadidos pela iniciativa privada – caso do cinema e da saúde - e receberam regulação específica; (iii) existem setores que foram regulados porque sofreram, antes, o impacto da alienação voluntária de seus ativos públicos – casos da eletricidade e telefonia. Atente-se para uma diversidade, não exaurida, de situações.

No caso do setor aéreo, houve um esgotamento do mercado, que não resistiu ao impacto causado pela ampliação das economias em espaço global (globalização), de perfil concorrencial excludente e predatório. As empresas brasileiras de aviação experimentaram uma quebra em cadeia: pela ordem, Transbrasil, VASP e VARIG. Mais recentemente, abriu falência também a BRA. Neste cenário, a demanda interna, num país de dimensões continentais, passou a ser atendida por apenas duas empresas pequenas, com propostas diferentes para o mercado. Restaram as empresas GOL e TAM, não tendo havido, da parte dos governos, interesse em tornar o mercado nacional atrativo para o investimento estrangeiro, considerados inclusive os obstáculos legais e os chamados “custos de transação”.

Por outro lado, os aeroportos brasileiros, vinculados ao Ministério de Defesa, de natureza civil, são controlados por operadores de voo ligados ao Ministério militar da Aeronáutica, que se submetem a regime público de contratação.

Em larga síntese, são estes os componentes explosivos da crise que tem marcado o perfil regulatório do setor aéreo brasileiro ao longo dos últimos meses: (i) a falência das empresas de aviação; (ii) a oligopolização forçada do mercado; (iii) a não-renovação dos quadros funcionais; (iv) o conflito direto de competências civis e militares (que remete a um passado muito próximo de acirramentos); (v) a ocorrência

de dois acidentes fatais (os maiores da história da aviação brasileira), em menos de um ano; (vi) a falta de autonomia e de independência do órgão setorial de regulação.

Nessa conjuntura, a captura da ANAC por interesses privados ou o controle de seus dirigentes por setores do Governo são elementos a mais de desagregação. Repare-se que não existem as condições de mercado para uma efetiva regulação. O caos se instalou e todos parecem atribuir a culpa ao outro. A diretoria incompetente que se demitiu por esses dias foi nomeada pelo atual Presidente da República, no mandato anterior, a quem poder-se-ia atribuir, ao menos teoricamente, culpa *in eligendo*.

### **3 A crise do modelo de regulação no Brasil**

No primeiro momento, ainda na segunda metade dos anos noventa, o esforço de persuasão dos investidores para as vantagens do negócio, no processo de venda do ativo estatal, envolveu assimetria de informações e manipulação de dados, acabando por não permitir a implementação dos pressupostos de funcionamento básico de uma estrutura regulatória eficaz, quais sejam: transparência, prestação de contas, isolamento técnico e estabilidade de regras<sup>9</sup>.

Na verdade, o Brasil copiou um modelo que, no país de origem, já havia perdido parte do prestígio institucional e social. A realidade da regulação, em território americano, coincidiu com a consolidação do Estado Social, com o *New Deal* rooseveltiano e as políticas keynesianas. Na estrutura européia, é que se consolidou juntamente com o chamado Estado Regulador, organizado a partir do desmonte do Estado intervencionista e gestor direto.

Ao assumir o governo federal, o Presidente Lula reagiu, de início, ao modelo regulatório implantado pelo governo anterior. A formulação de políticas públicas típicas do Estado regulador não fazia parte do discurso programático tradicional do Partido dos Trabalhadores. Entrar nesse debate significava sancionar, de alguma forma, os processos de privatização que antes combatera. Grupos de trabalhos foram instituídos com o objetivo (não declarado) de restringir a autonomia das agências. O modelo foi trazido para o controle e acompanhamento da Casa Civil da Presidência da República que, em 2004, encaminhou à Câmara dos Deputados um projeto de lei destinado a criar um modelo único de funcionamento das agências reguladoras brasileiras.

O PL 3.337/2004 buscava normatizar o funcionamento das Agências, os reajustes tarifários e a sucessão de dirigentes. Recebeu 137 emendas. O relator da matéria, Deputado Leonardo Picciani (PMDB – RJ), apresentou um substitutivo. Para ele, a proposta inicial da Casa Civil continha um viés estatizante. Mantidas as bases da proposta original, as alterações mais discutidas referem-se à exclusão dos contratos de gestão e à vinculação das Agências ao Ministério da Fazenda, que deverá ser consultado antes da emissão de qualquer norma ou regulamento.

---

<sup>9</sup> Cf. SALGADO, L. H. "Agências Regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desempenho institucional" (texto para discussão, nº. 941). Brasília: IPEA, 2003, p. 44

O problema é que a relação entre os ministérios e as agências parecia ter entrado, implicitamente, numa espécie de “processo de convergência”<sup>10</sup>, havendo mesmo quem defendesse a desnecessidade da aprovação dessa lei. Para alguns dirigentes, os conflitos entre ministérios e agências estariam em fase de exaurimento. Em caso de controvérsias mais complicadas, a querela deveria ser analisada pela Advocacia-Geral da União<sup>11</sup>. Avaliava-se, grosso modo, que o governo anterior transferira responsabilidades a mais às agências, não só da regulação de suas respectivas áreas como também do planejamento dos assuntos de infraestrutura. Em questão, na verdade, a falta de definição, no quadro administrativo brasileiro, do que sejam políticas públicas, políticas de Estado, políticas de governo e políticas regulatórias. Se, por um lado, não cabe ao governo o monopólio de todas essas dimensões, é igualmente correto supor que não compete aos reguladores a inversão dessa ordem.

A atitude recente do Ministro da Defesa atinge o Estado de Direito. A Lei nº 11.182/05 dispõe, em seu artigo 14, que os diretores da ANAC somente perderão o mandato em virtude de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado, ou de pena demissória decorrente de processo administrativo disciplinar. Não houve a aplicação da pena disciplinar de demissão, por falta grave, dos membros da diretoria da agência. Inaugurou-se um processo esdrúxulo de sufocamento das autoridades reguladoras. A desconsideração pública das garantias legais dos diretores da ANAC pode constituir-se em precedente e vir a ser invocado como referencial para a interferência em outras agências reguladoras. Não está em causa, neste artigo, uma defesa da diretoria da ANAC, mas um alerta para os danos ao chamado “Estado regulador”, que é um Estado de Direito.

#### **4 O estopim da crise atual**

O Projeto de Lei 3.337/04, que parecia não mais interessar, voltou, entretanto, à ordem do dia depois do acidente em Congonhas com o voo TAM 3054. Esse desastre, na seqüência de acontecimentos negativos que se arrasta sobre o setor aéreo brasileiro, desde a colisão entre um avião da GOL e o monomotor Legacy, em setembro de 2006, acendeu definitivamente o estopim da crise do sistema regulatório brasileiro. Imersa em sua inoperância, a ANAC não conseguiu cumprir sua função institucional. Está em curso um debate público em torno do modelo representado pelas agências reguladoras.

---

<sup>10</sup> Opinião de Jerson Kelman, que foi presidente da ANA (Agência Nacional de Águas) durante os governos de FHC e Lula. Vide: “Agências Reguladoras: com PL estacionado, poder de ministérios do governo Lula é alvo de ataques”. Disponível em: <http://www.idec.org.br/noticia.asp?id=6722> Acesso: 16 ago. 2006.

<sup>11</sup> Em 12 de junho de 2006, o advogado-geral da União, Álvaro Augusto Ribeiro Costa, encaminhou parecer ao presidente Lula o Parecer nº. AC – 051, pronunciando-se sobre a relação dos ministérios com as agências reguladoras. Sancionado pelo Presidente da República em 13 de junho, o parecer aponta para a independência das agências na regulação de suas respectivas áreas, indicando que, em assuntos que extrapolem essas competências, as decisões devem ser encaminhadas à supervisão do respectivo ministério.

Da forma como é hoje, cada agência segue as suas próprias regras. Além dos salários, dos mandatos irrevogáveis e da aprovação do colegiado diretor pelo Presidente da República e pelo Senado, as agências brasileiras não apresentam muito mais em comum. De início, o objetivo maior, ante as privatizações e o desmonte do papel ativo do Estado na prestação dos chamados serviços essenciais, deveria ser o de proteger o mercado contra as possibilidades de excesso que ele próprio é capaz de gerar. A idéia era evitar controles monopolistas e concorrência desleal, protegendo os consumidores dos preços excessivos e da falta do serviço, em diversos mercados.

Para o governo, tem ocorrido, na verdade: (i) absorção indevida, pelas Agências, de responsabilidades de formulação de políticas, que estariam a cargos dos Ministérios da respectiva área; (ii) pouca disponibilidade e capacidade de recursos humanos nesses ministérios, com uma estruturação funcional incompleta e inadequação de pessoal entre as agências e ministérios; (iii) insuficiência de instrumentos de controle social e de gestão.

O fato é que se implantou no Brasil um modelo disforme, mais potencialmente sujeito à captura pelos agentes de mercado ou ao controle excessivo pelos agentes de governo. Paradoxalmente, ao mercado interessa a descentralização e a diluição de responsabilidades; ao governo, interessa a centralização dos poderes e a ingerência. Se a independência material das agências não interessa ao mercado, a independência formal não interessa ao governo. Essa dubiedade de situações gerou inação das Agências (algumas mais do que outras), submissão e perda de legitimidade.

Ainda que o Estado, em um país periférico como o Brasil, não possa fazer transferências excessivas de poderes que lhe são inerentes e dos quais não pode abrir mão em nome do interesse público e social, também não pode o governo controlar todas as políticas de Estado, sem a definição de regras claras, na sequência do que vem estabelecido no texto constitucional. No terreno das políticas regulatórias, a indefinição (ou mesmo a inexistência) de normas estáveis induzirá à redução da capacidade de resposta dos organismos reguladores e à falência não deliberada do modelo, não significando, como é óbvio, a reposição automática da estrutura estatal anterior. É certo que as agências precisam de independência para fiscalizar inclusive as estatais que atuam no seu setor de abrangência, mas é igualmente correto supor que não podem planejar investimentos, nem usurpar as funções do governo.

## 5 Conclusão

A questão é que este tem sido um debate de cúpula. Percebe-se uma clara ausência de discussão verdadeiramente democrática em torno de todo o processo brasileiro de regulação. Estado (governos) e mercado (associações e federações organizadas em torno da indústria e do comércio<sup>12</sup>) disputam, em nome de seus

---

<sup>12</sup> A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e a Associação Brasileira das Agências Reguladoras (ABAR) anunciaram uma mobilização no sentido de aprofundar o debate acerca da aprovação da Lei Geral das Agências, alegando que a eficiência das Agências será determinante para atrair investimentos ao país e que precisam ser regulamentadas. A ABAR também apresentou um substitutivo ao PL 3.337/2004, disponível em [www.abar.org.br/biblioteca/documentos](http://www.abar.org.br/biblioteca/documentos).

interesses, a consciência do que é melhor para o país, deixando de lado o terceiro elemento, representado pela sociedade.

O que está em xeque são as possibilidades reais de controle democrático de uma estrutura regulatória até aqui indefinida e instável. A consolidação de um marco regulatório pertinente e adequado à nossa realidade se impõe com urgência. Em regime de economia de mercado, é preciso proteger e assegurar um processo de gestão mais transparente e democrático, institucionalmente equilibrado. Nesse cenário, não pode haver assimetrias de informação, controle governamental unilateral ou captura privada.

A efetiva participação social será capaz de oxigenar essas organizações pelo revigoramento democrático, resultando assim em um melhor funcionamento, o que conseqüentemente contribui para seu processo de institucionalização. Cria-se um ciclo virtuoso, no qual o melhoramento da imagem e da atuação dessas organizações perante a sociedade e o mercado é buscado como meta.

Creemos que uma nova configuração de democracia social, participativa, em bases plurais, mediante novos mecanismos<sup>13</sup>, deve balizar todo o universo do Estado regulador. No contexto atual do Estado, os espaços democráticos de controle dos processos decisórios dos organismos de regulação somente poderão ser efetivos em ambiente participativo e plural, levando-se em consideração as necessárias compatibilizações no aparato jurídico-institucional, inclusive em sede constitucional.

Compete ao Estado enfrentar eficazmente os novos interesses e os novos conflitos sociais, intervindo de acordo com uma racionalidade plural e ampliada. Aqui, o método da liberdade e da pura lógica do mercado faz contraponto com o método da organização dos interesses sociais e dos poderes públicos. Não faz sentido associar o modelo das agências reguladoras a uma espécie de "terceirização do governo". A definição dos rumos políticos do país é prerrogativa dos governantes eleitos no exercício de sua legitimidade representativa. Há, entretanto, uma diferença entre as políticas governamentais e as políticas regulatórias. Estas terão que ser mais estáveis do que aquelas e exigem um complexo processo de mediações: há interesses públicos e privados a contemporizar, sem perder de vista a preservação e a autonomia do sistema regulado.

Os órgãos reguladores são, na verdade, instrumentos de efetivação das políticas públicas, em sentido amplo<sup>14</sup>. Ao tempo em que consagram a estabilidade

---

<sup>13</sup> Algumas modalidades instrumentais de participação democrática na esfera dos poderes legislativo, executivo e judiciário são indicadas por Dallari, com bastante rigor e coerência. No âmbito da Administração Pública, Dallari distingue os seguintes mecanismos democráticos de participação comunitária: (i) a participação do povo nas ações de planejamento; (ii) consulta à comunidade sobre proposta ou projeto orçamentário; (iii) representação da comunidade em órgãos consultivos e na direção de entidades de administração descentralizada e (iv) participação da população no exercício de um poder de controle para facilitar o direito à informação. Cf. DALLARI, D. *et al.* "Mecanismos de participação popular no governo", in: *Problemas e reformas: subsídios para o debate constituinte*. São Paulo: OAB/Depto. Editorial, 1988, p. 193-195.

<sup>14</sup> No caso da aviação, o CONAC (Conselho de Aviação Civil), criado pela Lei Federal nº 10.683, de 28 de Maio de 2003, é o órgão específico do Ministério da Defesa, presidido pelo Ministro da Defesa, a quem compete propor a política relativa ao setor da aviação civil, observado o disposto na Lei

e a permanência da política pública, suas decisões podem desagradar interesses governamentais, como também podem desgostar interesses de mercado. O aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e a instituição de novos controles democráticos é o que está em causa. Importa discutir e publicar uma lei geral federal que uniformize o regime jurídico, evitando tanto a proliferação como a manipulação da agência, sem esquecer que a sociedade é a baliza principal do processo regulatório. Importa, igualmente, ampliar o controle, desde a possibilidade de convocação dos dirigentes das agências pela casa legislativa ao monitoramento dos relatórios gerais por organismos sociais.

Talvez a realidade brasileira seja complexa demais para permitir um tratamento uniforme. Nos EUA, por exemplo, existem organismos mais independentes (*independent regulatory agencies*) e outros menos independentes (*executive agencies*), porém, no direito norte-americano, o vocábulo “agência” abrange todas as autoridades públicas, excluídos, naturalmente, os três poderes do Estado. No Brasil, a Administração Pública possui uma organização muito complexa e fracionada, vinculada ao Poder Executivo. Os poderes reconhecidos a todas as Agências não possuem a mesma natureza e extensão. No entanto, sempre que esses organismos receberem, por outorga de lei, poderes de regulação (mais amplo do que os de regulamentação), precisam gozar de maior independência e estabilidade funcional. Não significa que estejam imunes ao macro controle parlamentar, judicial, social ou governamental, que se exercita no sentido da sujeição das políticas regulatórias às demais políticas públicas, preservados os princípios da legalidade, da razoabilidade e da segurança jurídica.

A crise do setor aéreo não pode servir de desculpas para alavancar uma total submissão do modelo ao controle do governo, que, por sua vez, pode ser manipulado pelo mercado. O Brasil precisa de estabilidade das regras e da urgente efetivação de medidas democráticas de acompanhamento dos novos tipos de gestão.

## 6 Referências bibliográficas

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo*. 3ª ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

---

Complementar no 97, de 6 de setembro de 1999. Compõe um conclave de ministros: Ministro da Defesa; das Relações Exteriores; da Fazenda; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; do Turismo; a Chefia da Casa Civil da Presidência da República; o Comandante da Aeronáutica. Nos termos da Lei nº 11.182/05, a ANAC, no exercício de suas competências, deverá observar e implementar orientações, diretrizes e políticas estabelecidas pelo CONAC, especialmente no que se refere: (i) à representação do Brasil em convenções, acordos, tratados e atos de transporte aéreo internacional com outros países ou organizações internacionais de aviação civil; (ii) ao estabelecimento do modelo de concessão de infra-estrutura aeroportuária, a ser submetido ao Presidente da República; (iii) outorga de serviços aéreos; (iv) suplementação de recursos para aeroportos de interesse estratégico, econômico ou turístico; (v) aplicabilidade do instituto da concessão ou da permissão na exploração comercial de serviços aéreos. Nesse contexto, o CONAC não pode assumir as tarefas específicas da ANAC, nem o contrário.

BRASIL. Constituição Federal (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. O direito constitucional passa; o direito administrativo passa também. *Studia Juridica*, Coimbra, n. 61, *ad honorem* –1, Estudos em Homenagem ao professor doutor Rogério Soares, 2001.

\_\_\_\_\_. Rever ou romper com a Constituição Dirigente? Defesa de um constitucionalismo moralmente reflexivo. In: *Brançosos e Interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 101-129.

DAHL, Robert. *Democracy and its Critics*. Yale: Yale University Press, 1989.

DALLARI, Dalmo *et al.* Mecanismos de participação popular no governo. In: *Problemas e reformas: subsídios para o debate constituinte*. São Paulo: OAB/Depto. Editorial, 1988.

HABERMAS, J. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. II. Tradução de Flávio B. Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HUNGTINGTON, Samuel. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.

KELMAN, Gerson. Agências Reguladoras: com PL estacionado, poder de ministérios do governo Lula é alvo de ataques. Disponível em: <http://www.idec.org.br/noticia.asp?id=6722> Acesso: 16 ago. 2006.

LELIS FILHO, Edmundo. Um pouco da confusa história política recente da aviação brasileira. Disponível em: [http://www.concursosdaanac.com.br/Agica\\_historia\\_recente\\_aviacao\\_brasileira.htm](http://www.concursosdaanac.com.br/Agica_historia_recente_aviacao_brasileira.htm). Acesso: 12 nov. 2007

MERUSI, Fabio. *Democrazia e autorità indipendenti*. Bologna: Il Mulino, 2000.

MOREIRA, Vital. *Auto-Regulação Profissional e Administração Pública*. Coimbra: Almedina, 1997.

\_\_\_\_\_. Regulação Independente?. Revista Cedipre, Coimbra, Disponível em: [www.fd.uc.pt/cedipre/revista/mao\\_visivel/regulacao\\_independente.htm](http://www.fd.uc.pt/cedipre/revista/mao_visivel/regulacao_independente.htm) Acesso em: 16 de ago. 2006.

PARECER nº. AC – 051, da Advocacia Geral da União, de 12 de junho de 2006.

PROJETO DE LEI 3.337/2004. Substitutivo da ABAR (Associação Brasileira das Agências Reguladoras). Disponível em [www.abar.org.br/biblioteca/documentos](http://www.abar.org.br/biblioteca/documentos)

SALGADO, Lucia Helena. Agências Regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desempenho institucional (texto para discussão, nº 941). Brasília: IPEA, 2003.

SANTOS, Antonio; GONÇALVES, Maria Eduarda; MARQUES, Maria Manuel L. *Direito Económico*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado*, *Oficina do Centro de Estudos Sociais*, Coimbra, nº 134, 1999.

SUNSTEIN, Cass R. Constitutionalism after the New Deal. *Harvard Law Review*, Harvard, vol. 101, number 2, p. 421–510, dec./1987.