

Christian André Haddad Govastki

**PROPOSTA DE MODELO DE FORMULÁRIO DE ANÁLISE PARA
PROPOSIÇÃO DE ATO NORMATIVO EM ANÁLISES DE IMPACTO
REGULATÓRIO**

Brasília
Abril / 2019

Christian André Haddad Govastki

**PROPOSTA DE MODELO DE FORMULÁRIO DE ANÁLISE PARA
PROPOSIÇÃO DE ATO NORMATIVO EM ANÁLISES DE IMPACTO
REGULATÓRIO**

Artigo científico para obtenção do título de Especialista em Governança e Controle da Regulação em Infraestrutura frente a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) em conjunto com o Instituto Serzedello Corrêa (ISC)

Brasília, 15 de abril de 2019

Banca

Pedro Ivo Sebba Ramalho

Prof. Orientador

Flavio Saab

Prof. Examinador

RESUMO

Este artigo fez, a partir da reanálise crítica da AIR da Emenda 05 ao RBAC nº 139, com vistas a melhoria no processo regulatório da Anac, a proposta de uma versão aprimorada do Formulário de Análise para Proposição de Ato Normativo em Análises de Impacto Regulatório. A certificação operacional, estabelecida pelo Anexo 14, é obrigatória para aeródromos utilizados em operações internacionais e recomendada aos abertos ao uso público. O ponto nevrálgico na certificação é a manutenção pelos operadores da aviação do comportamento seguro esperado pela Anac pois somente a observância dos processos e procedimentos previstos no MOPS, monitoramento contínuo e ações proativas permitem manter a segurança operacional nos níveis desejáveis. O processo de AIR é um instrumento de melhoria da qualidade regulatória por avaliar, para um problema regulatório, os possíveis impactos que as alternativas de solução ocasionam, e por subsidiar o processo de tomada de decisão. Este projeto construiu um modelo de AIR próprio baseado nos modelos australiano, canadense, polonês e da União Europeia. Contextualiza aviação, certificação operacional, regulação e processo de AIR; define a metodologia para análise; analisa e interpreta seus resultados, colocando-os como recomendações. A metodologia compara os modelos de AIR para identificação das convergências e inovações, a proposição de modelo de análise, faz análises da viabilidade do modelo e análise crítica do modelo proposto. De 53 questionamentos levantados, foram reanalisados criticamente e comentados 31 questionamentos. Os resultados da reanálise crítica apontaram para a necessidade de melhorias na IN nº 61/2012, entre elas: a) elaboração de um manual de preenchimento do Fapan; b) análise de impactos deve considerar todas as alternativas regulatórias; c) a análise de impactos deve ser realizada previamente a seleção da alternativa; d) deve considerar alguma análise do tipo: custo x benefício, custo x efetividade ou multicritério; e) melhorar a análise dos efeitos sobre regulador e regulados; f) implantar verificações de mitigação de barreiras à conformidade; de alteração ou revogação de normas; e g) conformidade com as obrigações internacionais. Ressalta-se também que o ponto central do processo de AIR é a definição do problema regulatório que não pode ser confundido com os objetivos a serem alcançados e também não deve criar novos e maiores problemas regulatórios como apontado por este projeto para a Emenda 05 ao RBAC nº 139, onde citam-se a compulsoriedade da certificação para aeródromo que pretenda processar voos regulares; desconhecimento sobre a segurança operacional em determinados aeródromos; desincentivo à certificação nestes aeródromos; tratamento não equânime entre operadores de aeródromo e a baixa efetividade da certificação provisória.

Palavras-chave: Regulação; Análise de Impacto Regulatório; Certificação Operacional de Aeroportos; Agência Reguladora; Anac.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Processo de Análise de Impacto Regulatório	17
Figura 2	Modelo da análise comparativa de forma	43
Figura 3	Modelo da análise do conteúdo da AIR:	44
Figura 4	Fase do processo normativo finalístico.....	81

LISTA DE TABELAS

TABELA 01	Lista de perguntas do <i>The Australian Government Guide to Regulation</i> (2014):.....	20
TABELA 02	Lista de conferência da Declarações de Análise de Impacto Regulatório:21	
TABELA 03	Lista de conferência da <i>Guidelines for the Regulation Impact Assessment (RIA)</i> :	23
TABELA 04	Lista de conferência da <i>Impact Assessment Guidelines</i> :.....	24
TABELA 05	Seleção, a partir da DGGO, dos parâmetros e itens a serem respondidos:.....	33
TABELA 06	Seleção, a partir do Fapan, dos parâmetros e itens a serem respondidos:.....	33
TABELA 07	Análise comparativa dos parâmetros e questionamentos dos modelos de AIR:.....	46
TABELA 08	Análise comparativa de forma:	52
TABELA 09	Análise do conteúdo da AIR:	57
TABELA 010	Aeródromos elegíveis para certificação operacional conforme as emendas 00 e 01:.....	84

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIR: Análise de Impacto Regulatório

Anac: Agência Nacional de Aviação

Anatel: Agência Nacional de Telecomunicações

Anvisa: Agência Nacional de Vigilância Sanitária

ARR: Avaliação de Resultado Regulatório

Casa: *Civil Aviation Safety Authority*

Comaer: Comando da Aeronáutica

DAC: Departamento de Aviação Civil

DGGO: Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de análise de impacto regulatório

DOC: *ICAO Documents / Documentos da OACI*

FAA: *Federal Aviation Administration*

Fapan: Formulário de Análise para Proposição de Ato Normativo

GNAD: Gerência de Normas, Análise de Autos de Infração e Demandas Externas

GOPS: Gerência de Operações Aeronáuticas e Aeroportuárias

Hotran: Horários de Transporte

ICAO: *International Civil Aviation Organization*

IN: Instrução Normativa

MOPS: Manual de Operações do Aeródromo

OACI: Organização da Aviação Civil Internacional

OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PANS *Aerodromes: Procedures for Air Navigation Services: Aerodromes*

PPSP: Programa de Prevenção de Risco Associado ao Uso Indevido de Substâncias Psicotrópicas

Pro-Reg: Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação

PSOE-Anac: Programa de Segurança Operacional Específico da Agência Nacional de Aviação Civil

RBAC: Regulamento Brasileiro de Aviação Civil

RBHA: Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica

RIA: *Regulation Impact Assessment*

RIAS: Declarações de Análise de Impacto Regulatório

RIS: Declaração de Impacto Regulatório

SARPS: *Standards and Recommended Practices*

SIA: Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária

SMM: *Safety Management Manual*

SSP: *State Safety Programme* / Programa de Segurança de Estado

TCU: Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	Introdução.....	7
2	Revisão da literatura.....	9
2.1	Aviação civil.....	9
2.1.1	Certificação operacional de aeródromos.....	11
2.1.2	Emendas ao processo de certificação operacional.....	13
2.2	Regulação.....	15
2.2.1	Processo de Análise de Impacto Regulatório.....	16
2.2.2	Outros modelos de AIR.....	20
2.2.3	Avaliação de Resultado Regulatório (ARR).....	25
3	Metodologia.....	28
3.1	Levantamento de referências bibliográficas nacionais.....	28
3.2	Levantamento de referências bibliográficas internacionais.....	31
3.3	Análise comparativa dos modelos de AIR.....	32
3.4	Proposição de modelo de análise.....	32
3.5	Análise de forma.....	43
3.6	Análise crítica.....	44
4	Análise e interpretação dos resultados.....	45
4.1	Análise de forma.....	52
4.2	Análise de conteúdo da AIR.....	57
4.3	Críticas às análises.....	81
5	Conclusão e recomendações.....	92
5.1	Resumo da análise.....	92
5.2	Recomendações.....	96
6	Referências.....	97

1 INTRODUÇÃO

Este artigo fez a reanálise crítica da Análise de Impacto Regulatório (AIR) juntada à proposição que originou a Emenda 05 ao Regulamento Brasileiro de Aviação Civil (RBAC) nº 139 - Certificação Operacional de Aeroportos objetivando o aprimoramento do processo regulatório da Agência Nacional de Aviação (Anac) em especial as análises realizadas a partir da IN nº 61/2012.

A Anac é a autoridade de aviação civil do Brasil constituída conforme a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que fixa entre suas atribuições regular e fiscalizar a infraestrutura aeroportuária brasileira.

A Anac conceitua Certificação de Segurança Operacional de Aeroportos - Certificação Operacional - como o conjunto de regras, processos e procedimentos pelo qual o Estado Brasileiro, após avaliar a infraestrutura do lado ar do aeródromo e a capacidade do operador de aeródromo em cumprir os regulamentos técnicos da aviação civil, garante que as operações aeroportuárias ocorrem dentro de níveis aceitáveis de segurança operacional. Esta garantia se dá pelo estabelecimento de especificações operativas, ou seja, determinando os tipos de operações aéreas que o aeródromo está autorizado a receber e pelo ateste da capacidade deste operador em cumprir os regulamentos relativos à segurança operacional e resposta à emergência aeroportuária estando tudo documentado num Manual de Operações do Aeródromo.

A obrigação de certificar aeródromos decorre de acordos internacionais firmados pelo Brasil na década de 1940. Estes acordos objetivam a padronização dos processos e procedimentos da aviação em prol da segurança. A regulação internacional sobre certificação operacional data de 2001 com a publicação do *DOC 9774 - Manual on Certification of Aerodromes* tendo sido incorporada à regulação nacional em 2003 pela publicação do Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica (RBHA) nº 139.

O esforço para alinhar a regulação brasileira à internacional é contínuo, sem deixar de atuar na exigibilidade e fiscalização dos processos de Certificação de Operacional e na melhoria da qualidade regulatória.

A evolução do processo de certificação operacional passa pela elaboração de Emendas, com diferentes aplicabilidades onde destaca-se a Emenda 05 ao RBAC nº 139 que determina que o operador de aeródromo que processe ou pretenda processar voos regulares deve possuir um Certificado de Segurança Operacional. Aplicabilidade esta que ocasiona impactos de elevada ordem para regulados e reguladores não totalmente quantificados.

Quando da proposição da Emenda 05 ao RBAC nº 139 foi realizada, conforme previsto na IN nº 61/2012, uma AIR na forma do Formulário de Análise para Proposição de Ato Normativo (Fapan).

Teve-se como objetivo deste artigo fazer uma reanálise crítica da Análise de Impacto Regulatório realizada na forma do Fapan referente a Emenda 05 ao RBAC nº 139 pela comparação com modelos e guias de análise para propor melhorias no processo regulatório da Anac.

Além disso, foram objetivos específicos deste artigo: a) levantar parâmetros de análise utilizados nos Guias de AIR da literatura sobre o tema; b) comparar estes parâmetros com os da Instrução Normativa nº 61/2012; c) determinar aspectos gerais (de forma e método) para uma análise de AIR; d) determinar aspectos particulares da AIR referente a Emenda 05 do RBAC nº 139; e) identificar aspectos positivos e negativos desta análise; e f) Propor melhorias no processo regulatório da Anac.

Este artigo divide-se em quatro capítulos, além desta Introdução. No segundo capítulo, Revisão da Literatura, faz-se a contextualização sobre aviação civil, certificação operacional de aeroportos, conceito de regulação, processo de análise de impacto regulatório e de avaliação de resultado regulatório (ARR). No capítulo da metodologia, tem-se o detalhamento do desenho da pesquisa e das estratégias para as análises do projeto. Já no quarto capítulo, apresentam-se as análises e interpretação dos resultados a partir da metodologia definida no capítulo três. No quinto e último capítulo, apresentam-se as conclusões e recomendações.

Este artigo também propôs oportunidades de melhoria para que os resultados alcançados sejam mais próximos ao esperado pela sociedade quando da regulação executada pela Anac, bem como proposição de alternativas regulatórias melhor alinhadas com a regulação internacional.

2 REVISÃO DA LITERATURA

A revisão da literatura apresentada a seguir objetiva destacar aspectos relevantes na contextualização deste artigo de reanálise crítica da AIR que originou a Emenda 05 ao RBAC nº 139 - Certificação Operacional de Aeroportos buscando o aprimoramento do processo regulatório da Anac, por meio da revista aos conceitos fundamentais da aviação civil, certificação operacional, regulação, processo de análise de impacto regulatório e avaliação de resultado regulatório.

2.1 Aviação civil

A aviação civil é uma das atividades humanas com maior regulação, dividida basicamente em duas vertentes de enfoque distinto: a) regulação técnica; e b) regulação econômica.

A regulação técnica estabelece e monitora padrões aceitáveis de segurança a serem observados pelos operadores da aviação civil. Segurança que abrange os aspectos de *safety* - segurança das operações aéreas - e *security* - segurança contra atos de interferência ilícita.

A regulação *safety* subdivide-se em: a) aeronavegabilidade: regulação de aeronaves e seus processos de construção, operação e manutenção; b) aeronavegantes: regulação de padrões de formação, qualificação e habilitação de profissionais; c) padrões operacionais: regulação de empresas de transporte aéreo regular, não-regular, táxi aéreo e serviços aéreos especializados¹; e d) aeródromos: regulação da construção, operação, manutenção de aeródromos e seus subsistemas assim como pessoas e entidades envolvidas.

¹ São serviços aéreos especializados aqueles previstos no Art. 201 da Lei nº 7.565/1986 - Código Brasileiro de Aeronáutica.

A regulação de *security* (ou *Aviation Security* - Avsec) abrange os recursos organizacionais, materiais, humanos e procedimentais que devem ser providos e observados pelo operador de aeródromo para garantir a proteção das operações aeroportuárias contra atos de interferência ilícita² ou atentados que coloquem em risco a segurança da aviação civil.

A regulação econômica subdivide-se em: a) condições gerais do transporte: regulamentação dos direitos e obrigações das empresas de transporte aéreo e dos passageiros, ordenando estas relações de consumo; b) acompanhamento econômico do mercado: registro da oferta de voos, monitoramento de tarifas, acordos internacionais e fiscalização dos serviços aéreo; e c) exploração da infraestrutura aeroportuária: acompanhamento dos investimentos, operação do lado terra - nível de serviço - e outorgas nos aeroportos concedidos.

A Convenção sobre Aviação Civil Internacional da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) regula, diretamente e por Anexos, a aviação civil em âmbito mundial. A OACI expede Padrões (*Standards*) e Recomendações (*Recommended Practices*), denominadas SARPS, que devem ser observados pelos Estados Signatários. Os Padrões têm entendimento de regulação e devem ser incorporados ao arcabouço legislativo e regulatório do Estado Signatário o quanto antes, ou se não for possível ou desejável, o Estado deve declarar diferença³.

² São atos ou tentativas de atos que põem em risco a segurança da aviação civil, incluindo mas não limitado à (ao): a) apoderamento ilícito de aeronave; b) destruição de uma aeronave em serviço; c) tomada de reféns a bordo de aeronaves ou em aeródromos; d) intrusão forçada a bordo de uma aeronave, em um aeroporto ou nas dependências de uma instalação aeronáutica; e) introdução a bordo de uma aeronave ou em um aeroporto de arma, material ou dispositivo perigoso destinado a fins criminosos; f) utilização de aeronave em serviço, com o objetivo de causar a morte, malefícios corporais graves ou danos graves para a propriedade ou o ambiente; e g) comunicação de informação falsa que comprometa a segurança de aeronave em voo ou no solo, passageiros, tripulação, pessoal de terra ou público em geral, em aeroporto ou nas dependências de um órgão de aviação civil. (Anac, 2019)

³ Art. 38 do Decreto nº 21.713/1946:

"Diferenças entre as normas e processos internacionais: Se um Estado se vê impossibilitado de cumprir em todos os seus detalhes das diferenças existentes entre suas próprias práticas e as internacionais. Em caso de emendas certas normas ou processos internacionais, ou de fazer que seus próprios regulamentos e práticas concordem por completo com as normas e processos internacionais que tenham sido objeto de emendas, ou se o Estado considerar necessário adotar regulamentos e práticas diferentes em algum ponto dos estabelecidos por normas internacionais, informará imediatamente a Organização Internacional de Aviação Civil estas últimas o Estado que não fizer estas alterações nos

A declaração de diferença é o registro que a forma praticada no Estado Signatário é de nível diferente - podendo ser menor, equivalente ou maior - ao previsto na regulação internacional. Cabe ao operador da aviação civil avaliar, aceitando ou não, por seu processo de gerenciamento, o risco associado.

O Decreto nº 21.713/1946 promulgou a Convenção, concluída em Chicago em 07 de dezembro de 1944 e firmado pelo Brasil, em Washington, a 29 de maio de 1945 coloca as condições e prazos para que o Brasil determine e notifique as diferenças aqui admissíveis a partir dos padrões.

2.1.1 Certificação operacional de aeródromos

A certificação operacional de aeródromos foi estabelecida pelo Anexo 14 a Convenção sobre Aviação Civil Internacional (OACI, 2016):

"1.4.1 States shall certify aerodromes used for international operations in accordance with the specifications contained in this Annex (Grifo nosso) as well as other relevant ICAO specifications through an appropriate regulatory framework.

Note. Specific procedures on the stages of certifying an aerodrome are given in the PANS-Aerodromes (Doc 9981). Further guidance on aerodrome certification can be found in the Manual on Certification of Aerodromes (Doc 9774).

1.4.2 Recommendation. States should certify aerodromes open to public use in accordance with these specifications as well as other relevant ICAO specifications through an appropriate regulatory framework.

1.4.3 The regulatory framework shall include the establishment of criteria and procedures for the certification of aerodromes.

Note. Guidance on a regulatory framework is given in the Manual on Certification of Aerodromes (Doc 9774)."

seus regulamentos ou práticas deverá informar o Conselho dentro do período de 60 dias a contar da data em que for adotada a emenda às normas internacionais, ou indicará o que fará a esse respeito (grifo nosso). Em tal caso o Conselho notificará imediatamente a todos os demais Estados a diferença existente entre as normas internacionais e as normas correspondentes no Estado em apreço."

O Anexo 14 fixa que o Estado Signatário deve obrigatoriamente certificar aeródromos utilizados para operações internacionais - item 1.4.1 e recomenda certificar aeródromos abertos ao uso público - item 1.4.2. - facultando ao Estado Signatário o estabelecimento de critérios e procedimentos próprios para a certificação.

Os critérios e procedimentos a serem observados pelos Estados Signatários para certificação, além do Anexo 14, estão no *DOC 9774 - Manual on Certification of Aerodromes*. As etapas do processo foram definidas no *DOC 9981 - Procedures for Air Navigation Services - Aerodromes (PANS Aerodromes)*, expedido em 2015.

O conceito de Certificação Operacional de Aeroportos⁴ dado pela Anac é:

"Conjunto de regras, processos e procedimentos pelo qual o Estado Brasileiro por meio da Autoridade de Aviação Civil, após avaliar a infraestrutura do lado ar⁵ do aeródromo e a capacidade do operador de aeródromo em cumprir os regulamentos técnicos da aviação civil, garante que as operações aeroportuárias ocorrem dentro de níveis aceitáveis de segurança operacional.

Na certificação, a Anac: a) define as Especificações Operativas do aeródromo, ou seja, os tipos de operações aéreas que o aeródromo está autorizado a receber, em termos de aeronave crítica, tipo - visual ou com auxílio de instrumentos - e frequências de operação; e b) atesta a capacidade do operador de aeródromo em cumprir os regulamentos relativos à segurança operacional e resposta à emergência aeroportuária documentada em um Manual de Operações do Aeródromo - MOPS aprovado pela Anac." (Anac, 2019)

⁴ Do RBAC nº 01 EMD nº 03: "Aeroporto significa um aeródromo público dotado de edificações, instalações e equipamentos para apoio às operações de aeronaves e de processamento de pessoas e/ou cargas. Quando destinado exclusivamente a helicópteros, recebe denominação de "heliporto".

⁵ Do RBAC nº 153 EMD nº 02: "Área operacional, também denominada "lado ar", significa o conjunto formado pela área de movimento de um aeródromo e terrenos e edificações adjacentes, ou parte delas, cujo acesso é controlado."

Este conceito de certificação operacional impõe responsabilidades compartilhadas entre Anac e operador de aeródromo ao afirmar que Anac atesta que as operações aeroportuárias ocorrem dentro de níveis aceitáveis de segurança operacional após avaliação da infraestrutura do lado ar do aeródromo e da capacidade do operador de aeródromo em cumprir os regulamentos técnicos pelo seguimento de um conjunto de regras, processos e procedimentos previamente estabelecido pelo operador de aeródromo, cabendo a Anac a supervisão e acompanhamento do desempenho da segurança promovido pelo operador de aeródromo e caso este não alcance o desempenho desejável imponha medidas sancionadoras.

Mais importante que o ateste da Anac é a manutenção, pelos operadores da aviação civil, dentro do aeródromo do comportamento seguro esperado pela Anac pois somente a estreita observância dos processos e procedimentos previstos no MOPS, monitoramento contínuo e ações proativas permitem a manutenção em níveis desejáveis a segurança, pois pouco adianta a infraestrutura do aeródromo atender os requisitos regulamentares, o MOPS prever toda sorte de situações e soluções se no dia-a-dia as operações no aeródromo não acontecem como previsto devido a inobservância dos procedimentos pelos operadores da aviação civil.

2.1.2 Emendas ao processo de certificação operacional

Os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil por meio do Decreto nº 21.713/1946 requerem que a certificação e seus procedimentos, previstos no Anexo 14, DOC 9774 e DOC 9981, sejam incorporados à regulação nacional.

Assim, a autoridade de aviação civil brasileira à época, o Departamento de Aviação Civil (DAC), publicou em 30 de setembro de 2003 o RBHA⁶ nº 139, o primeiro regulamento brasileiro sobre certificação operacional.

⁶ Ter havido sucessão de autoridade de aviação civil não impacta nos regulamentos expedidos pelo DAC, tanto que ainda há RBHA's em vigor, mas com a revisão destes a denominação é atualizada.

Sucedendo o DAC como autoridade de aviação civil, a Anac publicou em 11 de maio de 2009, pela Resolução nº 96/2009, a Emenda 00⁷ ao RBAC nº 139. Além de alterações pontuais no processo, cita-se a modificação da aplicabilidade frente a prevista no RBHA nº 139 como mais a significativa, indo de aeródromos que operem ou pretendam operar voos internacionais ou os que operam voos domésticos regulares com aeronaves com capacidade superior a sessenta assentos para passageiros passou para aeródromos que tenham embarcado e desembarcado mais de um milhão de passageiros ao ano.

Outras modificações significativas foram:

- Estabelecimento de prazo para conclusão do processo administrativo pela Anac - vinte e quatro meses;
- Definição de data limite de 31 de dezembro de 2013 para conclusão da certificação dos 19 aeródromos do Apêndice A do RBAC nº 139 - aqueles que apresentavam movimentação superior a um milhão de passageiros quando da publicação da Emenda; e
- Obrigatoriedade de atendimento ao disposto no RBAC nº 154 - Projeto de Aeródromos.

A Resolução nº 240, de 26 de junho de 2012, fez as seguintes alterações:

a) aprovou e introduziu o RBAC nº 153 - Aeródromos - Operação, manutenção e resposta à emergência; b) aprovou a Emenda nº 01 ao RBAC nº 139; e c) alterou a Resolução nº 106, de 30 de junho de 2009, que aprovou sistema de gerenciamento de segurança operacional para os pequenos provedores de serviço da aviação civil.

⁷ As modificações nos RBAC's são introduzidas por meio de Emendas. É necessário informar a Emenda a qual se refere pois além das alterações, a indexação pode alterar entre emendas, e, sem esta referência pode-se induzir erros nos regulados.

A Resolução nº 240/2012 separou os procedimentos administrativos da certificação operacional, organizando-os no RBAC nº 139, alinhado com o DOC 9774, enquanto os processos de gestão, gerenciamento da segurança operacional, operação, manutenção e resposta à emergência aeroportuária no RBAC nº 153, alinhado com o DOC 9981.

As Emendas 02, 03 e 04 ao RBAC nº 139, introduzidas respectivamente pelas Resoluções nº 299/2013, nº 320/2014 e nº 351/2014, fizeram modificações pontuais no regulamento sem alterar a aplicabilidade da Emenda 00 ao RBAC nº 139.

A Emenda 05 ao RBAC nº 139, introduzida pela Resolução nº 371, de 15 de dezembro de 2015, apresenta significativas alterações em relação a Emenda 00, em especial a aplicabilidade, construída por meio de referências às aplicabilidades de outros regulamentos da Anac, resultando num texto hermético ao leitor não habituado com a linguagem dos regulamentos aeronáuticos com sucessivas e intrincadas referências, por vezes cíclicas, tornando a aplicabilidade pouco clara e indo contra as recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre boas práticas regulatórias.

2.2 Regulação

Regulação é conjunto de instrumentos pelo qual o Estado intervém no comportamento dos agentes para a promoção da eficiência, segurança, crescimento econômico e ganhos de bem-estar social para determinados grupos, que, pode gerar efeitos nocivos aos mercados e à sociedade quando da intervenção malsucedida, sem deixar de impor custos de monitoramento e fiscalização ao regulador. Assim, a regulação só deve ser criada ou expandida quando extensamente justificada (Brasil, 2018, adaptado).

A OCDE, por meio da "Recomendação sobre Melhoria da Qualidade Regulatória" propõe um roteiro para a boa regulação (Brasil, 2018):

- Buscar resolver problemas; alcançar metas claramente definidas e ser eficaz na consecução desses objetivos;

- Ser fundamentada em evidências e proporcional ao problema identificado;
- Estar fundamentada numa base legal sólida;
- Produzir benefícios que justifiquem os custos;
- Considerar a distribuição dos seus efeitos entre os diferentes atores e grupos;
- Minimizar os custos administrativos e eventuais distorções de mercado resultantes de sua implementação;
- Ser clara e compreensível aos regulados e usuários;
- Ser consistente com outros regulamentos e políticas;
- Ser elaborada de modo transparente, com procedimentos adequados para a manifestação efetiva e tempestiva de atores e grupos interessados; e
- Considerar os incentivos e mecanismos para alcançar os efeitos desejados, incluindo estratégias de implementação que potencializem seus resultados.

2.2.1 Processo de Análise de Impacto Regulatório

O principal documento brasileiro sobre o assunto é "Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR" (DGGO), de 2018, pela Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais [et al.] da Presidência da República.

O processo de Análise de Impacto Regulatório é um dos principais instrumentos voltados à melhoria da qualidade regulatória. Consiste num processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos que as alternativas de ação propostas como forma de alcançar os objetivos pretendidos ocasionam. Tem como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão e, em última análise, contribuir para que as ações regulatórias sejam efetivas, eficazes e eficientes (Brasil, 2018).

A AIR deve entender a natureza e a magnitude do problema regulatório em análise, definir os objetivos pretendidos pelo regulador e analisar se algum tipo de intervenção é de fato necessária, para, em seguida, fazer a identificação e análise de possíveis alternativas de ação, que pode indicar, inclusive, não regular como melhor alternativa.

A AIR deve ser realizada sempre que a administração pública identificar um problema regulatório que possa demandar adoção ou alteração de atos normativos ou outra ação com potencial de influir sobre os direitos ou obrigações dos agentes econômicos ou dos usuários do setor regulado.

A AIR deve observar o princípio da proporcionalidade, o que significa dizer que recursos, esforços e tempo empregados na análise devem ser proporcionais à relevância do problema investigado e dos possíveis impactos ocasionados pela intervenção.

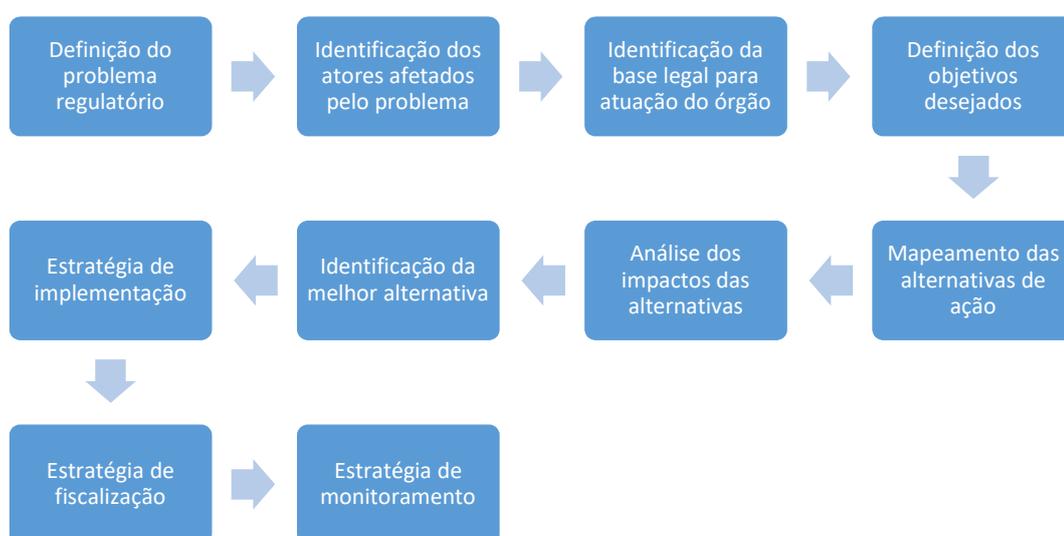


Figura 1 Processo de Análise de Impacto Regulatório

Fonte: Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR (2018) (Adaptado pelo autor)

Para atender seus propósitos, as DGGO (Brasil, 2018, adaptado) exigem que a AIR deva incluir obrigatoriamente:

- Sumário executivo;
- Identificação do problema regulatório que se pretende solucionar;
- Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório identificado;

- Identificação da base legal que ampara a ação da agência no tema tratado;
- Definição dos objetivos que se pretende alcançar;
- Descrição das possíveis alternativas para enfrentamento do problema regulatório identificado, considerando a opção de não ação, além das soluções normativas, e, sempre que possível, opções não normativas;
- Exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas;
- Comparação das alternativas consideradas, apontando, justificadamente, a alternativa ou a combinação de alternativas que se mostra mais adequada para alcançar os objetivos pretendidos;
- Descrição da estratégia para implementação da alternativa sugerida, incluindo formas de monitoramento e de fiscalização, bem como a necessidade de alteração ou de revogação de normas em vigor;
- Considerações referentes às informações, contribuições e manifestações recebidas ao longo da elaboração da AIR em eventuais processos de participação social ou outros processos de recebimento de subsídios de interessados no tema sob análise; e
- Nome completo, cargo ou função e assinatura dos responsáveis pela AIR.

As DGGO (Brasil, 2018) preconizam que o roteiro não deve ser entendido como uma sequência lógica estanque ou exaustiva, mas como etapas iterativas que podem exigir revisão ou adaptação de etapas anteriores.

Os reguladores devem implementar estratégias de coleta, organização e tratamento de dados que possibilitem a realização de análises quantitativas, o monitoramento e a ARR.

As análises e o resultado da AIR são apresentados no Relatório de AIR que é disponibilizado aos tomadores de decisão e ao público em geral, permitindo: a) melhor conhecimento sobre a real necessidade de ação por parte do regulador; b) distinguir as alternativas de ação possíveis, expondo vantagens e desvantagens de cada uma; e c) tomar uma decisão melhor embasada e com maior segurança sobre seus possíveis efeitos.

No entanto, o Relatório de AIR não tem caráter vinculante pois trata-se de análise técnica subsidiária com objetivo de dar maior segurança aos tomadores de decisão. Assim, para garantir a transparência do processo regulatório, as deliberações contrárias às recomendações da AIR devem estar expressamente fundamentadas pelos tomadores de decisão. (Brasil, 2018, adaptado)

Na Anac o processo de AIR é regido pela Instrução Normativa (IN) nº 107/2016, que estabelece procedimentos para o desenvolvimento de Atos Normativos Finalísticos, Isenções, Níveis Equivalentes de Segurança e Condições Especiais pelas áreas finalísticas e nº 61/2012 que estabelece procedimentos para realização de análise preliminar para proposição de atos normativos e decisórios - Anexo 1.

A IN nº 107/2016 determina as diretrizes gerais para a elaboração de ato normativo, o processo de elaboração de ato normativo finalístico, os mecanismos de melhoria da qualidade normativa, a divulgação das iniciativas normativas e as formas de participação social no processo normativo.

A IN nº 61/2012 introduz a elaboração e análise do Formulário de Análise para Proposição de Ato Normativo (Fapan), onde são estruturadas informações, extraídas das Notas Técnicas elaboradas durante o desenvolvimento do processo administrativo regulatório, para: a) apresentar o problema regulatório à solucionar; b) padronizar os procedimentos de normatização; c) documentar as demais opções consideradas na edição de ato normativo; d) suscitar as discussões de AIR; e e) auxiliar o processo de tomada de decisão na edição de atos normativos. De fato, as IN nº 61/2012 e IN nº 107/2016 são complementares.

Como a IN nº 107/2016 entrou em vigor depois da publicação da Emenda 05 ao RBAC nº 139, este artigo não verificou se o rito e prescrições da IN nº 107/2016 foram observadas.

2.2.2 Outros modelos de AIR

A literatura internacional apresenta diversos modelos de processo de AIR. Analisou-se os modelos da Austrália, do Canadá, da Polônia e da União Europeia. Os modelos australiano e canadense foram escolhidos por serem recorrentes nas análises comparativas sobre regulação de aviação civil. O modelo polonês por ser didático e permitir melhor entendimento do processo de AIR. Por fim, o modelo da União Europeia foi selecionado por ser de referência.

A abordagem do governo australiano sobre o processo de AIR em *The Australian Government Guide to Regulation* (2014) é sintética. A análise é feita respondendo sete perguntas objetivas durante o processo regulatório.

TABELA 01 Lista de perguntas do *The Australian Government Guide to Regulation* (2014):

Número	Pergunta e orientação:
1	Qual é o problema que você está tentando resolver? A Declaração de Impacto Regulatório - RIS exige que você explique o problema e seu objetivo de maneira simples e clara. Um problema claramente definido oferece espaço para um pensamento inovador e não regulamentar.
2	Por que as ações do governo são necessárias? Pergunte a si mesmo: é uma prioridade genuína? É o trabalho do governo? O problema é sério o suficiente para justificar a intervenção do governo? A intervenção funcionará?
3	Quais opções de política você está considerando? A RIS revelará se você pensou em todas as opções viáveis, incluindo a opção de não regulamentar. Até que você analise o problema de todos os ângulos, talvez esteja negligenciando uma alternativa viável e de baixo impacto.
4	Qual é o benefício líquido provável de cada opção? Intervenções políticas costumam ter um custo. A RIS obriga você a avaliar o benefício de sua intervenção proposta contra o custo que você impõe. Se esse ônus for maior que o benefício, você deve procurar alternativas ou reconsiderar a necessidade de intervir.
5	Quem você consultará sobre essas opções e como as consultará? Transparência e responsabilidade não são opcionais. A RIS incentiva você a se colocar no lugar das pessoas, dos tomadores de decisões de negócios e dos grupos afetados por sua proposta de política.
6	Qual é a melhor opção daqueles que você considerou? A RIS ajudará a esclarecer se os seus processos decisórios são robustos o suficiente para lidar com o escrutínio. O público não precisa saber apenas o que você decidiu; eles querem saber porque e em quais informações e argumentos sua decisão foi baseada.
7	Como você implementará e avaliará sua opção escolhida? Muitas vezes esta questão é deixada para o último minuto. O processo RIS garante que você considere adequada e oportunamente os problemas reais de fazer sua política funcionar - e garante que você testará sua eficácia e relevância contínua

Fonte: *The Australian Government Guide to Regulation*, 2014 (Adaptado pelo autor)

A Secretaria do Conselho do Tesouro do Canadá, em *RIAS⁸ Writer's Guide (2009) (2010)* pede que se atenda uma lista de conferência, com grande detalhamento das informações a serem prestadas e transparência.

TABELA 02 Lista de conferência da Declarações de Análise de Impacto Regulatório:

Questão	Seção RIAS	Verificações	
1	Sumário	A seção está dentro do limite de 60 linhas (1.000 palavras)?	
2	executivo	A seção fornece um resumo com as informações essenciais?	
3	Problema regulatório	Foi adequadamente identificada e avaliada a natureza do problema regulatório (e como isso pode mudar com o tempo)?	
4		Foi demonstrada necessidade de intervenção regulatória?	
5		Foi realizada uma avaliação quantitativa de riscos?	
6		Foram resumidas as evidências científicas e empíricas, incertezas, considerações éticas e visões públicas do problema regulatório e da política pública?	
7		Foi fornecido um link de internet ou outra forma de contato para obtenção da análise de risco completa?	
8		Objetivos	Foram claramente definidos em termos de resultados tangíveis para a sociedade os objetivos desta política pública?
9		Descrição	Foi fornecida, na descrição sumária, somente os detalhes essenciais do regulamento?
10	A descrição foi apresentada em linguagem clara e simples, fornecendo o contexto para auxiliar o entendimento da regulamentação, evitando detalhes excessivos como histórico da legislação ou regulamentação?		
11	Foi descrito quem será afetado pelo regulamento e como?		
12	Foram estabelecidos os vínculos entre a legislação e as prioridades do governo como garantia de relevância e consistência?		
13	Opções regulatórias e não regulatórias	Foram consideradas outras opções regulatórias e não-regulatórias na ação regulatória proposta?	
14		Foram reunidas e avaliadas as principais diferenças entre as opções regulatórias e não-regulatórias?	
15	Custos e Benefícios	A profundidade da análise é proporcional ao nível de significância determinado pela triagem prévia da proposta?	
16		Foram descritos os custos e os benefícios das opções regulatórias e não-regulatórias?	
17		Foram incluídas medidas quantitativas e qualitativas?	
18		A RIAS resume adequadamente potenciais impactos, positivos e negativos, econômicos, ambientais e sociais sobre os cidadãos, empresas e governo ocasionados pela regulamentação proposta e as demais alternativas são viáveis?	

⁸ *Regulatory Impact Analysis Statements (RIAS): Declarações de Análise de Impacto Regulatório*

Questão	Seção RIAS	Verificações
19		Os impactos - positivos e negativos - podem ser distribuídos entre os afetados: cidadãos, setores da economia e empresas, governo e regiões do país?
20		Foi fornecido um link de internet ou outra forma de contato para obtenção da análise de custo-benefício completa?
21		Foi apresentada uma declaração sumária de análise de custo-benefício dos custos e benefícios quantificáveis e não quantificáveis?
22		O raciocínio da análise flui logicamente, incluindo custos e benefícios e resultados de consulta?
23		Existe uma descrição de como a proposta de regulamentação resulta no maior benefício geral para os cidadãos e como lê-la atingirá os objetivos declarados na seção "Objetivos"?
24		Está claro que a proposta regulatória é proporcional ao grau e tipo de risco apresentado na seção "Problema regulatório" e por que não afetará indevidamente outras áreas ou setores?
25	Justificativa	A RIAS mostra como os impactos adversos foram mitigados e os impactos positivos foram aprimorados para o meio ambiente, a saúde e a segurança dos cidadãos, empresas, consumidores, concorrência, competitividade, comércio e investimento?
26		Está claro como qualquer encargo administrativo foi limitado para impor o menor custo regulatório possível?
27		As necessidades específicas das pequenas e médias empresas foram atendidas?
28		Está claro que a proposta de regulamentação está em conformidade com as obrigações internacionais?
29		Foi considerada a cooperação internacional e os requisitos específicos do país foram limitados e justificados?
30		Está explicado como as partes afetadas foram consultadas?
31		Está esclarecido quais grupos de interessados foram consultados e como suas opiniões foram resumidas?
32	Consulta pública	Se necessário, a RIAS garante a confidencialidade dos comentários específicos dos grupos de interessados?
33		As questões pendentes foram abordadas? Se não, por quê?
34		Se os comentários dos grupos interessados foram recebidos, estão detalhadas quais medidas foram tomadas para atendê-los?
35		Foram estabelecidos padrões de serviço adequados?
36	Implementação, cumprimento e padrões de serviço	Foi desenvolvida e resumida uma estratégia adequada de conformidade e aplicação?
37		Foram claramente avaliadas as questões e possíveis barreiras à conformidade?
38		Se existirem problemas de conformidade, os mecanismos para superá-los estão descritos?
39	Mensuração e avaliação de desempenho	Estão resumidas como as atividades regulatórias se interconectam com as atividades produtivas, público alvo e resultados esperados na iniciativa regulatória (ou seja, resumo do modelo lógico)?

Questão	Seção RIAS	Verificações
40		Foi feita referência aos indicadores que serão usados para medir os resultados alcançados?
41		Inclui informações sobre como e quando os indicadores serão resumidos, relatados e usados para melhorar o desempenho das atividades regulatórias?
42		Descreve a metodologia que será usada para avaliar a atividade regulatória?
43		O Plano de Mensuração e Avaliação de Desempenho está disponível mediante solicitação?

Fonte: *RIAS Writer's Guide (2009), 2010* (Adaptado pelo autor)

Em *Guidelines for the Regulation Impact Assessment (RIA)*(2007), o Ministério da Economia da Polônia também propõe uma lista de conferência, porém com menos questionamentos que os 43 do modelo canadense, no entanto, mais didáticos permitindo uma melhor compreensão do processo de AIR.

TABELA 03 Lista de conferência da *Guidelines for the Regulation Impact Assessment (RIA)*:

Questão	Etapa da RIA	Verificações
1		Foi realizada uma análise dos problemas regulatórios?
2		Foi definido com precisão o objetivo da regulamentação?
3	Preparação de uma proposta de regulamento	Foram fornecidos os métodos de medição / verificação das metas de regulamentação?
4		Foram descritas as condições de adoção dos regulamentos?
5		Foram descritas as razões para a concepção e adoção do regulamento?
6	Métodos para atingir o objetivo do regulamento	Foram descritos todos os métodos para alcançar o objetivo do regulamento?
7		Os lados fraco e forte de cada meta foram atingidos pelos métodos avaliados?
8		Foi avaliado o risco envolvido na regulação?
9		Foi selecionada e apresentada ao menos uma opção para consulta detalhada e avaliação em outras etapas da RIA?
10	Consulta pública	Foi definido o objetivo das consultas?
11		Foi planejado o processo de consulta?
12		A consulta foi realizada com assuntos apropriados?
13		A consulta foi realizada de acordo com os padrões da União Europeia?
14		A consulta pública foi realizada de acordo com os regulamentos?
15		Os resultados da consulta foram levados em consideração ao fazer a AIR?
16		Foi estabelecido quem será afetado pelo novo regulamento e como?
17	Custos e benefícios	Foi estimado o efeito do regulamento sobre as finanças públicas?
18		Foi avaliado o seu efeito no mercado de trabalho?
19		Foi avaliado o impacto na competitividade e no empreendedorismo?
20		Foi avaliado o impacto nas pequenas e médias empresas?

Questão	Etapa da RIA	Verificações
21		Foi avaliado o impacto no desenvolvimento regional?
22		Foi avaliado o impacto no meio ambiente natural?
23		Foi avaliada a carga administrativa imposta pelo regulamento planejado, especialmente a carga que recai sobre as pequenas e médias empresas?
24		Foi feita a estimativa custo / benefício de forma quantitativa ou qualitativa?
25		Foi feita a estimativa de custo / benefício no tempo?
26		Foi feita a descrição da implementação do regulamento proposto?
27	Implementação e aplicação da regulamentação	Foi desenvolvido um sistema de penalidades em caso de descumprimento do regulamento proposto?
28		Foram descritos os métodos de monitoramento da implementação do regulamento proposto?
29	Preparando recomendação	Foi feita uma tabela do saldo total de custo / benefício para todas as opções de regulamentação?
30		Foi justificada a seleção da opção recomendada?
31		Foi justificada a rejeição das outras opções?
32	Implementação do regulamento recomendado	Foi feito um plano de implementação para o regulamento proposto ou política recomendada?

Fonte: *Guidelines for the Regulation Impact Assessment (RIA)*, Ministry of Economy of the Republic of Poland, 2007 (Adaptado pelo autor)

O modelo da Comissão Europeia - UE em *Impact Assessment Guidelines* (2009) escolhido por ser frequentemente citado como balizador na montagem de modelos específicos de AIR. Os questionamentos priorizam orientar e como os procedimentos devem ser observados durante a análise, sem preocupar com o formato "pergunta/resposta" dos demais modelos.

TABELA 04 Lista de conferência da *Impact Assessment Guidelines*:

Questão	Verificações
1	Descreva a natureza e a extensão do problema.
2	Identifique os principais atores / populações afetadas.
3	Estabeleça as diretrizes e causas subjacentes.
4	O problema é de competência da UE? O problema passa no teste de necessidade e valor agregado?
5	Desenvolva um cenário linha-de-base claro, incluindo, quando necessário, análise de sensibilidade e avaliação de risco.
6	Defina os objetivos que correspondam ao problema e suas causas.
7	Estabeleça objetivos em vários níveis, indo do geral para o específico / operacional.
8	Assegure a coerência dos objetivos com as políticas e estratégias da UE existentes, como as estratégias de Lisboa e de desenvolvimento sustentável, o respeito pelos direitos fundamentais, bem como as principais prioridades e propostas da Comissão.

Questão	Verificações
9	Identifique opções políticas, onde for apropriado, para distinguir entre opções de conteúdo e opções para mecanismos de entrega (abordagens regulatórias / não-regulatórias).
10	Desenvolver opções políticas principais
11	Verifique o princípio da proporcionalidade. Comece a reduzir o intervalo através de triagem para restrições técnicas e outras, e medindo contra critérios de eficácia, eficiência e coerência.
12	Elabore uma lista de opções potencialmente válidas para uma análise mais aprofundada.
13	Identifique os impactos econômicos, sociais e ambientais (diretos e indiretos) e como eles ocorrem (causalidade).
14	Identifique quem é afetado (incluindo os que estão fora da UE) e de que forma.
15	Analise os impactos das opções
16	Avalie os impactos em relação à linha-de-base em termos qualitativos, quantitativos e monetários. Se a quantificação não for possível, explique por quê.
17	Identifique e avalie os benefícios da carga administrativa / simplificação (ou forneça uma justificativa, se isso não for feito).
18	Considere os riscos e incertezas nas escolhas políticas, incluindo obstáculos à transposição / cumprimento.
19	Pondere os impactos positivos e negativos de cada opção, com base em critérios claramente vinculados aos objetivos.
20	Compare as opções
21	Sempre que possível, exiba resultados agregados e desagregados. Apresente comparações entre opções por categorias de impactos ou partes interessadas afetadas.
22	Identifique, quando possível e apropriado, uma opção preferida.
23	Delinear o monitoramento e avaliação de políticas
	Identifique os principais indicadores de progresso para os objetivos da possível intervenção. Forneça uma descrição geral das possíveis medidas de monitoramento e avaliação.

Fonte: *Impact Assessment Guidelines, European Commission, 2009* (Adaptado pelo autor)

2.2.3 Avaliação de Resultado Regulatório (ARR)

A ARR é definida como processo sistemático de avaliação de uma ação regulatória para averiguar se seus objetivos foram alcançados (OCDE, 2015, *apud* Brasil, 2018), mas que não deve ser confundida com os processos de fiscalização ou monitoramento que buscam averiguar o cumprimento de obrigações e o atingimento de metas pré-definidas, respectivamente. O objetivo da ARR é verificar o que de fato ocorreu após a implementação da ação pela Agência.

Faz parte de um conjunto de ferramenta menos difundidas do processo de AIR, a ARR é considerada etapa importante no ciclo regulatório, pois além de fornecer um retorno sobre o desempenho de ações implementadas, traz insumos importantes para a evolução da regulação ao longo do tempo bem como fomenta possíveis mudanças no conjunto regulatório se a ARR indicar que: a) os resultados esperados não foram alcançados; b) houveram mudanças tecnológicas ou adaptações do comportamento dos regulados após a implementação da ação regulatória; c) houve ocorrência de fatores imprevisíveis; ou d) houveram alterações do contexto regulatório. (OCDE, 2015, *apud* Brasil, 2018 (Adaptado))

Pela dinâmica própria do ambiente regulatório, em especial pela interação de múltiplos agentes e interferências entre poderes (Legislativo e Judiciário), a regulação e seus efeitos podem ser alterados por leis e outras regulações publicadas posteriormente à sua vigência, e que, a médio e longo prazo transformam uma regulação que inicialmente era efetiva e eficaz em ultrapassada ou inadequada.

Anatel (2018), Brasil (2018) ressaltam que a ausência da avaliação *ex post* pode resultar: a) na permanência de regulações ineficazes, que geram custos desnecessários aos regulados e aos reguladores; b) no desconhecimento de impactos indesejados eventualmente gerados pela ação implementada; c) no desconhecimento sobre a necessidade ou oportunidade de melhoria na regulação em vigor; e d) na carência de fundamentos técnicos para demonstrar os benefícios promovidos pela ação implementada e comprovar a adequação da decisão tomada pela Agência.

A OCDE (2012, *apud* Brasil, 2018) recomenda:

"Realizar revisões sistemáticas do estoque de regulatório frente a objetivos claramente definidos, incluindo a análise de seus custos e benefícios, para garantir que as normas permaneçam atualizadas, eficientes, consistentes e contribuindo para os objetivos pretendidos".

Também é recomendável que a ARR seja realizada para os casos de regulações mais complexas ou as que tenham sido dispensadas da realização da AIR.

Segundo a Autoridade do Reino Unido (2011, *apud* Anatel (2018)) o tipo e a complexidade da ARR dependerão do tipo de ação a ser avaliada, havendo três perspectivas que podem ser adotadas na ARR:

- Avaliação de processo: busca avaliar como a ação foi implementada, com foco nos meios e processos empregados e como eles contribuíram para o sucesso ou fracasso na obtenção dos impactos esperados;
- Avaliação de impacto: busca avaliar se a ação implementada de fato agiu sobre o problema identificado, quais impactos positivos ou negativos gerados, como se distribuíram entre os diferentes grupos e se houve impactos inesperados; e
- Avaliação econômica: busca avaliar se os benefícios gerados pela ação implementada superaram seus custos.

Anatel (2018), Brasil (2018) preconizam que ao realizar a ARR deve-se identificar e controlar os fatores que possam ter contribuído para os resultados observados, tentando isolar, tanto quanto possível, os efeitos que foram diretamente decorrentes da ação implementada. Uma boa ARR também deve considerar, ao avaliar a eficiência, eficácia e efetividade de uma ação, o que teria ocorrido no período analisado se nenhuma ação tivesse sido implementada.

Os dados e informações que fundamentarão a ARR podem ser obtidos dos processos de fiscalização e monitoramento relativos a ação regulatória implementada, assim é importante, ainda na fase de elaboração da estratégia de monitoramento e fiscalização, refletir sobre as questões básicas que deverão ser respondidas na ARR para que as conclusões alcançadas orientem sobre a pertinência de manutenção, alteração ou revogação do regulamento avaliado. (Brasil, 2018)

Para aumentar ou trazer outras perspectivas sobre a avaliação da ação implementada, Anatel (2018), Brasil (2018) recomendam que a ARR seja realizada por equipe distinta daquela que conduziu a AIR ou por grupo especialmente constituído para tal tarefa ou por uma consultoria externa contratada.

3 METODOLOGIA

Este capítulo descreve como foi feita a montagem do modelo de AIR proposto pelo autor, visando o aprimoramento do processo normativo da Anac, em especial a evolução do modelo de AIR incorporado na forma do Fapan à IN nº 61/2012.

A metodologia para desenvolvimento deste artigo é assim resumida:

- Levantamento de referências bibliográficas nacionais;
- Levantamento de referências bibliográficas internacionais;
- Análise comparativa dos modelos de AIR;
- Proposição de modelo de análise;
- Análise de forma; e
- Análise crítica.

A revisão bibliográfica permitiu a identificação de diversos modelos de AIR propostos pela OCDE, pelas autoridades regulatórias ao redor do mundo e por estudos acadêmicos desenvolvidos sobre esta temática. As referências foram selecionadas considerando as ponderações constantes na Revisão da Literatura, item 2.2.2, e na metodologia, itens 3.1 e 3.2.

3.1 LEVANTAMENTO DE REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS NACIONAIS

Para o levantamento de referências bibliográficas nacionais respeito da AIR pesquisou-se a documentação produzida por entidades que são referência no assunto. No Brasil a fonte primária é o material disponibilizado pela Casa Civil da Presidência da República, em especial a obra "Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR" (2018), elaborado pela Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais.

A Casa Civil desenvolveu o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (Pro-Reg) objetivando melhorar a qualidade regulatória no nível federal pelo fortalecimento dos sistemas regulatórios para: a) facilitar a ação dos atores; b) permitir a coordenação entre instituições; c) permitir a participação e o monitoramento pela sociedade; d) desenvolver ações de diagnóstico do ambiente regulatório; e) desenvolver mecanismos de prestação de contas; e f) capacitar de reguladores. Tendo sido elaborados estudos e ações de:

- disseminação da qualidade regulatória no âmbito administração pública federal;
- fomento e disseminação, entre as várias instituições, de iniciativas regulatórias para melhorar a abordagem estratégica de decisões sobre políticas públicas e regulatórias;
- consolidação e expansão do uso da AIR;
- disseminação de ações com vistas à gestão do estoque regulatório, mecanismos de transparência, controle social e responsabilização no âmbito do processo regulatório;
- ampliação do diálogo sobre qualidade regulatória com diferentes atores do sistema regulatório; e
- realização de programas de treinamento e capacitação sobre qualidade regulatória para atores relevantes do processo regulatório.

Outros referenciais sobre o tema são o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), também deve-se considerar diversos estudos acadêmicos sobre o tema.

O TCU contribui por meio de processos de auditoria para avaliação da governança da regulação das agências reguladoras de infraestrutura nos setores de energia, comunicações e transportes, analisando o grau de autonomia e transparência do processo decisório, a autonomia financeira e o uso de ferramentas como a AIR.

A parceria entre a Agência Nacional de Vigilância Sanitária e a Casa Civil permitiu o compartilhamento de experiências e contribuições para melhoria da qualidade da regulação, materializado em: a) análises dos aspectos relacionados às teorias de regulação econômica de mercados; b) valorização do arranjo institucional para compreender o funcionamento do sistema regulatório e de defesa da concorrência; c) iniciativas para ampliação da governança regulatória; e d) fortalecimento da capacidade institucional do sistema regulatório.

No Brasil há os estudos acadêmicos sobre o processo de AIR trazem reflexões críticas sobre como deu-se a implantação da regulação nas Unidades da Federação, que ocorreram de maneiras diversas, em especial após a concessão de serviços públicos ou privatização de empresas públicas. Eles apontam que, em geral, deu-se pela criação de agências reguladoras, por vezes, agregando diversos setores.

Outro fato relevante é a questão dos marcos regulatórios, em geral, constituídos após processos de privatização além do esforço tardio de consolidação institucional. Em âmbito federal, houveram movimentos de hora enfraquecimento das agências reguladoras noutras seu fortalecimento, mas todos apontam a mudança permanente na cultura administrativa indicando que o processo de AIR deve ser utilizado como mais um recurso no processo decisório e não uma solução pronta.

Como colocado na Revisão da Literatura, foram selecionados para esta análise o modelo previsto na *Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR* (2018) e no *Formulário de Análise para Proposição de Ato Normativo*, anexo a Emenda 05 ao RBAC nº 139.

Estes modelos de AIR foram selecionados em razão do primeiro ser o modelo preconizado pelo Estado Brasileiro e o segundo, o modelo de AIR simplificado utilizado pela Anac.

3.2 LEVANTAMENTO DE REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS INTERNACIONAIS

As referências bibliográficas internacionais a respeito do processo de AIR são extensas, sendo a OCDE a principal entidade disseminadora de estudos, análises, progressos e tendências realizados pelos países, membros ou não, para melhorar a regulação. A OCDE também fornece subsídios para os países se organizarem objetivando desenvolver, implantar e revisar seus mecanismos e instrumentos de política regulatória, em especial a AIR e a ARR.

A despeito dos esforços desenvolvidos e o número crescente de países que têm aprimorando os processos de AIR na tomada de decisão embora os resultados alcançados ainda não refletem uma boa governança regulatória.

Na literatura internacional constatou-se: a) fortalecimento dos processos de consulta popular na formulação das políticas; b) efetivação de técnicas e instrumentos de governança; c) aperfeiçoamento do desenho institucional das agências reguladoras para diminuir o risco de captura; d) instituição de índices de qualidade regulatória; d) aprimoramento da regulação por incentivos ou por *nudge* (empurrões); e) celebração de acordos decisórios ou substitutivos; e f) ampliação do diálogo das agências reguladoras com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Na literatura há trabalhos que sugerem conjuntos de requisitos menores para que os processos de AIR funcionem bem, adaptando-se às necessidades locais, em países em desenvolvimento, pois, em geral, estes não possuem marcos regulatórios bem definidos e os processos de AIR devem ser conscientes das circunstâncias específicas de cada país, das diferentes prioridades e das restrições aplicáveis em cada caso.

Temas como a simplificação regulatória, supervisão regulatória, redução de ônus administrativos, avaliação de impacto, análise multicritério, e temas ligados ao desenho de instituições, as vulnerabilidades do sistema regulatório e litigância predatória também são estudados tanto no exterior como no Brasil.

A literatura internacional apresenta diversos modelos de processo de AIR. Neste artigo foram discutidos, analisados e comparados os modelos da Austrália, do Canadá, da Polônia e da União Europeia. Os modelos australiano e canadense foram escolhidos por serem recorrentes nas análises comparativas sobre regulação de aviação civil. O modelo polonês por ser didático e permitir melhor entendimento do processo de AIR. Por fim, o modelo da União Europeia foi selecionado por ser referência geral sobre elaboração de processo de AIR.

Foram selecionados: a) Austrália - *The Australian Government Guide to Regulation* (2014); b) Canadá - *RIAS Writer's Guide* (2009)(2010); c) Polônia - *Guidelines for the Regulation Impact Assessment (RIA)* (2007); e d) Comissão Europeia - *Impact Assessment Guidelines* (2009).

3.3 ANÁLISE COMPARATIVA DOS MODELOS DE AIR

Após a revisão da literatura, tanto nacional como internacional sobre o tema permitiu a identificação dos pontos onde os diferentes modelos de AIR propostos convergem para uma informação comum ou para aqueles pontos onde um dado modelo inova, levando a uma interpretação mais ampla do problema.

Esta análise depende da sensibilidade do analista, sua capacidade de interpretar o que cada um dos parâmetros - grupo de informações semelhantes que direcionam a construção do entendimento sobre a questão em análise - e os questionamentos - perguntas que devem ser respondidas pelo analista no momento da análise.

3.4 PROPOSIÇÃO DE MODELO DE ANÁLISE

A proposição do modelo de análise foi construída a partir das DGGO (Brasil, 2018, adaptado), considerando itens que a AIR deve incluir obrigatoriamente. Considerando este conjunto inicial de itens, selecionou-se entre parâmetros e questionamentos resultando na TABELA 05.

TABELA 05 Seleção, a partir da DGGO, dos parâmetros e itens a serem respondidos:

Parâmetro	Item da DGGO
Sumário executivo	Sumário executivo
Objetivos Problema regulatório	Identificação do problema regulatório que se pretende solucionar
Atores	Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório identificado
Base legal	Identificação da base legal que ampara a ação da agência no tema tratado
Objetivos	Definição dos objetivos que se pretende alcançar
Ação regulatória	Descrição das possíveis alternativas para enfrentamento do problema regulatório identificado, considerando a opção de não ação, além das soluções normativas, e, sempre que possível, opções não normativas
Ação regulatória	Exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas
Análise das alternativas	Comparação das alternativas consideradas, apontando, justificadamente, a alternativa ou a combinação de alternativas que se mostra mais adequada para alcançar os objetivos pretendidos
Estratégia para implementação	Descrição da estratégia para implementação da alternativa sugerida, incluindo formas de monitoramento e de fiscalização, bem como a necessidade de alteração ou de revogação de normas em vigor
Participação popular	Considerações referentes às informações, contribuições e manifestações recebidas ao longo da elaboração da AIR em eventuais processos de participação social ou outros processos de recebimento de subsídios de interessados no tema sob análise
Responsabilização	Nome completo, cargo ou função e assinatura dos responsáveis pela AIR

Fonte: Elaboração própria

No passo seguinte fez-se o mesmo procedimento para o Fapan.

TABELA 06 Seleção, a partir do Fapan, dos parâmetros e itens a serem respondidos:

Parâmetro	Item do Fapan																
Problema regulatório	1) Descreva o problema (atual ou futuro) que se pretende solucionar																
Ação regulatória	2) Quais foram as alternativas consideradas para a resolução do problema? Explique brevemente cada (mínimo 2 opções, máximo 5). Indique e justifique a alternativa escolhida.																
Objetivos Sumário executivo	3) Como o ato proposto resolverá o problema descrito no item 1?																
Estratégia para implementação Monitoramento e fiscalização	4) Como será feita a implantação da norma e como essa implantação será acompanhada? <table border="1" data-bbox="592 1771 1425 1933"> <thead> <tr> <th></th> <th>Ações</th> <th>Prazo</th> <th>Acompanhamento</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Anac</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Regulados</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Outros Órgãos</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		Ações	Prazo	Acompanhamento	Anac				Regulados				Outros Órgãos			
	Ações	Prazo	Acompanhamento														
Anac																	
Regulados																	
Outros Órgãos																	
Base legal	5) Quais são os dispositivos legais que autorizam a Anac a regulamentar o assunto?																

Parâmetro	Item do Fapan																																																			
Análise de conflitos	6) O regulamento proposto afetará outras áreas da Agência? Quais? Essas áreas foram contatadas? Como se posicionaram sobre o assunto?																																																			
Problema regulatório	7) Existem outros órgãos/entidades afetados com a edição da norma? () Anvisa () Comaer () Polícia Federal () Receita Federal () Outros: Esses órgãos/entidades foram contatados? Como se posicionaram sobre o assunto?																																																			
Problema regulatório Base legal	8) O problema ou assunto já foi regulamentado em outros países? <table border="1"> <tr> <td>() Sim</td> <td>Quais?</td> </tr> <tr> <td>() Não</td> <td></td> </tr> </table>	() Sim	Quais?	() Não																																																
() Sim	Quais?																																																			
() Não																																																				
Problema regulatório Base legal	9) Existem normas vigentes no país, correlatas ao assunto <table border="1"> <tr> <td>() Sim</td> <td>Quais?</td> </tr> <tr> <td>() Não</td> <td></td> </tr> </table>	() Sim	Quais?	() Não																																																
() Sim	Quais?																																																			
() Não																																																				
Análise das alternativas	10) Descreva qualitativamente e, se possível, quantitativamente os custos do ato.																																																			
Análise das alternativas	11) Descreva qualitativamente e, se possível, quantitativamente os benefícios do ato.																																																			
Atores Ação Regulatória Análise das alternativas	12) Descreva os possíveis efeitos do ato proposto, conforme tabela abaixo. <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Efeitos positivos</th> <th>Efeitos negativos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Empresas de transporte aéreo regular</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Empresas de transporte aéreo não regular</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Empresas de serviços aéreos especializados</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Prestadores de serviços auxiliares ao transporte aéreo</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Operadores de Aeródromos</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Fabricantes de Aeronaves</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Fabricantes de peças e componentes aeronáuticos</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Proprietários de aeronaves</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Empresas de manutenção aeronáutica</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Mecânicos</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Escolas e Centros de Treinamento</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Tripulantes</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Passageiros</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Comunidades</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Meio ambiente</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Outros (identificar)</td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		Efeitos positivos	Efeitos negativos	Empresas de transporte aéreo regular			Empresas de transporte aéreo não regular			Empresas de serviços aéreos especializados			Prestadores de serviços auxiliares ao transporte aéreo			Operadores de Aeródromos			Fabricantes de Aeronaves			Fabricantes de peças e componentes aeronáuticos			Proprietários de aeronaves			Empresas de manutenção aeronáutica			Mecânicos			Escolas e Centros de Treinamento			Tripulantes			Passageiros			Comunidades			Meio ambiente			Outros (identificar)		
	Efeitos positivos	Efeitos negativos																																																		
Empresas de transporte aéreo regular																																																				
Empresas de transporte aéreo não regular																																																				
Empresas de serviços aéreos especializados																																																				
Prestadores de serviços auxiliares ao transporte aéreo																																																				
Operadores de Aeródromos																																																				
Fabricantes de Aeronaves																																																				
Fabricantes de peças e componentes aeronáuticos																																																				
Proprietários de aeronaves																																																				
Empresas de manutenção aeronáutica																																																				
Mecânicos																																																				
Escolas e Centros de Treinamento																																																				
Tripulantes																																																				
Passageiros																																																				
Comunidades																																																				
Meio ambiente																																																				
Outros (identificar)																																																				
Estratégia para implementação	13) Discorra sobre como se dará o processo de monitoramento do ato normativo.																																																			

Parâmetro	Item do Fapan
Monitoramento e fiscalização	
Mensuração e avaliação de desempenho	
Responsabilização	Servidor responsável pelo preenchimento / Gerente Responsável / Superintendente

Fonte: Elaboração própria

A partir da composição inicial das TABELA 05 e TABELA 06 fez-se a leitura e interpretação de cada um dos parâmetros e questionamentos dos modelos de AIR analisados e selecionados durante a revisão da literatura - TABELA 01 a TABELA 04.

Caso o questionamento sob análise fosse similar ao questionamento padronizado foi marcado na TABELA 07 com a indicação "Sim (XX)" onde o (XX) representa a ligação entre questionamento interpretado de cada um dos modelos de AIR e o questionamento padronizado, caso a comparação resultasse em algo que inovasse era incluído novo questionamento entre questionamentos padronizados e para os modelos anteriores marcados como "Não".

Em seguida, fez-se a leitura de cada questionamento para selecionar-se daqueles que por repetitividade ou inovação em relação ao processo de AIR previsto na INº 61/2012.

O parâmetro Tema prioritário foi analisado segundo o questionamento: "É um tema prioritário para o Governo ou para o regulador?" presente em três modelos. Este parâmetro é diretriz para montagem da Agenda Regulatória, portanto não foi selecionado.

O parâmetro Objetivos foi analisado segundo o questionamento: "Foi feita a definição dos objetivos, em termos de resultados tangíveis, os quais se pretenda alcançar?" presente em todos os modelos justifica sua seleção. O questionamento proposto direciona melhor a resposta que o da DGGO: "Definição dos objetivos que se pretende alcançar" e na IN nº 61/2012, questionamento 3.

O parâmetro Sumário executivo foi analisado segundo o questionamento: "Foi apresentado o sumário executivo com elementos suficientes que permitam a compreensão do problema sob análise, evitando informações excessivas?" presente em todos os modelos justifica sua seleção. O questionamento direciona melhor a resposta que o da DGGO: "Sumário executivo" e na IN nº 61/2012, questionamento 3.

O parâmetro Atores foi analisado segundo o questionamento: "Foi feita a identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório identificado?" presente em todos os modelos justifica sua seleção. É similar ao previsto na DGGO e na IN nº 61/2012, questionamento 12.

O parâmetro Problema regulatório foi analisado segundo os questionamentos:

- a) "Foi feita a identificação do problema regulatório que se pretende solucionar?" presente em todos os modelos justifica sua seleção. É similar ao previsto na DGGO e na IN nº 61/2012, questionamento 1;
- b) "O problema regulatório já foi estudado em outros países? Quais?" presente apenas na IN nº 61/2012, questionamento 8, foi selecionado em razão da análise regulatória comparativa com outros países;
- c) "O problema regulatório já foi estudado por outras entidades? Quais?" presente apenas na IN nº 61/2012, questionamento 7, não foi selecionado, no entanto, é um questionamento com potencial de evitar retrabalho, assim, sugere-se sua reanálise e possível inclusão em trabalhos posteriores;
- d) "O problema regulatório identificado é suficiente para justificar a intervenção regulatória pois há evidências científicas ou empíricas, incertezas, considerações técnicas ou mudanças nas políticas públicas sobre o problema?", embora ausente na DGGO e na IN nº 61/2012, está presente em três modelos. Selecionado por ponderar se o problema regulatório impacta de tal forma que exija uma intervenção regulatória; e

- e) "É possível alcançar os resultados esperados por meio de intervenção regulatória?", presente apenas no modelo australiano, não foi selecionado, no entanto, transformado em diretriz regulatória que deve estar sempre presente ao se propor soluções regulatórias, assim, sugere-se sua inclusão em trabalhos posteriores.

O parâmetro Base legal foi analisado segundo os questionamentos:

- a) "Há uma base legal que ampare as ações frente ao problema regulatório?" presente em 5 dos 6 modelos analisados justifica sua seleção; e
- b) "Foi verificada a existência de normas correlatas em outros países?" previsto apenas na IN nº 61/2012, questionamento 8 foi mantido em razão da análise regulatória comparativa com os outros países.

O parâmetro Ação Regulatória foi analisado segundo os questionamentos:

- a) "Foi feita a descrição das possíveis alternativas para o enfrentamento do problema regulatório identificado, considerando: a) opção de não ação; b) opções não normativas; e c) opções normativas." presente em todos os modelos justifica sua seleção. A redação é similar à prevista na DGGO e na IN nº 61/2012, questionamento 2;
- b) "Foi feita a exposição dos impactos - positivos e negativos (econômicos, ambientais e sociais sobre os cidadãos, empresas e governo) - para cada uma das alternativas para o enfrentamento identificadas?" presente em todos os modelos justifica sua seleção. O questionamento direciona melhor a resposta que o da DGGO e da IN nº 61/2012, questionamento 12;
- questionamento c) "Foi feita a análise para verificação da distribuição dos impactos positivos e negativos entre várias partes afetadas e setores da economia?" presente em 4 dos 6 modelos analisados justifica sua seleção; e

- questionamento d) "Foi feita a comparação das alternativas identificadas, apontando, justificadamente, a alternativa ou a combinação de alternativas que se mostra mais adequada para alcançar os objetivos pretendidos e solucionar o problema regulatório identificado?" presente em todos os modelos justifica sua seleção.

O parâmetro Participação social e contribuições foi analisado segundo os questionamentos:

- a) "Foi definido o objetivo das consultas públicas?" presente em dois modelos, não foi selecionado em razão das ações de participação social acontecerem em outros momentos no processo regulatório da Anac;
- b) "Foi planejado o processo de consulta pública?" presente em dois modelos, não foi selecionado pela mesma razão do questionamento a;
- c) "A consulta foi realizada com assuntos apropriados?" presente em dois modelos, não foi selecionado pela mesma razão do questionamento a;
- d) "A consulta foi realizada de acordo com as normas?" presente em um modelo, não foi selecionado pela mesma razão do questionamento a;
- e) "Foi explicado como as partes afetadas foram consultadas?" presente em um modelo, foi selecionado para permitir a verificação se as contribuições sociais, ainda que feitas em outras etapas do processo, foram incorporadas à AIR;
- f) "Se necessário, há a garantias de confidencialidade dos comentários específicos dos grupos de interessados?" presente em um modelo, não foi selecionado pela mesma razão do questionamento a;

- g) "Foram consideradas as informações, contribuições e manifestações recebidas ao longo da elaboração da AIR em processos de participação social (pessoas, tomadores de decisões e grupos afetados)?" presente em dois modelos, foi selecionado pela mesma razão do questionamento e; e
- h) "Havendo questões pendentes referentes as informações, contribuições e manifestações recebidas, como estas foram abordadas? Se não, por quê?" presente em um modelo, não foi selecionado pela mesma razão do questionamento a.

O parâmetro Análise de conflitos foi analisado segundo os questionamentos:

- a) "Foram analisados possíveis conflitos entre o regulamento proposto e outras áreas da Agência, identificando-os, se houve contato e o posicionamento sobre o tema?" previsto apenas na IN nº 61/2012, questionamento 6, foi mantido em razão dos possíveis conflitos de competências dentro da Anac; e
- b) "Foram analisados possíveis conflitos entre o regulamento proposto e outros órgãos ou entidades, identificando-os, se houve contato e o posicionamento sobre o tema?" previsto apenas na IN nº 61/2012, questionamento 7 foi mantido em razão dos possíveis conflitos de competência entre a Anac e outros reguladores da aviação civil.

O parâmetro Análise de alternativas foi analisado segundo os questionamentos:

- a) "A profundidade da análise é proporcional ao nível de significância determinado pelo problema regulatório?" presente em dois modelos, não foi selecionado pois outros questionamentos responderem de forma mais efetiva esta questão;
- b) "Foi realizada uma avaliação quantitativa de riscos?" presente em três modelos, não foi selecionado pela mesma razão do questionamento a;

- c) "É possível obter a análise de risco completa?" presente em um modelo, não foi selecionado pela mesma razão do questionamento a;
- d) "Foi estimado o efeito sobre as finanças públicas da alternativa selecionada?" presente em um modelo, não foi selecionado pela mesma razão do questionamento a;
- e) "Foi avaliado o efeito sobre o mercado de trabalho da alternativa selecionada?" presente em um modelo, não foi selecionado pela mesma razão do questionamento a;
- f) "Foi avaliado o efeito sobre a competitividade e o empreendedorismo da alternativa selecionada?" presente em dois modelos, não foi selecionado pela mesma razão do questionamento a;
- f) "Foi avaliado o efeito no desenvolvimento regional da alternativa selecionada?" presente em um modelo. Foi selecionado por apresentar a preocupação com os impactos no desenvolvimento regional pois as regulamentações da Anac tanto podem agir contra, como exigir a certificação de aeródromos não há voos regulares ou a favor, quando retira a obrigatoriedade de serviço de contraincêndio em aeródromos menores, ainda que recebam operações regulares;
- g) "Foi avaliado o efeito no meio ambiente da alternativa selecionada?" presente em um modelo, não foi selecionado pela mesma razão do questionamento a;
- h) "Foi avaliada a carga administrativa imposta pela alternativa selecionada?" presente em três modelos. Selecionada em razão da necessidade de se determinar os impactos, para reguladores e regulados, da carga administrativa imposta pela regulação;
- i) "Foi feita a descrição qualitativa dos custos da alternativa selecionada?" presente em 5 dos 6 modelos analisados justifica sua seleção;
- j) "Foi feita a descrição quantitativa dos custos da alternativa selecionada?" presente em 5 dos 6 modelos analisados justifica sua seleção;

- k) "Foi feita a descrição qualitativa dos benefícios da alternativa selecionada?" presente em 5 dos 6 modelos analisados justifica sua seleção;
- l) "Foi feita a descrição quantitativa dos benefícios da alternativa selecionada?" presente em 5 dos 6 modelos analisados justifica sua seleção;
- m) "Os benefícios alcançados são superiores aos custos que a alternativa selecionada impõe?" presente em 2 dos 6 modelos analisados. Este questionamento faz com que o regulador pondere melhor as alternativas e os benefícios são superiores aos custos que a alternativa selecionada impõe;
- n) "Foi apresentada uma declaração sumária de análise de custo-benefício dos custos e benefícios quantificáveis e não quantificáveis?" presente em um modelo, não foi selecionado pela mesma razão do questionamento a; e
- o) "Foi feita a estimativa de custo x benefício no tempo?" presente em dois modelos, foi selecionada para verificar como se dá retorno dos benefícios auferidos pela regulação em comparação com os custos, busca-se, de fato, maximizar os resultados a longo prazo.

O parâmetro Estratégia para implementação foi analisado segundo os questionamentos:

- a) "Foi feita a descrição da estratégia para implementação da alternativa selecionada?" presente em todos os modelos analisados justifica sua seleção;
- b) "Foram avaliadas as questões e possíveis barreiras à conformidade?" presente em três modelos, foi selecionada pela preocupação em reduzir os impactos negativos decorrentes da implantação da regulação possam ocasionar;
- c) "Existindo problemas de conformidade, os mecanismos para superá-los estão descritos?" presente em um modelo, foi selecionada pela preocupação em verificar a necessidade de regras de transição para o período de implantação da regulação;

- d) "Foi verificado se há necessidade de alteração ou revogação de normas em vigor?" presente em dois modelos, foi selecionada para verificar a segurança jurídica e possíveis conflitos com os regulamentos em vigor; e
- e) "Foi verificado se a alternativa selecionada está em conformidade com as obrigações internacionais?" presente em um modelo, foi selecionada para verificar se a regulação proposta não estaria em desconformidade com os compromissos internacionais do Brasil, em especial, frente a OACI.

O parâmetro Monitoramento e fiscalização foi analisado segundo os questionamentos:

- a) "Foi feita a descrição das formas de monitoramento e de fiscalização da alternativa selecionada?" presente em todos os modelos analisados justifica sua seleção;
- b) "O plano de monitoramento e de fiscalização da alternativa selecionada inclui informações sobre como e quando os indicadores serão resumidos, relatados e usados para melhorar o desempenho das atividades regulatórias?" presente em dois modelos foi selecionado com objetivo de fomentar os processos de ARR; e
- c) "É possível obter o plano de monitoramento e de fiscalização da alternativa selecionada mediante solicitação?" presente em um modelo, não foi selecionado pois os processos de ARR são incipientes.

O parâmetro Mensuração e avaliação de desempenho fiscalização foi analisado segundo os questionamentos:

- a) "Estão resumidas como as atividades regulatórias se interconectam com as atividades produtivas, público alvo e resultados esperados na iniciativa regulatória (ou seja, resumo do modelo lógico)?" presente em um modelo foi selecionado por inovar na construção na avaliação do desempenho regulatório; e

- b) "Foram apresentadas referência aos indicadores que serão usados para medir mudanças nos resultados?" presente em cinco dos seis modelos analisados justifica sua seleção.

O parâmetro Responsabilização foi analisado segundo o questionamento: "Nome completo, cargo ou função e assinatura dos responsáveis pela AIR" presente em dois modelos foi selecionada pela necessidade de que sejam conhecidos e responsabilizados aqueles que elaboraram a análise.

Do conjunto de 53 questionamentos reunidos após análise dos 6 modelos de AIR foram selecionados 36 questionamentos para a reanálise crítica.

3.5 ANÁLISE DE FORMA

A partir do modelo de análise construído deve-se verificar quanto a viabilidade do modelo. Caso as informações constantes no Fapan não permitam a utilização do modelo de análise proposto pela comparação direta entre o questionamento do modelo de análise com o questionamento do Fapan, deve tentar-se uma leitura interpretativa da resposta presente, caso nem assim seja possível responder ao questionamento do modelo, este poderá ser revisado.

Para esta análise, foi construída um quadro para fazer a inter-relação entre o modelo proposto, o constante no Fapan e o resultado da análise, como na figura abaixo.

Parâmetro / Questionamento	Fapan anexa a IN nº 61/2012	Apresenta o questionamento (Sim / Não)? Há considerações adicionais
Objetivos		
1) Foi feita a definição dos objetivos, em termos de resultados tangíveis, os quais se pretenda alcançar?	3) Como o ato proposto resolverá o problema descrito no item 1?	Sim, de forma interpretativa.
[...]		

Figura 2 Modelo da análise comparativa de forma

Fonte: Elaboração própria

3.6 ANÁLISE CRÍTICA

Validado o modelo proposto, após a análise de forma, pela confirmação que é possível preencher as informações a partir do conteúdo do Fapan faz-se a crítica das informações obtidas, aprofundando a leitura, análise e crítica das informações constantes no Fapan, primeiramente de forma direta, em seguida uma leitura interpretativa para extrair-se o máximo possível da resposta dada ou, numa situação limite, consulta-se o processo administrativo em busca de informações complementares, caso nem assim seja possível responder ao questionamento, este deve ser abandonado.

Para esta análise, foi construída um quadro com o parâmetro, os questionamentos, o extrato do conteúdo do Fapan e a análise na forma de considerações ao extrato, como na figura abaixo.

Parâmetro / Questionamento			
Ação regulatória			
5) O problema regulatório já foi estudado em outros países? Quais?			
Fapan, questionamento 8, tem-se:			
<i>"O problema ou assunto já foi regulamentado em outros países?"</i>			
(x)	Sim	Quais?	<i>A certificação operacional de aeroportos representa recomendação da Convenção da Aviação Civil Internacional e é prevista na regulação das autoridades de aviação civil dos países signatários da Convenção.</i>
()	Não		
(Fonte: Processo nº 60800.058948/2011-21 - Volume 6 (0282281) - página 9/309 (Adaptado))			
Considerações:			
A resposta atende ao questionamento, contudo, seu objetivo é mais amplo, pois apenas afirmar que <i>"A certificação operacional de aeroportos representa recomendação da Convenção da Aviação Civil Internacional e é prevista na regulação das autoridades de aviação civil dos países signatários da Convenção"</i> pouco agrega ao processo decisório além de induzir o tomador de decisão ao erro pois a certificação operacional, ao contrário do afirmado, é obrigação decorrente de acordos internacionais firmados pelo Brasil, portanto, não há opção de deixar de regular o tema. Sugere-se que o Fapan apresente uma lista de países com o resumo das proposições adotadas para solucionar problemas regulatórios semelhantes.			

Figura 3 Modelo da análise do conteúdo da AIR:

Fonte: Elaboração própria

4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Na Metodologia estão apresentados os passos que foram observados na construção do modelo de análise proposto por este artigo.

Os passos referentes ao levantamento de referências bibliográficas nacionais e internacionais foram apresentados na Revisão da Literatura.

TABELA 07 Análise comparativa dos parâmetros e questionamentos dos modelos de AIR:

Parâmetro / Questionamento	Casa Civil	Fapan Anac	Austrália	Canadá	Polônia	Comissão Europeia	Selecionado
<i>Tema prioritário</i>							
É um tema prioritário para o Governo ou para o regulador?	Não	Não	Sim (2)	Sim (12)	Não	Sim (3)	Não
<i>Objetivos</i>							
Foi feita a definição dos objetivos, em termos de resultados tangíveis, os quais se pretenda alcançar?	Sim	Sim (3)	Sim (1)	Sim (8)	Sim (2)	Sim (6)(7)	Sim
<i>Sumário executivo</i>							
Foi apresentado o sumário executivo com elementos suficientes que permitam a compreensão do problema sob análise, evitando informações excessivas?	Sim	Sim (3)	Sim (1)	Sim (2)(9)(10)	Sim (5)	Não	Sim
<i>Atores</i>							
Foi feita a identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório identificado?	Sim	Sim (12)	Sim (5)	Sim (11)	Sim (4)(16)	Sim (2)(14)	Sim
<i>Problema regulatório</i>							
Foi feita a identificação do problema regulatório que se pretende solucionar?	Sim	Sim (1)	Sim (1)	Sim (3)	Sim (1)	Sim (1)	Sim
O problema regulatório já foi estudado em outros países? Quais?	Não	Sim (8)	Não	Não	Não	Não	Sim
O problema regulatório já foi estudado por outras entidades? Quais?	Não	Sim (9)	Não	Não	Não	Não	Não
O problema regulatório identificado é suficiente para justificar a intervenção regulatória pois há evidências científicas ou empíricas, incertezas, considerações técnicas ou mudanças nas políticas públicas sobre o problema?	Não	Não	Sim (2)	Sim (4)(6)	Não	Sim (8)	Sim

Parâmetro / Questionamento	Casa Civil	Fapan Anac	Austrália	Canadá	Polônia	Comissão Europeia	Selecionado
É possível alcançar os resultados esperados por meio de intervenção regulatória?	Não	Não	Sim (2)	Não	Não	Não	Não
<i>Base legal</i>							
Há uma base legal que ampare as ações frente ao problema regulatório?	Sim	Sim (5)	Sim (2)	Não	Não	Sim (4)	Sim
Foi verificada a existência de normas correlatas em outros países?	Não	Sim (8)	Não	Sim (28)	Não	Não	Sim
<i>Ação Regulatória</i>							
Foi feita a descrição das possíveis alternativas para o enfrentamento do problema regulatório identificado, considerando: a) opção de não ação; b) opções não normativas; e c) opções normativas.	Sim	Sim (2)	Sim (1)(3)	Sim (13)	Sim (6)	Sim (9)(12)	Sim
Foi feita a exposição dos impactos - positivos e negativos (econômicos, ambientais e sociais sobre os cidadãos, empresas e governo) - para cada uma das alternativas para o enfrentamento identificadas?	Sim	Sim (12)	Sim (6)	Sim (14)(18)(19)(25)	Sim (7)	Sim (11)(13)	Sim
Foi feita a análise para verificação da distribuição dos impactos positivos e negativos entre várias partes afetadas e setores da economia?	Não	Sim (12)	Sim (6)	Sim (18)(19)(25)	Não	Sim (10)(11)(17)(18)	Sim
Foi feita a comparação das alternativas identificadas, apontando, justificadamente, a alternativa ou a combinação de alternativas que se mostra mais adequada para alcançar os objetivos pretendidos e solucionar o problema regulatório identificado?	Sim	Sim (2)	Sim (4)(6)	Sim (14)(23)	Sim (9)(30)(31)	Sim (11)(17)(18)(21)	Sim

Parâmetro / Questionamento	Casa Civil	Fapan Anac	Austrália	Canadá	Polônia	Comissão Europeia	Selecionado
<i>Participação social e contribuições</i>							
Foi definido o objetivo das consultas públicas?	Não	Não	Sim (5)	Não	Sim (10)	Não	Não
Foi planejado o processo de consulta pública?	Sim	Não	Sim (5)	Não	Sim (11)	Não	Não
A consulta foi realizada com assuntos apropriados?	Não	Não	Sim (5)	Não	Sim (12)	Não	Sim
A consulta foi realizada de acordo com as normas?	Não	Não	Não	Não	Sim (13)(14)	Não	Não
Foi explicado como as partes afetadas foram consultadas?	Não	Não	Não	Sim (30)(31)	Não	Não	Sim
Se necessário, há a garantias de confidencialidade dos comentários específicos dos grupos de interessados?	Não	Não	Não	Sim (32)	Não	Não	Não
Foram consideradas as informações, contribuições e manifestações recebidas ao longo da elaboração da AIR em processos de participação social (pessoas, tomadores de decisões e grupos afetados)?	Sim	Não	Não	Sim (31)	Sim (15)	Não	Sim
Foram consideradas as informações, contribuições e manifestações recebidas ao longo da elaboração da AIR em outros processos de recebimento de subsídios de interessados?	Sim	Não	Não	Sim (33)(34)	Sim (15)	Não	Sim
Havendo questões pendentes referentes as informações, contribuições e manifestações recebidas, como estas foram abordadas? Se não, por quê?	Não	Não	Não	Sim (33)	Não	Não	Não
<i>Análise de conflitos</i>							
Foram analisados possíveis conflitos entre o regulamento proposto e outras áreas da Agência, identificando-os, se houve contato e o posicionamento sobre o tema?	Não	Sim (6)	Não	Não	Não	Não	Sim

Parâmetro / Questionamento	Casa Civil	Fapan Anac	Austrália	Canadá	Polônia	Comissão Europeia	Selecionado
Foram analisados possíveis conflitos entre o regulamento proposto e outros órgãos ou entidades, identificando-os, se houve contato e o posicionamento sobre o tema?	Não	Sim (7)	Não	Não	Não	Não	Sim
<i>Análise das alternativas</i>							
A profundidade da análise é proporcional ao nível de significância determinado pelo problema regulatório?	Não	Não	Não	Sim (15)	Não	Sim (10)	Não
Foi realizada uma avaliação quantitativa de riscos?	Não	Não	Não	Sim (5)	Sim (8)	Sim (5)	Não
É possível obter a análise de risco completa?	Não	Não	Não	Sim (7)(20)	Não	Não	Não
Foi estimado o efeito sobre as finanças públicas da alternativa selecionada?	Não	Não	Não	Não	Sim (17)	Não	Não
Foi avaliado o efeito sobre o mercado de trabalho da alternativa selecionada?	Não	Não	Não	Não	Sim (18)	Não	Não
Foi avaliado o efeito sobre a competitividade e o empreendedorismo da alternativa selecionada?	Não	Não	Não	Sim (27)	Sim (19)(20)	Não	Não
Foi avaliado o efeito no desenvolvimento regional da alternativa selecionada?	Não	Não	Não	Não	Sim (21)	Não	Sim
Foi avaliado o efeito no meio ambiente da alternativa selecionada?	Não	Não	Não	Não	Sim (22)	Não	Não
Foi avaliada a carga administrativa imposta pela alternativa selecionada?	Não	Não	Não	Sim (26)	Sim (23)	Sim (16)	Sim
Foi feita a descrição qualitativa dos custos da alternativa selecionada?	Não	Sim (10)	Sim (4)	Sim (16)(17)	Sim (24)	Sim (15)	Sim

Parâmetro / Questionamento	Casa Civil	Fapan Anac	Austrália	Canadá	Polônia	Comissão Europeia	Selecionado
Foi feita a descrição quantitativa dos custos da alternativa selecionada?	Não	Sim (10)	Sim (4)	Sim (16)(17)	Sim (24)	Sim (15)	Sim
Foi feita a descrição qualitativa dos benefícios da alternativa selecionada?	Não	Sim (11)	Sim (4)	Sim (16)(17)	Sim (24)	Sim (15)	Sim
Foi feita a descrição quantitativa dos benefícios da alternativa selecionada?	Não	Sim (11)	Sim (4)	Sim (16)(17)	Sim (24)	Sim (15)	Sim
Os benefícios alcançados são superiores aos custos que a alternativa selecionada impõe?	Não	Não	Sim (4)	Não	Sim (29)	Não	Sim
Foi apresentada uma declaração sumária de análise de custo-benefício dos custos e benefícios quantificáveis e não quantificáveis?	Não	Não	Não	Sim (21)	Não	Não	Não
Foi feita a estimativa de custo x benefício no tempo?	Não	Não	Não	Não	Sim (25)	Sim (5)	Sim
<i>Estratégia para implementação</i>							
Foi feita a descrição da estratégia para implementação da alternativa selecionada?	Sim	Sim (4)	Sim (7)	Sim (36)	Sim (26)(32)	Sim (22)(23)	Sim
Foram avaliadas as questões e possíveis barreiras à conformidade?	Não	Não	Não	Sim (36)(37)	Sim (27)	Sim (17)	Sim
Existindo problemas de conformidade, os mecanismos para superá-los estão descritos?	Não	Não	Não	Sim (38)	Não	Sim (17)	Sim
Foi verificado se há necessidade de alteração ou revogação de normas em vigor?	Sim	Não	Sim (7)	Não	Não	Não	Sim
Foi verificado se a alternativa selecionada está em conformidade com as obrigações internacionais?	Não	Não	Não	Sim (28)(29)	Não	Não	Sim

Parâmetro / Questionamento	Casa Civil	Fapan Anac	Austrália	Canadá	Polônia	Comissão Europeia	Selecionado
<i>Monitoramento e fiscalização</i>							
Foi feita a descrição das formas de monitoramento e de fiscalização da alternativa selecionada?	Sim	Sim (4)(13)	Sim (7)	Sim (35)(42)	Sim (28)	Sim (22)	Sim
O plano de monitoramento e de fiscalização da alternativa selecionada inclui informações sobre como e quando os indicadores serão resumidos, relatados e usados para melhorar o desempenho das atividades regulatórias?	Não	Não	Não	Sim (35)(36)(37)(41)	Não	Sim (22)(23)	Sim
É possível obter o plano de monitoramento e de fiscalização da alternativa selecionada mediante solicitação?	Não	Não	Não	Sim (43)	Não	Não	Não
<i>Mensuração e avaliação de desempenho</i>							
Estão resumidas como as atividades regulatórias se interconectam com as atividades produtivas, público alvo e resultados esperados na iniciativa regulatória (ou seja, resumo do modelo lógico)?	Não	Não	Não	Sim (39)	Não	Não	Sim
Foram apresentadas referência aos indicadores que serão usados para medir mudanças nos resultados?	Não	Sim (13)	Sim (7)	Sim (35)(40)	Sim (3)	Sim (22)	Sim
<i>Responsabilização</i>							
Nome completo, cargo ou função e assinatura dos responsáveis pela AIR	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim

Fonte: Elaboração própria

4.1 ANÁLISE DE FORMA

Finalizada a construção inicial do modelo proposto por este artigo, fez-se a análise de forma para a verificação quanto a viabilidade de se extrair informações suficientes para subsidiar a AIR a partir das informações constantes no Fapan com uso do modelo proposto inicial.

TABELA 08 Análise comparativa de forma:

Parâmetro / Questionamento	Fapan anexa a IN nº 61/2012	Apresenta o questionamento (Sim / Não)? Comentários
<i>Objetivos</i>		
1) Foi feita a definição dos objetivos, em termos de resultados tangíveis, os quais se pretenda alcançar?	3) Como o ato proposto resolverá o problema descrito no item 1?	Sim
<i>Sumário executivo</i>		
2) Foi apresentado um sumário executivo com elementos suficientes que permitam a compreensão do problema sob análise, evitando informações excessivas?	3) Como o ato proposto resolverá o problema descrito no item 1?	Sim
<i>Atores</i>		
3) Foi feita a identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório identificado?	12) Descreva os possíveis efeitos do ato proposto, conforme tabela abaixo:	Sim, pois na tabela anexa ao questionamento 12 do Fapan consta uma lista dos atores.
<i>Problema regulatório</i>		
4) Foi feita a identificação do problema regulatório que se pretende solucionar?	1) Descreva o problema (atual ou futuro) que se pretende solucionar.	Sim
5) O problema regulatório já foi estudado em outros países? Quais?	8) O problema ou assunto já foi regulamentado em outros países?	Sim
6) O problema regulatório identificado é suficiente para justificar a intervenção regulatória pois há evidências científicas ou empíricas, incertezas, considerações técnicas ou mudanças nas políticas públicas sobre o problema?	Não	No Fapan não há esta previsão, sendo necessário obter a partir do questionamento 1 deste.

Parâmetro / Questionamento	Fapan anexa a IN nº 61/2012	Apresenta o questionamento (Sim / Não)? Comentários
<i>Base legal</i>		
7) Há uma base legal que ampare as ações frente ao problema regulatório?	5) Quais são os dispositivos legais que autorizam a Anac a regulamentar o assunto?	Sim
8) Foi verificada a existência de normas correlatas em outros países?	8) O problema ou assunto já foi regulamentado em outros países?	Sim
<i>Ação Regulatória</i>		
9) Foi feita a descrição das possíveis alternativas para o enfrentamento do problema regulatório identificado, considerando: a) opção de não ação; b) opções não normativas; e c) opções normativas.	2) Quais foram as alternativas consideradas para a resolução do problema? Explique brevemente cada (mínimo 2 opções, máximo 5). Indique e justifique a alternativa escolhida.	Sim
10) Foi feita a exposição dos impactos - positivos e negativos (econômicos, ambientais e sociais sobre os cidadãos, empresas e governo) - para cada uma das alternativas para o enfrentamento identificadas?	12) Descreva os possíveis efeitos do ato proposto, conforme tabela abaixo:	Sim, pois na tabela anexa ao questionamento 12 do Fapan consta a necessidade de expor os efeitos positivos e negativos para cada um dos possíveis afetados.
11) Foi feita a análise para verificação da distribuição dos impactos positivos e negativos entre várias partes afetadas e setores da economia?	12) Descreva os possíveis efeitos do ato proposto, conforme tabela abaixo:	Sim
12) Foi feita a comparação das alternativas identificadas, apontando, justificadamente, a alternativa ou a combinação de alternativas que se mostra mais adequada para alcançar os objetivos pretendidos e solucionar o problema regulatório identificado?	2) Quais foram as alternativas consideradas para a resolução do problema? Explique brevemente cada (mínimo 2 opções, máximo 5). Indique e justifique a alternativa escolhida.	Sim
<i>Participação social e suas contribuições</i>		
13) A consulta foi realizada com assuntos apropriados?	Não	No Fapan não há previsão de participação social, pois os processos de tomada de subsídios e audiência pública são em momentos anteriores no processo de AIR da Anac.

Parâmetro / Questionamento	Fapan anexa a IN nº 61/2012	Apresenta o questionamento (Sim / Não)? Comentários
14) Foi explicado como as partes afetadas foram consultadas?	Não	Idem ao anterior.
15) Foram consideradas as informações, contribuições e manifestações recebidas ao longo da elaboração da AIR em processos de participação social (pessoas, tomadores de decisões e grupos afetados)?	Não	Idem ao anterior.
16) Foram consideradas as informações, contribuições e manifestações recebidas ao longo da elaboração da AIR em outros processos de recebimento de subsídios de interessados?	Não	Idem ao anterior.
<i>Análise de conflitos</i>		
17) Foram analisados possíveis conflitos entre o regulamento proposto e outras áreas da Agência, identificando-os, se houve contato e o posicionamento sobre o tema?	6) O regulamento proposto afetará outras áreas da Agência? Quais? Essas áreas foram contatadas? Como se posicionaram sobre o assunto?	Sim
18) Foram analisados possíveis conflitos entre o regulamento proposto e outros órgãos ou entidades, identificando-os, se houve contato e o posicionamento sobre o tema?	7) Existem outros órgãos/ entidades afetados com a edição da norma? [...] Esses órgãos/entidades foram contatados? Como se posicionaram sobre o assunto?	Sim
<i>Análise das alternativas</i>		
19) Foi avaliado o efeito no desenvolvimento regional da alternativa selecionada?	Não	No Fapan não há previsão para análise custo x benefício tão pouco do efeito no desenvolvimento regional.
20) Foi avaliada a carga administrativa imposta pela alternativa selecionada?	Não	No Fapan não há previsão para avaliação da carga administrativa imposta.
21) Foi feita a descrição qualitativa dos custos da alternativa selecionada?	10) Descreva qualitativamente e, se possível, quantitativamente os custos do ato.	Sim

Parâmetro / Questionamento	Fapan anexa a IN nº 61/2012	Apresenta o questionamento (Sim / Não)? Comentários
22) Foi feita a descrição quantitativa dos custos da alternativa selecionada?	10) Descreva qualitativamente e, se possível, quantitativamente os custos do ato.	Sim
23) Foi feita a descrição qualitativa dos benefícios da alternativa selecionada?	11) Descreva qualitativamente e, se possível, quantitativamente os benefícios do ato.	Sim
24) Foi feita a descrição quantitativa dos benefícios da alternativa selecionada?	11) Descreva qualitativamente e, se possível, quantitativamente os benefícios do ato.	Sim
25) Os benefícios alcançados são superiores aos custos que a alternativa selecionada impõe?	Não	No Fapan não há previsão para avaliação se os benefícios alcançados são superiores aos custos que a alternativa selecionada impõe.
26) Foi feita a estimativa de custo x benefício no tempo?	Não	No Fapan não há previsão para análise da estimativa de custo / benefício no tempo.
<i>Estratégia para implementação</i>		
27) Foi feita a descrição da estratégia para implementação da alternativa selecionada?	4) Como será feita a implantação da norma e como essa implantação será acompanhada? (Considerando atores, ações, prazo e forma de acompanhamento)	Sim
28) Foram avaliadas as possíveis barreiras à conformidade?	Não	No Fapan não há previsão para avaliação de possíveis barreiras à conformidade.
29) Existindo problemas de conformidade, os mecanismos para superá-los estão descritos?	Não	No Fapan não há previsão para estabelecimento de mecanismos para superação de problemas de conformidade.
30) Foi verificado se há necessidade de alteração ou revogação de normas em vigor?	Não	No Fapan não há previsão para verificação quanto à necessidade de alteração ou revogação de normas em vigor.
31) Foi verificado se a alternativa selecionada está em conformidade com as obrigações internacionais?	Não	No Fapan não há previsão para verificação quanto à conformidade com as obrigações internacionais.

Parâmetro / Questionamento	Fapan anexa a IN nº 61/2012	Apresenta o questionamento (Sim / Não)? Comentários
<i>Monitoramento e fiscalização</i>		
32) Foi feita a descrição das formas de monitoramento e de fiscalização da alternativa selecionada?	4) Como será feita a implantação da norma e como essa implantação será acompanhada? (Considerando atores, ações, prazo e forma de acompanhamento) 13) Discorra sobre como se dará o processo de monitoramento do ato normativo.	Sim
33) O plano de monitoramento e de fiscalização da alternativa selecionada inclui informações sobre como e quando os indicadores serão resumidos, relatados e usados para melhorar o desempenho das atividades regulatórias?	Não	No Fapan não há previsão para verificação das informações sobre como e quando os indicadores serão resumidos, relatados e usados para melhorar o desempenho das atividades regulatórias.
<i>Mensuração e avaliação de desempenho</i>		
34) Estão resumidas como as atividades regulatórias se interconectam com as atividades produtivas, público-alvo e resultados esperados na iniciativa regulatória (ou seja, resumo do modelo lógico)?	Não	No Fapan não há previsão para resumo do modelo lógico da atividade regulatória.
35) Foram apresentadas referência aos indicadores que serão usados para medir mudanças nos resultados?	13) Discorra sobre como se dará o processo de monitoramento do ato normativo.	Sim
<i>Responsabilização</i>		
36) Nome completo, cargo ou função e assinatura dos responsáveis pela AIR	Espaço para assinatura de: a) Servidor responsável pelo preenchimento b) Gerente Responsável c) Superintendente	Sim

Fonte: Elaboração própria

4.2 ANÁLISE DE CONTEÚDO DA AIR

Após a validação do modelo de análise fez-se, a partir das informações constantes no Fapan, a análise do conteúdo para verificar se, a partir do descrito no Fapan, seria possível fundamentar o processo de AIR. Quando as respostas do Fapan não foram suficientes para a análise recorreu-se a Nota Técnica nº 12/2014/GOPS/SIA que fundamentou o Fapan, conforme o Processo SEI nº 60800.058948/2011-21.

TABELA 09 Análise do conteúdo da AIR:

Parâmetro / Questionamento	Objetivos
1) Foi feita a definição dos objetivos, em termos de resultados tangíveis, os quais se pretenda alcançar?	

Fapan, questionamento 3, tem-se:

"Como o ato proposto resolverá o problema descrito no item 1? A Emenda proposta resultará em revisão abrangente do RBAC nº 139, com aprimoramento da redação da maior parte dos parágrafos e reorganização de seções para facilitar a compreensão e aplicação do regulamento. A exclusão de obrigações já prevista em regulamentos específicos será adotada para redução dos encargos previstos no regulamento. Já a revisão das infrações previstas na Tabela I do Anexo III da Resolução nº 25, de 2008, terá por efeito a efetivação do processo sancionatório decorrente da aplicação do RBAC nº 139. A atuação da Anac será igualmente intensificada com a previsão de medidas acautelatórias nos casos de risco iminente à segurança das operações. Por meio da alteração da aplicabilidade do regulamento, aeródromos anteriormente não submetidos a processo formal de validação de suas operações serão incluídos no processo de certificação operacional de aeroportos, ampliando a fiscalização da Anac e promovendo relevante incremento na garantia da segurança das operações aeroportuárias. Com o objetivo de que ocorra adequada transição para os aeródromos anteriormente não submetidos à certificação, as disposições transitórias do ato proposto contêm regra que permitirá a ampliação gradual do número de operadores que se tornarão dependentes do Certificado Operacional de Aeroporto. Por fim, diante da relevância das ferramentas de aprovação de não conformidades no processo de certificação, a remissão ao processo de concessão de isenção (disciplinado no RBAC nº 11) e a adoção do procedimento de aprovação de Níveis Equivalentes de Segurança Operacional garantirão maior consistência entre os regulamentos da Anac e permitirão melhor detalhamento dos requisitos técnicos para a aprovação de tais condições excepcionais."

(Fonte: Processo SEI nº 60800.058948/2011-21 - Volume 6 (0282281) - página 8/309)

Parâmetro / Questionamento**Considerações:**

O texto apresenta objetivos em termos de diretrizes e não resultados tangíveis os quais se pretendeu alcançar. São objetivos: a) simplificar o processo de certificação para ser menos burocrático e consistente com os demais regulamentos relativos a safety; b) retirar as inconsistências entre os procedimentos de sanção previsto no RBAC nº 139 e demais resoluções sancionadoras da Anac; c) ampliar o alcance do processo de certificação operacional para aeródromos que processem menos de um milhão de passageiros ao ano; e d) formalizar os meios de validação de não-conformidades detectadas por meio dos processos de certificação operacional.

Sumário executivo

2) Foi apresentado um sumário executivo com elementos suficientes que permitam a compreensão do problema sob análise, evitando informações excessivas?

Idem ao questionamento 1.

(Fonte: Processo SEI nº 60800.058948/2011-21 - Volume 6 (0282281) - página 8/309)

Considerações:

Não foi apresentado um sumário executivo com elementos que permitam a compreensão exata do problema regulatório que ensejou na elaboração da Emenda - Vide questionamento 4. Critica-se a definição do problema regulatório pois foram elencados diversos objetivos - Vide questionamento 1 - relevantes mas que não se enquadram como problemas regulatórios, tão pouco apresentam interconexão entre si, exceto tentar reduzir as deficiências do processo de certificação operacional. Em resumo, o questionamento 3 do Fapan tenta justificar a necessidade da revisão regulatória.

Atores

3) Foi feita a identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório identificado?

Do Fapan, questionamento 12, extrai-se os atores pelo problema regulatório identificado: a) Empresas de transporte aéreo regular; b) Empresas de transporte aéreo não regular; c) Empresas de serviços aéreos especializados; d) Operadores de aeródromos; e e) Passageiros.

(Fonte: Processo nº 60800.058948/2011-21 - Volume 6 (0282281) - páginas 10 e 11/309 (Adaptado))

Considerações:

Foi feita a identificação dos atores afetados diretamente pela certificação operacional, ou pela sua ausência, embora outros atores, em especial da comunidade aeroportuária, que participam ativamente dos processos de segurança operacional tenham sido desconsiderados como afetados: a) Prestadores de serviços auxiliares ao transporte aéreo; b) Proprietários de aeronaves; c) Empresas de manutenção aeronáutica; d) Mecânicos; e e) Tripulantes.

Ação regulatória

4) Foi feita a identificação do problema regulatório que se pretende solucionar?

Fapan, questionamento 1, tem-se:

"Descreva o problema (atual ou futuro) que se pretende solucionar: A despeito da aprovação do RBAC nº 139 (Emenda nº 00) em maio de 2009, a certificação operacional de aeroportos ganhou maior impulso nos últimos anos, sendo assumido o compromisso de certificação dos principais aeroportos nacionais. Com o crescimento do número de aeroportos em processo de certificação operacional, foram identificadas pela Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA) da Anac relevantes oportunidades de melhoria no RBAC nº 139, em especial a respeito do âmbito de aplicação do regulamento, das sanções decorrentes de seu descumprimento, da validação de não conformidades ao longo do processo de certificação e dos encargos administrativos previstos no regulamento. (Grifo nosso)

Parâmetro / Questionamento

[...]"

(Fonte: Processo nº 60800.058948/2011-21 - Volume 6 (0282281) - páginas 3 e 4/309 (Adaptado))

Considerações:

Há divergências conceituais entre "problema regulatório" e "objetivos a serem alcançados com uma revisão regulatória". O problema regulatório posto até a Emenda 04 ao RBAC nº 139 era a baixa eficácia do processo de certificação operacional, mensurável pelo pequeno número de operadores de aeródromo que alcançaram a certificação, muito em razão do entendimento restritivo de outros regulamentos da Anac e demais regulamentos afetos a certificação que impediam ou atrasavam a continuidade dos processos. Cita-se, como exemplo, o entendimento que a certificação somente seria admissível caso a infraestrutura do aeródromo atendesse integralmente ao RBAC nº 154 - Projeto de Aeródromos, condição não razoável pois: a) grande parte dos aeródromos que recebe a aviação regular foram construídos antes da vigência da Emenda 00 do RBAC nº 154, que deu-se em 2008; e b) aeródromos construídos considerando operações menos exigentes, como, por exemplo, apenas voos em condições visuais que, em razão da demanda e melhorias, passaram a operar voos por instrumentos. Por outro lado, não é admissível que as operações de aeronaves aconteçam de forma incompatível com a infraestrutura existente e abaixo dos limites previstos nos regulamentos apoiadas em interpretações simplistas das normas. Em resumo, fez-se apenas a identificação de oportunidades de melhoria no regulamento uma vez que não são problemas regulatórios.

5) O problema regulatório já foi estudado em outros países? Quais?

Fapan, questionamento 8, tem-se:

"O problema ou assunto já foi regulamentado em outros países?"

(x)	Sim	Quais?	<i>A certificação operacional de aeroportos representa recomendação da Convenção da Aviação Civil Internacional e é prevista na regulação das autoridades de aviação civil dos países signatários da Convenção.</i>
()	Não		

(Fonte: Processo nº 60800.058948/2011-21 - Volume 6 (0282281) - página 9/309 (Adaptado))

Considerações:

A resposta atende ao questionamento, contudo, seu objetivo é mais amplo, pois apenas afirmar que *"A certificação operacional de aeroportos representa recomendação da Convenção da Aviação Civil Internacional e é prevista na regulação das autoridades de aviação civil dos países signatários da Convenção"* pouco agrega ao processo decisório além de induzir o tomador de decisão ao erro pois a certificação operacional, ao contrário do afirmado, é obrigação decorrente de acordos internacionais firmados pelo Brasil, portanto, não há opção de deixar de regular o tema. Sugere-se que o Fapan apresente uma lista de países com o resumo das proposições adotadas para solucionar problemas regulatórios semelhantes.

6) O problema regulatório identificado é suficiente para justificar a intervenção regulatória pois há evidências científicas ou empíricas, incertezas, considerações técnicas ou mudanças nas políticas públicas sobre o problema?

Fapan, questionamento 1, tem-se:

"Descreva o problema (atual ou futuro) que se pretende solucionar: A despeito da aprovação do RBAC nº 139 (Emenda nº 00) em maio de 2009, a certificação operacional de aeroportos ganhou maior impulso nos últimos anos, (grifo nosso) sendo assumido o compromisso de certificação dos principais aeroportos nacionais.

Parâmetro / Questionamento

[...]

A preocupação relativa à simplificação do processo de certificação resulta dos constantes esforços de reduzir o número de encargos burocráticos para atuação dos agentes regulados ao mínimo necessário (grifo nosso) para garantia da regularidade dos serviços regulados. A medida exige, por exemplo, a exclusão de requisitos já estabelecidos em regulamentos específicos da Agência e a reorganização do rito de solicitação, análise e concessão do Certificado Operacional de Aeroporto.

A respeito do segundo item listado, (grifo nosso) o RBAC nº 139 estabelece na seção 139.215 as sanções de multa (remetendo à Resolução nº 25, de 2008) e restrição da quantidade de embarques e desembarques acima do marco de um milhão de passageiros. Já na seção 139.109 são previstas as medidas de suspensão ou cancelamento do Certificado Operacional de Aeroporto. Partindo para análise da Resolução nº 25, de 2008, constata-se que as infrações descritas na norma (constantes da Tabela I do Anexo III) não correspondem de modo exato às exigências previstas no RBAC nº 139, (grifo nosso) inclusive utilizando termos já alterados no RBAC, como POOS, CHOA e MOA. [...]

O RBAC ainda carece de previsão que é desejável relativa às medidas cautelares a serem adotadas em função de risco iminente à segurança das operações aeroportuárias.

Tendo em vista a recomendação contida no item 1.4.2 do Anexo 14 à Convenção da Aviação Civil Internacional, verifica-se que a restrição da certificação operacional de aeroportos apenas para operadores de aeródromos responsáveis pelo processamento de um milhão ou mais de passageiros ao ano limita a atuação da Agência quanto aos operadores de aeródromos com processamento inferior a este número, (grifo nosso) restando inexistente um processo formal de validação das operações de tais aeródromos.

Nesse sentido, o terceiro item listado representa relevante problema a ser enfrentado pela Anac (grifo nosso) para adequação integral à recomendação da ICAO, prevendo-se com a ampliação do âmbito de operadores submetidos à certificação, relevante instrumento de promoção da segurança operacional no setor aeroportuário.

Por fim, a redefinição dos meios de validação de não conformidades no processo de certificação operacional de aeroportos permite a reestruturação do processo de avaliação do conjunto da infraestrutura e das operações existente no sítio (grifo nosso) aeroportuário, com melhor especificação dos requisitos necessários à mitigação do risco operacional decorrente das não conformidades identificadas."

(Fonte: Processo nº 60800.058948/2011-21 - Volume 6 (0282281) - páginas 3 e 4/309 (Adaptado))

Parâmetro / Questionamento*Considerações:*

No Fapan não há campo específico para justificar a intervenção regulatória com base no problema regulatório⁹, no entanto, é possível identificar as justificativas para intervenção por meio de considerações técnicas ao regulamento em revisão e os problemas regulatórios identificados. Sugere-se a introdução de campo em separado para a justificativa, principalmente quando tratar-se da análise de problema regulatório com vários objetivos ou de diversos problemas regulatórios simultâneos num mesmo processo, embora esta segunda abordagem possa ser contraproducente.

Base legal

7) Há uma base legal que ampare as ações frente ao problema regulatório?

Fapan, questionamento 5, tem-se:

"Quais são os dispositivos legais que autorizam a Anac a regulamentar o assunto? Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, art. 8º, incisos XXI e XXX; Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006, Anexo I (Regulamento da Anac), art. 4º, caput e incisos XXI e XXXI."

(Fonte: Processo SEI nº 60800.058948/2011-21 - Volume 6 (0282281) - página 9/309)

Considerações:

Sem considerações.

8) Foi verificada a existência de normas correlatas em outros países?

Idem ao questionamento 5

(Fonte: Processo SEI nº 60800.058948/2011-21 - Volume 6 (0282281) - página 9/309 (Adaptado))

Considerações:

A resposta apresentada atende parcialmente ao questionamento, no entanto, como colocado no questionamento 5, respostas mais completas permitem encaminhamento melhor, mais ágil e preciso do problema regulatório em análise, assim, sugere-se que seja apresentada uma lista de países contendo resumos dos regulamentos adotados para solucionar problemas regulatórios semelhantes:

- Anexo 14 a Convenção sobre Aviação Civil Internacional;
- DOC 9774 - Manual on Certification of Aerodromes;
- DOC 9981 - Procedures for Air Navigation Services - Aerodromes (PANS Aerodromes);
- Federal Aviation Administration (2004) Part 139 - Certification of Airports; e
- Civil Aviation Safety Authority (2003) CASR Part 139 - Aerodromes.

Política Regulatória

9) Foi feita a descrição das possíveis alternativas para o enfrentamento do problema regulatório identificado, considerando:

- a) opção de não ação;
- b) opções não normativas; e
- c) opções normativas.

Fapan, questionamento 2, tem-se:

"Quais foram as alternativas consideradas para a resolução do problema? Explique brevemente cada (mínimo 2 opções, máximo 5). Indique e justifique a alternativa escolhida."

⁹ Deste questionamento em diante, tratar-se-á do problema regulatório como posto no Fapan pois até aqui estava se criticando a definição do problema, que, no entendimento do autor está equivocada, pois considera os objetivos como sendo o problema.

Parâmetro / Questionamento

i. As alternativas consideradas a respeito da necessidade de simplificação do processo de certificação operacional foram: (a) a manutenção das regras vigentes; (b) a redução das fases do processo de certificação; e (c) a reorganização do regulamento, com exclusão de obrigações já estabelecidas em regulamentos específicos, revisão da redação dos dispositivos do RBAC para torná-los mais claros e concisos, além da alteração do conteúdo da documentação exigida pela Anac ao longo do processo. (Grifo nosso)

A primeira opção apresenta como aspecto positivo o menor custo regulatório para a Agência, mas não permite a evolução do processo de certificação na Agência, mantendo a estrutura defasada e parcialmente inconsistente do regulamento. A alternativa "b", a despeito de permitir a redução da duração do processo de certificação e a redução dos encargos administrativos decorrentes do regulamento, afetaria a eficácia do processo de certificação da Anac, na medida em que são consideradas imprescindíveis as fases de avaliação do requerimento em escritório, com posterior inspeção in loco para avaliação da efetiva implementação dos procedimentos e padrões descritos no Manual de Operações do Aeródromo (MOPS), e avaliação conjunta de todos os dados e documentos do aeródromo para julgamento quanto à procedência do requerimento de Certificado.

A alternativa "c" foi adotada ante a possibilidade de serem alterados pontualmente aspectos inconsistentes do regulamento, evitando a alteração completa da estrutura já estabelecida para o processo de certificação. (Grifo nosso) A revisão de redação, a alteração do conteúdo da documentação exigida e a exclusão de obrigações já estabelecidas em regulamentos específicos da Anac (a exemplo da exclusão das seções 139.413, 139.421, 139.423, 139.425 e 139.427) permite a obtenção de um processo de certificação operacional de aeroportos mais conciso e harmonizado com as rotinas da Agência e com as diretrizes do PSOE-Anac.

ii. Quanto à inconsistência nas sanções por descumprimento do RBAC nº 139, foram consideradas as seguintes alternativas: (a) manutenção das regras vigentes; (b) revisão das regras do RBAC nº 139 para aprimoramento das sanções julgadas necessárias à efetivação do regulamento e adequação infrações previstas na Resolução nº 25, de 2008, para adequá-las às novas regras do RBAC, além da inclusão das medidas cautelares a serem adotadas pela Anac nos casos de risco iminente à segurança das operações aeroportuárias e as consequências administrativas por não conformidades; e (c) revisão das regras do RBAC nº 139 para exclusão das sanções estabelecidas na seção 139.215, a serem previstas unicamente na Resolução nº 25, de 2008, mantendo no corpo do RBAC apenas as medidas cautelares a serem adotadas pela Anac nos casos de risco iminente à segurança das operações aeroportuárias e as consequências administrativas por não conformidades. (Grifo nosso) Novamente a opção de manter o panorama normativo vigente apresenta menor custo regulatório para Anac, mas não permite a superação dos problemas listados. A segunda alternativa considerada garante a previsão de sanções adequadas às exigências contidas no RBAC nº 139. A alternativa também favorece a segurança jurídica e a previsibilidade dos regulados a

Parâmetro / Questionamento

respeito de quais as medidas a serem adotadas em função do descumprimento do regulamento, observadas, de todo modo, as garantias procedimentais estabelecidas na Resolução nº 25, de 2008. A adequação das infrações definidas no Anexo III à Resolução garante a consistência entre os atos normativos e especifica os valores das multas cabíveis por infração ao RBAC. A previsão das medidas cautelares a serem aplicadas pela Anac nos casos de risco iminente à segurança das operações aeroportuárias tornará inequívoca a possibilidade de atuação cautelar da Agência, além garantir maior previsibilidade aos agentes regulados quanto às medidas disponíveis no processo de certificação operacional de aeroportos. Com a definição de consequências administrativas cabíveis em face de não conformidade diante das regras para obtenção do Certificado Operacional de Aeroporto, permite-se a aplicação de medidas administrativas intermediárias, passíveis de serem afastadas tão logo haja a adequação por parte do operador de aeródromo. Já a alternativa "c" permitiria igualmente a solução dos problemas de alinhamento entre o RBAC e a Resolução nº 25. A alternativa, no entanto, não teria o benefício previsto na segunda alternativa quanto à segurança jurídica e previsibilidade no que toca à aplicação das sanções por descumprimento das regras do processo de certificação. Diante de tais constatações, a segunda opção foi adotada na proposta.

iii. Quanto à abrangência do processo de certificação, prevista como uma das alterações de maior impacto na norma, foram consideradas as seguintes opções: (a) manutenção da regra contida no parágrafo 139.101(a); (b) manutenção da aplicabilidade vinculada ao número de passageiros processados anualmente, reduzindo o marco do parágrafo 139.101(a) para valor inferior a um milhão de passageiros; (c) alteração do critério para a regra de operação da aeronave. (Grifo nosso)

A respeito do tema, destacam-se experiências internacionais em que são empregadas diferentes alternativas para definição da obrigatoriedade da certificação operacional de aeroportos. Nos Estados Unidos (FAA), por exemplo, a certificação é exigida para operações regulares com aeronaves acima de nove assentos e operações não regulares com aeronaves com ao menos trinta e um assentos. Na Austrália (Casa), diferentemente, exige-se a certificação para a operação de aeronaves de transporte público com mais de trinta assentos ou carga paga máxima superior a 3.400 kg.

Diante do objetivo de que o processo de certificação conduzido pela Agência passe a alcançar os aeródromos responsáveis pela maior parte do processamento anual de passageiros, a opção "a" foi de plano afastada, tendo em vista manter o processo de certificação restrito a cerca de trinta e um aeródromos (aeródromos Classe IV, que processam um milhão ou mais de passageiros ao ano).

A segunda opção teria o efeito esperado de ampliação do rol de operadores de aeródromos submetidos à certificação, sem necessidade de alteração do critério vigente. No entanto, ainda que se tenha uma relação racional com a exposição ao risco, o critério continuaria desacoplado das regras de certificação de aeronaves ou de padrões operacionais de operadores aéreos, que formam com

Parâmetro / Questionamento

a área de infraestrutura e operações aeroportuárias o tripé da regulação técnica da Agência.

A opção "c" foi julgada a mais adequada em função de promover a ligação entre os requisitos de infraestrutura e operação de aeroportos com os processos e requisitos de certificação de aeronaves e padrões operacionais de operadores aéreos, a exemplo do que se observa em autoridades de aviação civil que são referências mundiais. Nesse sentido, comparativamente, a aplicabilidade proposta é idêntica à prevista na norma da FAA quanto às operações regulares, flexibilizando, no entanto, a aplicação às operações não regulares, com a introdução do conceito de regularidade. (Grifo nosso) Tal flexibilização está relacionada à natureza das operações não regulares, que são suplementares, visando não onerar pequenos aeroportos com operações sem regularidade.

Em decorrência da ampliação da abrangência do processo de certificação, conforme opção "c" descrita acima, foram também avaliadas alternativas para a transição do regulamento vigente para a nova aplicabilidade proposta. Nesse sentido, foram consideradas as seguintes alternativas: (i) ampliação da aplicabilidade do regulamento, concedendo Certificado provisório a todos os operadores ainda não avaliados tecnicamente e progressivamente exigindo o início e a conclusão do processo de certificação definitiva; (ii) ampliação da aplicabilidade do regulamento, com previsão de regra de transição que estabeleça prazos para início e término dos processos de certificação operacional; e (iii) ampliação da aplicabilidade do regulamento, com regra de transição que permita a gradual inclusão dos aeródromos na exigência de obtenção do Certificado à medida que forem requeridas operações mais exigentes ou aumento de frequências da aeronave crítica.

Para todas as alternativas, faz-se ainda necessário estabelecer o limite da autorização das operações, visando a regularização formal dos aeródromos com voo regular. Tal limite estaria relacionado aos Horários de Transporte - Hotran vigentes no aeródromo, apoiado pela análise de criticidade da compatibilidade das operações existentes com a infraestrutura disponível e procedimentos adotados.

A primeira alternativa, a despeito de não acarretar custos adicionais para a Agência e os regulados, implicaria na manutenção da lacuna no processo formal de validação das operações para aeródromos que processam anualmente menos de um milhão de passageiros. A alternativa representaria a concessão de uma chancela pela Anac a operações que não foram avaliadas segundo o devido processo previsto no RBAC nº 139. Nesse sentido, eventuais não conformidades existentes seriam consolidadas pelo Certificado Provisório concedido pela Anac, o que poderia levar a Agência a validar a exposição das operações a risco não tolerável.

Com a alternativa "ii", de outro modo, a certificação se tornaria obrigatória para todos os aeródromos civis públicos responsáveis por operações domésticas, de bandeira, suplementares (quando houver regularidade) ou de transporte aéreo público por empresas estrangeiras (segundo RBAC nº 129), conferindo prazos para início e término dos processos de certificação operacional. A alternativa

Parâmetro / Questionamento

teria o benefício de definir precisamente marcos para instauração e conclusão dos processos de certificação, mas esbarraria na complexidade de estabelecer de modo imediato cronograma para obtenção do Certificado por todos os aeródromos responsáveis por operações domésticas, de bandeira, suplementares (quando houver regularidade) ou de transporte aéreo público por empresas estrangeiras (segundo RBAC nº 129), além de desconsiderar as perspectivas de crescimento e as expectativas de desenvolvimento específicas de cada operador de aeródromo.

A alternativa "iii", ao seu turno, também seria responsável por tornar o RBAC nº 139 aplicável a todos os aeródromos civis públicos responsáveis por operações domésticas, de bandeira, suplementares (quando houver regularidade) ou de transporte aéreo público por empresas estrangeiras (segundo RBAC nº 129). Diferentemente das alternativas anteriores, seria criada regra de transição que permitisse que os operadores de aeródromos responsáveis pelo processamento anual de menos de um milhão de passageiros mantenham-se isentos da obrigação de obter o Certificado Operacional de Aeroporto enquanto não requeiram aumento de frequências da aeronave crítica ou operações mais exigentes. Como aspecto negativo, aeródromos que não forem demandados a receber operações mais exigentes poderão nunca entrar na obrigatoriedade de obtenção do certificado, ainda que as operações existentes tenham sido aceitas. (Grifo nosso)

Com a alteração, à medida em que operações mais exigentes que as permitidas ao operador de aeródromo sejam requeridas, o Certificado Operacional de Aeroporto passará a ser exigido. Tal abordagem incorpora os benefícios das duas alternativas anteriores, criando incentivos à instauração dos processos de certificação e à adequação de infraestruturas e operações com o objetivo de obtenção do Certificado Operacional de Aeroporto e, ao mesmo tempo, conferindo tempo para que os regulados possam se adaptar à nova regra.

Como se observa, a proposta permite a evolução gradual da abrangência do processo de certificação, permitindo que a estrutura administrativa da Anac também se consolide gradualmente à medida que forem ampliados os processos de certificação operacional. Destaca-se, ainda, que a medida não implicará na chancela provisória de operações não avaliadas tecnicamente pela Anac. Com a proposta, o Certificado Operacional de Aeroporto somente será concedido com a regular instrução do processo previsto no RBAC nº 139 e após constatadas as condições operacionais do aeródromo.

Diante dos benefícios e reduzidos custos identificados, a terceira alternativa foi adotada na proposta.

iv. Por fim, para a dificuldade relacionada à validação de não conformidades no processo de certificação, foram consideradas (a) a manutenção das regras vigentes e (b) a redefinição dos meios descritos no RBAC nº 139, com utilização dos processos de aprovação de isenções e níveis equivalentes de segurança operacional já adotados na Agência. (Grifo nosso)

A primeira alternativa garante a estabilidade das regras consolidadas no RBAC nº 139, na medida em que preserva a análise de desvios prevista no RBAC,

Parâmetro / Questionamento

baseada em "Estudo Aeronáutico que indique procedimentos que garantam um nível de segurança operacional equivalente ao que seria assegurado por aquelas normas ou procedimentos", conforme parágrafo 139.501(a).

O dispositivo assemelha-se ao parágrafo 11.25(b)(5) do RBAC nº 11, segundo o qual o pedido de isenção deve fundamentar-se nas "razões pelas quais a isenção não afetaria a segurança das operações e/ou as ações tomadas pelo peticionário para prover um nível de segurança equivalente àquele provido pelo requisito da qual a isenção é pretendida".

De plano, verifica-se que as regras para aprovação de desvios do RBAC nº 139, por corresponderem às regras para concessão de isenções, representariam um segundo meio de aprovação de não conformidades específico para o processo de certificação, análogo ao processo previsto no RBAC nº 11. A dupla previsão, no entanto, desfavorece a consistência da atuação regulatória da Anac, na medida em que diferencia procedimentos aplicáveis a casos semelhantes (descumprimento de regras estabelecidas em regulamento vigente).

É de se observar, no entanto, que a "garantia de nível de segurança equivalente" prevista no RBAC nº 11 em verdade não existiria nos casos de não atendimento do racional dos requisitos estabelecidos nos regulamentos aplicáveis. Isto porque, nesses casos, o máximo que se poderia obter após uma análise de risco seria um índice de risco "aceitável com mitigação", conforme já previsto no Doc 9859 - Safety Management Manual (SMM) da OACI.

Nesse sentido, a proposta apresentada compreende a utilização do instrumento de "isenção", regido pelo RBAC nº 11, para os casos em que, ainda que um nível de segurança equivalente não possa ser alcançado, o operador de aeródromo tenha desenvolvido um processo de gerenciamento de risco resultando em um índice de risco "aceitável com mitigação". Neste caso, o não cumprimento do requisito ou de seu racional demandaria uma decisão do Colegiado da Anac, tendo em vista as possíveis implicações no Programa de Segurança de Estado.

Diferentemente, quando um requisito não seja cumprido na letra da norma, mas o operador de aeródromo tenha elaborado "Estudo de Compatibilidade" ou "Estudo Aeronáutico" demonstrando o atendimento ao racional do requisito, a proposta apresentada utiliza a figura já existente em outros setores da Agência da aprovação de "Níveis Equivalentes de Segurança Operacional", que neste caso não seriam tratadas como um processo de isenção, mas no âmbito técnico do próprio processo de certificação, cabendo ao Superintendente de Infraestrutura Aeroportuária a aprovação de operações em condições distintas das previstas literalmente na regra vigente.

Adotou-se, portanto, a segunda alternativa por evitar a criação de nomenclatura distinta para instrumento já adotado, além de permitir maior consistência à regulação da Agência. (Grifo nosso)

Do exposto, tendo em vista a necessidade de compatibilização dos conceitos descritos acima, considera-se necessária a revisão descrita, que somente será alcançada com a alternativa "b".

Parâmetro / Questionamento*Considerações:*

A resposta apresentada atende parcialmente ao questionamento quanto a descrição das possíveis alternativas para o enfrentamento dos problemas regulatórios pois considerada, para cada um dos problemas regulatórios as opções de: a) não ação e b) normativas. Para atender ao modelo, deveria prever opções não normativas, no entanto, as alternativas colocadas são sempre normativas, pois conceitualmente indifere manter ou alterar a regulação atual, são sempre opções normativas. É compreensível não terem sido apresentadas opções não-normativas pois para as áreas de regulação técnica da Anac é obrigatória a opção regulatória em decorrência de acordos internacionais firmados pelo Brasil.

10) Foi feita a exposição dos impactos - positivos e negativos (econômicos, ambientais e sociais sobre os cidadãos, empresas e governo) - para cada uma das alternativas para o enfrentamento identificadas?

Fapan, questionamento 12, tem-se:

"Descreva os possíveis efeitos do ato proposto, conforme tabela abaixo.

	<i>Efeitos positivos</i>	<i>Efeitos negativos</i>
<i>Empresas de transporte aéreo regular</i>	<i>Aumento da segurança nos aeródromos</i>	<i>Aerportos não certificados não poderão ter operações regidas pelos RBAC 121 (exceto operações suplementares, sem regularidade) e 129.</i>
<i>Empresas de transporte aéreo não regular</i>	<i>Aumento da segurança nos aeródromos</i>	<i>Aerportos não certificados não poderão ter operações regidas pelos RBAC 121 (exceto operações suplementares, sem regularidade) e 129.</i>
<i>Empresas de serviços aéreos especializados</i>	<i>Aumento da segurança nos aeródromos</i>	-
<i>[...]</i>		
<i>Operadores de Aeródromos</i>	<i>Simplificação do processo para obtenção do Certificado Operacional de Aeroporto. Revisão geral de redação, tornando mais claros e objetivos os requisitos do regulamento. Maior definição a respeito dos instrumentos para validação de não conformidades</i>	<i>Custos para readequação de procedimentos. Custos para instrução dos processos de certificação e para elaboração, execução e manutenção de um Programa de Prevenção de Risco Associado ao Uso Indevido de Substâncias Psicotrópicas (PPSP), no caso dos aeródromos que passam a se submeter ao RBAC</i>
<i>[...]</i>		

Parâmetro / Questionamento		
Passageiros	<i>Aumento da segurança nas operações nos aeródromos que passam a se submeter à exigência de obtenção do Certificado Operacional de Aeroporto</i>	<i>Aeroportos não certificados não poderão ter operações regidas pelos RBAC 121 (exceto operações suplementares, sem regularidade) e 129</i>
[...]		

(Fonte: Processo nº 60800.058948/2011-21 - Volume 6 (0282281) - páginas 10 e 11/309 (Adaptado))

Considerações:

A resposta deve ser dividida em duas partes: a) os impactos não foram analisados para cada uma das alternativas de enfrentamento identificadas, portanto, a análise é superficial, pois somente analisando os impactos referentes a cada uma das alternativas que é possível determinar qual delas é capaz de atender melhor o problema regulatório, adicionalmente, a análise da forma como foi feita não atende ao previsto no modelo; e b) quanto a análise da alternativa selecionada, esta também atende parcialmente ao questionamento pois embora apresente impactos, positivos e negativos, aos quais cada um dos atores ou grupos afetados estão sujeitos em relação aos problemas regulatórios identificados, estes foram relatados de forma superficial, como por exemplo: "*Custos para readequação de procedimentos.*" ou foram desconsiderados na elaboração do Fapan, como exemplo, a necessidade de treinamento em segurança operacional para a) Prestadores de serviços auxiliares ao transporte aéreo; b) Empresas de manutenção aeronáutica; c) Mecânicos; e d) Tripulantes, que não foram relacionados entre os afetados por estes problemas regulatórios. Também observa-se que não foi feito o inter-relacionamento entre atores e impactos. Outro ator importante desconsiderado foram os reguladores, pois a implantação de novos processos ou modificação nos atuais impacta nas atividades administrativas, de monitoramento e fiscalizatórias, devendo a análise considerar os impactos em termos gerais e de custos.

11) Foi feita a análise para verificação da distribuição dos impactos positivos e negativos entre várias partes afetadas e setores da economia?

Idem ao questionamento 10.

(Fonte: Processo nº 60800.058948/2011-21 - Volume 6 (0282281) - páginas 10 e 11/309 (Adaptado))

Considerações:

Além do relatado no questionamento 10, não foi feita a distribuição dos impactos entre as partes afetadas e setores da economia. As respostas apresentadas são pobres na identificação, detalhamento e distribuição dos impactos entre atores e grupos afetados e não apresenta uma segunda análise para tentar redistribuir de forma mais equânime os impactos.

12) Foi feita a comparação das alternativas identificadas, apontando, justificadamente, a alternativa ou a combinação de alternativas que se mostra mais adequada para alcançar os objetivos pretendidos e solucionar o problema regulatório identificado?

Fapan, questionamento 2, tem-se:

"Quais foram as alternativas consideradas para a resolução do problema? Explique brevemente cada (mínimo 2 opções, máximo 5). Indique e justifique a alternativa escolhida.

[...]

i. As alternativas consideradas a respeito da necessidade de simplificação do processo de certificação operacional foram:

[...]

Parâmetro / Questionamento

A alternativa "c" foi adotada ante a possibilidade de serem alterados pontualmente aspectos inconsistentes do regulamento, evitando a alteração completa da estrutura já estabelecida para o processo de certificação. (Grifo nosso)

ii. Quanto à inconsistência nas sanções por descumprimento do RBAC nº 139, foram consideradas as seguintes alternativas:

[...]

A segunda alternativa considerada garante a previsão de sanções adequadas às exigências contidas no RBAC nº 139. A alternativa também favorece a segurança jurídica e a previsibilidade dos regulados a respeito de quais as medidas a serem adotadas em função do descumprimento do regulamento, observadas, de todo modo, as garantias procedimentais estabelecidas na Resolução nº 25, de 2008. A adequação das infrações definidas no Anexo III à Resolução garante a consistência entre os atos normativos e especifica os valores das multas cabíveis por infração ao RBAC. A previsão das medidas cautelares a serem aplicadas pela Anac nos casos de risco iminente à segurança das operações aeroportuárias tornará inequívoca a possibilidade de atuação cautelar da Agência, além garantir maior previsibilidade aos agentes regulados quanto às medidas disponíveis no processo de certificação operacional de aeroportos. Com a definição de consequências administrativas cabíveis em face de não conformidade diante das regras para obtenção do Certificado Operacional de Aeroporto, permite-se a aplicação de medidas administrativas intermediárias, passíveis de serem afastadas tão logo haja a adequação por parte do operador de aeródromo. (Grifo nosso) Já a alternativa "c" permitiria igualmente a solução dos problemas de alinhamento entre o RBAC e a Resolução nº 25. A alternativa, no entanto, não teria o benefício previsto na segunda alternativa quanto à segurança jurídica e previsibilidade no que toca à aplicação das sanções por descumprimento das regras do processo de certificação. Diante de tais constatações, a segunda opção foi adotada na proposta. (Grifo nosso)

iii. Quanto à abrangência do processo de certificação, prevista como uma das alterações de maior impacto na norma, foram consideradas as seguintes opções:

[...]

A opção "c" foi julgada a mais adequada em função de promover a ligação entre os requisitos de infraestrutura e operação de aeroportos com os processos e requisitos de certificação de aeronaves e padrões operacionais de operadores aéreos, a exemplo do que se observa em autoridades de aviação civil que são referências mundiais. Nesse sentido, comparativamente, a aplicabilidade proposta é idêntica à prevista na norma da FAA quanto às operações regulares, flexibilizando, no entanto, a aplicação às operações não regulares, com a introdução do conceito de regularidade. (Grifo nosso)

[...]

A alternativa "iii", ao seu turno, também seria responsável por tornar o RBAC nº 139 aplicável a todos os aeródromos civis públicos responsáveis por operações

Parâmetro / Questionamento

domésticas, de bandeira, suplementares (quando houver regularidade) ou de transporte aéreo público por empresas estrangeiras (segundo RBAC nº 129). Diferentemente das alternativas anteriores, seria criada regra de transição que permitisse que os operadores de aeródromos responsáveis pelo processamento anual de menos de um milhão de passageiros mantenham-se isentos da obrigação de obter o Certificado Operacional de Aeroporto enquanto não requeiram aumento de frequências da aeronave crítica ou operações mais exigentes. Como aspecto negativo, aeródromos que não forem demandados a receber operações mais exigentes poderão nunca entrar na obrigatoriedade de obtenção do certificado, ainda que as operações existentes tenham sido aceitas. (Grifo nosso)

[...]

Diante dos benefícios e reduzidos custos identificados, a terceira alternativa foi adotada na proposta.

iv. Por fim, para a dificuldade relacionada à validação de não conformidades no processo de certificação, foram consideradas:

[...]

De plano, verifica-se que as regras para aprovação de desvios do RBAC nº 139, por corresponderem às regras para concessão de isenções, representariam um segundo meio de aprovação de não conformidades específico para o processo de certificação, análogo ao processo previsto no RBAC nº 11. (Grifo nosso)

[...]

Nesse sentido, a proposta apresentada compreende a utilização do instrumento de "isenção", regido pelo RBAC nº 11, para os casos em que, ainda que um nível de segurança equivalente não possa ser alcançado, o operador de aeródromo tenha desenvolvido um processo de gerenciamento de risco resultando em um índice de risco "aceitável com mitigação". (Grifo nosso) Neste caso, o não cumprimento do requisito ou de seu racional demandaria uma decisão do Colegiado da Anac, tendo em vista as possíveis implicações no Programa de Segurança de Estado (SSP).

[...]

Adotou-se, portanto, a segunda alternativa por evitar a criação de nomenclatura distinta para instrumento já adotado, além de permitir maior consistência à regulação da Agência. (Grifo nosso)

Do exposto, tendo em vista a necessidade de compatibilização dos conceitos descritos acima, considera-se necessária a revisão descrita, que somente será alcançada com a alternativa "b".

(Fonte: Processo nº 60800.058948/2011-21 - Volume 6 (0282281) - páginas 4 a 8/309)

Considerações:

Embora questionável parte das alternativas propostas para alcançar os objetivos pretendidos e solucionar os problemas regulatórios identificados, observa-se que três problemas regulatórios tiveram tratamento aceitável: a) simplificação do processo de certificação para redução da burocracia e incremento da consistência com demais regulamentos de safety; b) retirada das inconsistências

Parâmetro / Questionamento

entre o processo de sanção previsto no regulamento e demais resoluções sancionadoras da Anac; e d) formalização dos meios de validação de não-conformidades detectadas por meio dos processos de certificação operacional.

No entanto, o tratamento dado ao problema regulatório c) *ampliação do alcance do processo de certificação operacional para aeródromos que processem menos de um milhão de passageiros ao ano*, criou novos problemas regulatórios, que sequer foram analisados tão pouco redistribuídos entre os atores. Estes problemas são:

- torna compulsória a certificação para operador de aeródromo que pretenda processar voos regulares impondo: a) elevados custos de entrada, pois não se deve ignorar que a certificação implica em elevar os custos do aeródromo que podem incluir a adequação da infraestrutura, elaboração e manutenção do MOPS atualizado, treinamento de pessoal, aplicação dos procedimentos de *safety*, monitoramento de atividade e resultados; e a mudança dos comportamentos daqueles que trabalham no lado ar do aeródromo; b) o custo da certificação inclusive das inspeções aeroportuárias, pelo regramento atual, é integralmente arcado pelo operador de aeródromo e deveria ser coberto pelas tarifas aeroportuárias, reguladas pela Anac, mas não há tal previsão na atual composição de custos. Dependendo do montante dos custos, estes podem levar à: i) desequilíbrio financeiro que ocasione a inviabilidade do aeródromo; ii) desestímulo ao operador de aeródromo para obtenção da certificação; ou iii) redução da segurança operacional do aeródromo pela indisponibilidade de recursos para manutenção ou outros investimentos; e c) deve-se considerar que as especificações operativas após a certificação sejam mais restritivas que as praticadas no aeródromo;
- continua desconhecido o nível da segurança operacional nos aeródromos incluídos na regra de transição - Portaria nº 908/SIA/2016 - bem como o desincentivo à certificação pois o operador de aeródromo pode optar por limitar, de vontade própria, as operações de forma a manter-se fora da obrigatoriedade da certificação;
- tratamento não equânime entre operadores de aeródromo pela não exigência da certificação dos aeródromos incluídos na regra de transição; e
- baixa efetividade da certificação provisória apesar dos elevados custos e burocracia para regulados e reguladores, além de apresentar indicações contraditórias sobre a segurança operacional no aeródromo ao conceder o certificado a um operador de aeródromo que, de fato, não opera um aeródromo que recebe voos regulares, considerando apenas os resultados de entrevistas e análise documental, indicando como aceitável o nível de segurança - para no decorrer do processo, se este operador não logre êxito para obtenção da certificação definitiva, ter de revogar o certificado pois agora considera que nível não é mais aceitável.

Por fim, como a identificação e distribuição dos impactos entre os atores foi pobre, a alternativa ou a combinação de alternativas não se mostrou mais adequada para alcançar os objetivos pretendidos e solucionar o problema regulatório identificado.

Participação social e contribuições

13) (Excluído)

14) (Excluído)

Parâmetro / Questionamento

15) Foram consideradas as informações, contribuições e manifestações recebidas ao longo da elaboração da AIR em processos de participação social (pessoas, tomadores de decisões e grupos afetados) ou por meio de outros processos de recebimento de subsídios de interessados?

No Fapan não há previsão para participação social, tão pouco a inclusão de informações, contribuições e manifestações recebidas ao longo da elaboração da AIR em processos de participação social ou por meio de outros processos de recebimento de subsídios de interessados.

Considerações:

A partir da Nota Técnica nº 12/2014/GOPS/SIA (Volume 2 (0282216) - página 59/100) têm-se:

"127 Quanto ao aspecto de consulta externa na fase de elaboração da presente proposta, foi realizada apresentação sobre o tema para os maiores operadores de aeroportos no Brasil, durante a "Reunião Técnica de Indicadores de Desempenho Operacional", no âmbito do Projeto Piloto instituído pela Portaria Anac nº 280/SIA, de 30 de janeiro de 2013, com ampliação do rol de aeroportos dada pela Portaria Anac nº 134/SIA, 16 de janeiro de 2014"

128 No entanto a fim de que o conhecimento da proposta tenha maior alcance, julga se necessária e oportuna a realização de Audiência Pública (preferencialmente nos formatos documental e presencial e com duração de quarenta e cinco dias) para assegurar a manifestação de agentes e usuários do setor de infraestrutura aeroportuária além de representantes de eventuais órgãos interessados, no escopo de recolher subsídios ao aperfeiçoamento do processo de certificação operacional de aeroportos observado o disposto na Instrução Normativa nº 18, de 17 de fevereiro de 2009"

No processo 60800.058948/2011-21 localizou-se: a) Nota Técnica nº 10/2015/GNAD/GCOP/SIA/BSB, referente as alterações feitas na proposta de Emenda nº 05 ao RBAC nº 139 decorrente das sugestões levantadas por meio da Audiência Pública nº 08/2015 (Volume 6 (0282281) - página 144 a 153); e b) Relatório de Análise das Contribuições referentes à Audiência Pública nº 08/2015 - Proposta de edição de Emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil nº 139 (RBAC nº 139), (Volume 6 (0282281) - página 197 a 153), estando também disponível no link Participação social > Audiências e consultas públicas no sítio da Anac na rede mundial de computadores, dando transparência sobre o processo de tomada de decisão, confirmando assim, que o houve a inclusão de informações, contribuições e manifestações recebidas ao longo da elaboração da AIR em processos de participação social.

16) (Excluído)

Análise de conflitos

17) Foram analisados possíveis conflitos entre o regulamento proposto e outras áreas da Agência, identificando-os, se houve contato e o posicionamento sobre o tema?

Fapan, questionamento 6, tem-se:

"O regulamento proposto afetará outras áreas da Agência? Quais? Essas áreas foram contatadas? Como se posicionaram sobre o assunto? Não há impacto em áreas externas à Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária."

(Fonte: Processo nº 60800.058948/2011-21 - Volume 6 (0282281) - página 9/309)

Parâmetro / Questionamento**Considerações:**

Inicialmente traz-se a aplicabilidade como colocada no texto da norma:

"139.1 Aplicabilidade

(a) Este Regulamento é de cumprimento obrigatório pelo operador de aeródromo que atua em aeródromo civil público brasileiro, compartilhado ou não, que processa ou pretende processar:

(1) operações domésticas ou de bandeira, regidas pelo RBAC 121;

(2) operações suplementares, regidas pelo RBAC 121, quando houver regularidade; ou

(3) operações de empresas estrangeiras que têm por objetivo o transporte aéreo civil público no Brasil, regidas pelo RBAC 129.

(b) O operador de aeródromo e demais pessoas, naturais ou jurídicas, que atuem em sítio aeroportuário localizado em área de fronteira internacional devem seguir, além do disposto neste Regulamento, as restrições e definições impostas em acordo(s) firmado(s) com o(s) país(es) limítrofe(s).

(c) Este Regulamento não se aplica a heliportos e helipontos."

A proposta, em tese, não entraria em conflito com as competências de outras áreas da Anac, pois fora construída, em especial a aplicabilidade, referenciando-se a outros regulamentos da Anac. No entanto, em consulta aos regulamentos referenciados, conclui-se que o regulador tornou a aplicabilidade da Emenda 05 ao RBAC nº 139 um texto confuso e hermético ao leitor não habituado com a linguagem dos regulamentos aeronáuticos com sucessivas e intrincadas referências, por vezes cíclicas, que torna a aplicabilidade pouco clara, em desconformidade ao previsto nas recomendações da OCDE sobre boas práticas regulatórias. Ademais, caso haja alterações em quaisquer um dos regulamentos usados na construção desta aplicabilidade, impactará na aplicabilidade deste Regulamento. Também foi desconsiderado o papel da Superintendência de Ação Fiscal como auxiliar no processo de vigilância continuada da certificação operacional.

18) Foram analisados possíveis conflitos entre o regulamento proposto e outros órgãos ou entidades, identificando-os, se houve contato e o posicionamento sobre o tema?

Fapan, questionamento 7, tem-se:

Existem outros órgãos/entidades afetados com a edição da norma?

() Anvisa () Comaer () Polícia Federal

() Receita Federal () Outros:

Esses órgãos/entidades foram contatados? Como se posicionaram sobre o assunto?

"Não há impacto em entidades ou órgão externos à Anac."

(Fonte: Processo nº 60800.058948/2011-21 - Volume 6 (0282281) - página 9/309)

Considerações:

Sem considerações.

Análise das alternativas

19) Foi avaliado o efeito no desenvolvimento regional da alternativa selecionada?

No Fapan não há previsão para análise do efeito da alternativa selecionada no desenvolvimento regional.

Parâmetro / Questionamento**Considerações:**

Faz-se necessário a inclusão das análises custo x benefício da regulação, bem como verificações sobre os efeitos da regulação no desenvolvimento regional como preconizado pela OCDE ((Brasil (2018), Austrália (2014)). Estas análises devem verificar se a regulação produz benefícios suficientes que justifiquem seus custos, no entanto, quando se trata de segurança, embora seja relativamente fácil identificar os benefícios, a valoração não é trivial, ainda mais quando se trata de precifica vidas. As considerações sobre o questionamento 12 apontam que a certificação implica em custos crescentes para o operador de aeródromo, que, no entanto, devem ser limitados ao valor das vidas poupadas pela não ocorrência de um incidente ou acidente no aeródromo. Obter a certificação significa em um alto custo de entrada (adequação da infraestrutura física, elaboração e manutenção do MOPS atualizado, treinamento de pessoal, aplicação dos procedimentos de *safety*, monitoramento dos resultados e da mudança dos comportamentos dos que trabalham no lado ar do aeródromo), que ainda podem estar associados a redução das receitas em razão de especificações operativas mais restritivas aquelas praticadas antes da certificação. Associado à elevação dos custos do operador de aeródromo devem-se somar os custos do regulador: administrativos, monitoramento e fiscalização. Cabe lembrar que a aviação é indutora de crescimento econômico e não sendo possível as operações regulares em aeródromos cujo operador não seja detentor de um certificado, é provável que o desenvolvimento regional seja afetado por esta decisão. Também não aferiu-se o benefício líquido provável para cada uma das opções regulatórias.

20) Foi avaliada a carga administrativa imposta pela alternativa selecionada?

No Fapan não há previsão para análise da carga administrativa imposta.

Considerações:

Faz-se necessário a inclusão de análise custo x benefício de forma detalhada na regulação e seus efeitos sobre a carga administrativa, tanto do regulador como dos regulados, para que seja a menor possível, sem sobreposição de esforços e auferindo os maiores benefícios. Não é suficiente somente relacionar os possíveis incrementos de custos, como constante nos questionamentos 19 e 21, sem uma avaliação detalhada dos custos e benefícios a serem auferidos. No questionamento 12 foram apresentadas algumas questões relativas ao incremento da carga administrativa decorrente da alteração da regulação, sem maiores detalhamentos referentes aos custos. Uma aproximação desta temática está sendo desenvolvida concomitantemente com este trabalho por Pinho (2019) em "*Proposta de intervenção para utilização do Standard Cost Model na determinação dos custos de conformidade ao Regulamento Brasileiro de Aviação Civil nº 139 - Certificação Operacional de Aeroportos.*"

21) Foi feita a descrição qualitativa ou quantitativa dos custos da alternativa selecionada?

Fapan, questionamento 10, tem-se:

"Descreva qualitativamente e, se possível, quantitativamente os custos do ato.

A proposta envolve custos para adequação de operadores de aeródromos anteriormente não incluídos no âmbito de aplicação do RBAC nº 139 que passam, a partir da presente proposta, a ser destinatários da exigência de obtenção do Certificado Operacional (grifo nosso) de Aeroporto. De acordo com os dados de 2010 a 2013, à lista de trinta e um aeródromos enquadrados na regra vigente de aplicação do RBAC nº 139, serão somados outros oitenta e quatro aeródromos. Este número abrange os aeródromos que processam operações domésticas, de bandeira, suplementares (quando houver regularidade) ou de transporte aéreo público por empresas estrangeiras (segundo RBAC nº 129), porém com processamento inferior a um milhão de

Parâmetro / Questionamento

passageiros ao ano. Os custos citados envolvem a instrução dos requerimentos de Certificado e a adequação de infraestruturas e procedimentos às regras técnicas vigentes. Para aeródromos certificados, não foram identificados custos significativos decorrentes da alteração proposta, (grifo nosso) uma vez que os requisitos técnicos não foram alterados. A ampliação do número de aeródromos enquadrados na aplicabilidade do RBAC nº 139 terá ainda como reflexo a ampliação do número de aeródromos enquadrados na aplicabilidade do RBAC nº 120, que dispõe sobre o Programa de Prevenção do Risco Associado ao Uso Indevido de Substâncias Psicoativas na Aviação Civil (PPSP).(grifo nosso) Desse modo, os mesmos 84 aeródromos deverão elaborar, executar e manter um PPSP. Para a Agência, custos administrativos decorrerão do aumento do número de processos de certificação para análise técnica, na qual se insere a realização de inspeção de certificação in loco. (grifo nosso)"

(Fonte: Processo nº 60800.058948/2011-21 - Volume 6 (0282281) - páginas 9 e 10/309)

Considerações:

O Fapan apresenta uma descrição qualitativa simplificada dos custos da alternativa selecionada. Como colocado nas considerações anteriores, a certificação altera a estrutura de custos nos aeródromos, em geral para valores mais elevado do que sem a certificação, portanto, qualquer alternativa selecionada impacta não somente nos operadores de aeródromos anteriormente excluídos da aplicabilidade do RBAC nº 139, mas todos os aeródromos, diferentemente do colocado no Fapan. Considerando a alternativa de desregulamentação, os operadores hoje certificados poderiam reduzir seus custos de conformidade englobando, inclusive, custos associados a aplicabilidade de outros regulamentos, como o RBAC nº 120 - Programa de Prevenção do Risco Associado ao Uso Indevido de Substâncias Psicoativas na Aviação Civil, portanto, não é suficiente apenas relacionar possíveis incrementos de custos sem uma avaliação mais profunda destes e dos potenciais benefícios a serem auferidos, ainda mais quando estes estão quantificados de forma superficial. Assim, faz-se necessário a inclusão de análise qualitativa dos custos referentes à alternativa selecionada de forma mais bem detalhada.

22) (Excluído)

23) Foi feita a descrição qualitativa ou quantitativa dos benefícios da alternativa selecionada?

Fapan, questionamento 11, tem-se:

"Descreva qualitativamente e, se possível, quantitativamente os benefícios do ato.

Parâmetro / Questionamento

O ato tem impacto direto na promoção da segurança nas operações aeroportuárias (grifo nosso) de aeródromos civis públicos responsáveis por operações domésticas, de bandeira, suplementares (quando houver regularidade) ou de transporte aéreo público por empresas estrangeiras (segundo RBAC nº 129), uma vez que torna gradualmente obrigatória, por meio do processo de certificação operacional, a validação das operações de todos os aeródromos responsáveis por tais operações. A execução de Programa de Prevenção do Risco Associado ao Uso Indevido de Substâncias Psicoativas na Aviação Civil também tem como objetivo o aumento da segurança. A simplificação do processo permite a redução de encargos administrativos e a melhor compreensão do regulamento pelos agentes regulados. Com a revisão do processo sancionatório decorrente da aplicação do RBAC, é assegurada maior consistência entre os regulamentos da Anac, propiciando meios mais efetivos e juridicamente sólidos para aplicação de sanções por infrações ao processo de certificação operacional de aeroportos. Por fim, a redefinição dos instrumentos de validação de não conformidades no processo de certificação tem por benefício a melhor estruturação do processo de certificação e a garantia de maior isonomia no tratamento dos requerimentos formulados pelos diversos setores regulados pela Agência."(grifo nosso)

(Fonte: Processo nº 60800.058948/2011-21 - Volume 6 (0282281) - página 10/309)

Considerações:

A descrição qualitativa dos benefícios da alternativa selecionada é resumida, de forma satisfatória, no seguinte: a) promoção da segurança operacional nas operações aeroportuárias; b) redução do risco associado ao uso de substâncias psicoativas; c) simplificação dos processos com redução de encargos administrativos; d) melhoria da compreensão dos regulamentos pelos regulados; e) aumento da efetividade e solidez jurídica dos processos sancionatórios; f) melhor estruturação do processo de certificação com a redefinição dos instrumentos de validação de não-conformidades no processo de certificação; e g) tratamento isonômico dos requerimentos de validação de não-conformidades no processo de certificação.

Fazendo a análise quantitativa dos benefícios citados verifica-se ser esta de difícil execução e valoração, além destes benefícios terem sido colocados de forma bastante genérica.

Dos benefícios relacionados, a redução do risco associado ao uso de substâncias psicoativas não está diretamente associada a alternativa selecionada, mas ao intercruzamento de regulamentos.

24) (Excluído)

25) Os benefícios alcançados são superiores aos custos que a alternativa selecionada impõe?

No formulário atual não há previsão para análise custo x benefício tão pouco a avaliação se os benefícios alcançados são superiores aos custos que a alternativa selecionada impõe.

Considerações:

Faz-se necessário a inclusão de análise custo x benefício e a avaliação se os benefícios alcançados são superiores aos custos que a alternativa selecionada, embora seja de difícil valoração devido a natureza qualitativa desta análise e os benefícios terem sido colocados de forma bastante genérica.

Parâmetro / Questionamento

Consolidando as análises parciais realizadas para determinar se os benefícios alcançados são superiores aos custos que a alternativa selecionada impõe verificou-se que:

- Em termos de custos: a) a certificação impõe um alto custo de entrada para o operador de aeródromo que pretenda processar voos regulares; b) pode haver redução das receitas em razão de especificações operativas mais restritivas aquelas praticadas antes da certificação; c) não se tem levantado os efeitos na carga administrativa, tanto do regulador como dos regulados; d) não se tem levantado os efeitos da regulação sobre o regulador, em especial os custos administrativos, de monitoramento e de fiscalização; e e) foi desconsiderada a alternativa de desregulamentação, que permitiria aos operadores certificados reduzir seus custos de conformidade;
- Em termos de benefícios: a) promoção da segurança operacional nas operações aeroportuárias; b) redução do risco associado ao uso de substâncias psicoativas; c) simplificação dos processos com redução de encargos administrativos; d) melhoria da compreensão dos regulamentos pelos regulados; e) aumento da efetividade e solidez jurídica dos processos sancionatórios; f) melhor estruturação do processo de certificação com a redefinição dos instrumentos de validação de não-conformidades no processo de certificação; e g) tratamento isonômico dos requerimentos de validação de não-conformidades no processo de certificação; e
- Não foi determinado os efeitos sobre desenvolvimento regional.

26) Foi feita a estimativa de custo x benefício no tempo?

No formulário atual não há previsão para estimativa de custo / benefício no tempo.

Considerações:

Faz-se necessário a inclusão da estimativa de custo / benefício no tempo, que pode indicar a maior atratividade de uma alternativa regulatória que produza maiores efeitos num prazo mais longo, ao invés de uma que aponte maiores benefícios a curto prazo, mas que os ganhos sejam decrescentes com o decorrer do tempo.

Estratégia para implementação

27) Foi feita a descrição da estratégia para implementação da alternativa selecionada?

Fapan, questionamento 4, tem-se:

"Como será feita a implantação da norma e como essa implantação será acompanhada? (Considerando atores, ações, prazo e forma de acompanhamento)."

	<i>Ações</i>	<i>Prazo</i>	<i>Acompanhamento</i>
Anac	<i>Publicação e Divulgação dos Regulamentos Alterados</i>	<i>Contínuo</i>	<i>SIA/GOPS providenciará a divulgação de comunicado no site da Anac</i>
	<i>Treinamento de inspetores e agentes atuantes no processo de certificação</i>	<i>Até o início da vigência do regulamento</i>	
Regulados	<i>Adesão ao processo de certificação e adequação de procedimentos</i>	<i>Para operadores de aeródromos Classes I, II e III, quando for requerido aumento de frequências da aeronave crítica ou</i>	-

Parâmetro / Questionamento			
		<i>operações mais exigentes.</i>	
		<i>Para operadores de aeródromos Classe IV, haverá previsão de data específica.</i>	
<i>Outros Órgãos</i>	-	-	-

(Fonte: Processo nº 60800.058948/2011-21 - Volume 6 (0282281) - páginas 9 e 10/309)

Considerações:

O cronograma de implantação e acompanhamento da mudança regulatória é extremamente pobre, carecendo de detalhamento das ações de implantação, prazos e, em especial como se dará o monitoramento, de fato, não se pode nem dizer que o quadro apresentado pode ser considerado como estratégia para implementação da alternativa selecionada.

28) Foram avaliadas as possíveis barreiras à conformidade?

No formulário atual não há previsão para avaliação de possíveis barreiras à conformidade.

Considerações:

Faz-se necessário a inclusão da avaliação de possíveis barreiras à conformidade. Apesar desta avaliação não constar no formulário atual, houve a preocupação de criar uma regra de transição, ainda que imperfeita, para os operadores de aeródromo que não estavam submetidos a aplicabilidade anterior de forma a facilitar o processo de adequação. Cabe questionar se a alternativa selecionada é efetiva na solução dos problemas regulatórios, ou cria novos, como exposto nas Considerações do questionamento 12.

29) Existindo problemas de conformidade, os mecanismos para superá-los estão descritos?

No formulário atual não há previsão para estabelecimento de mecanismos para superação de problemas de conformidade.

Considerações:

Faz-se necessário a inclusão de mecanismos para superação dos problemas de conformidade que foram desconsiderados na alternativa selecionada.

30) Foi verificado se há necessidade de alteração ou revogação de normas em vigor?

No formulário atual não há previsão para verificação quanto à necessidade de alteração ou revogação de normas em vigor.

Considerações:

Considerando a forma como os regulamentos da Anac são construídos, a publicação de um novo RBAC ou a Emenda enseja necessariamente na alteração do RBAC nº 01, atualmente na Emenda 03 que estabelece definições, regras de redação e unidades de medida para uso nos RBAC e na Resolução nº 472/2018, que estabelece providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da Anac.

31) Foi verificado se a alternativa selecionada está em conformidade com as obrigações internacionais?

No formulário não há previsão para verificação quanto à conformidade com as obrigações internacionais.

Considerações:

As obrigações internacionais da Anac foram desconsideradas pela alternativa selecionada - Vide as considerações do questionamento 5.

Parâmetro / Questionamento			
Monitoramento e fiscalização			
32) Foi feita a descrição das formas de monitoramento e de fiscalização da alternativa selecionada?			
Fapan, questionamento 4, tem-se: "Como será feita a implantação da norma e como essa implantação será acompanhada? (Considerando atores, ações, prazo e forma de acompanhamento)."			
	<i>Ações</i>	<i>Prazo</i>	<i>Acompanhamento</i>
Anac	<i>Publicação e Divulgação dos Regulamentos Alterados</i>	<i>Contínuo</i>	<i>SIA/GOPS providenciará a divulgação de comunicado no site da Anac</i>
	<i>Treinamento de inspetores e agentes atuantes no processo de certificação</i>	<i>Até o início da vigência do regulamento</i>	
Regulados	<i>Adesão ao processo de certificação e adequação de procedimentos</i>	<i>Para operadores de aeródromos Classes I, II e III, quando for requerido aumento de frequências da aeronave crítica ou operações mais exigentes.</i>	
		<i>Para operadores de aeródromos Classe IV, haverá previsão de data específica.</i>	
Outros Órgãos	-	-	-

Fapan, questionamento 13, tem-se:

"13) Discorra sobre como se dará o processo de monitoramento do ato normativo.

O monitoramento será realizado por meio dos procedimentos de avaliação técnica dos requerimentos de Certificado Operacional de Aeroporto, inspeção de certificação e vigilância continuada, nos quais o cumprimento das diversas exigências técnicas aplicáveis às operações aeroportuárias é avaliado pela Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária."

(Fonte: Processo nº 60800.058948/2011-21 - Volume 6 (0282281) - páginas 6, 7 e 11/309)

Considerações:

Vide as considerações do questionamento 27, pois o cronograma de implantação e acompanhamento da mudança regulatória é extremamente pobre, carecendo de detalhamento das ações de implantação, prazos e, em especial como se dará o monitoramento.

O questionamento 13 do Fapan pode ser entendido como uma primeira tentativa de Avaliação de Resultado Regulatório - ARR, pois indica a necessidade de monitoramento da efetividade da alternativa selecionada, embora careça de maiores detalhamentos e orientações.

Parâmetro / Questionamento

33) O plano de monitoramento e de fiscalização da alternativa selecionada inclui informações sobre como e quando os indicadores serão resumidos, relatados e usados para melhorar o desempenho das atividades regulatórias?

No formulário atual não há previsão para verificação quanto informações sobre como e quando os indicadores serão resumidos, relatados e usados para melhorar o desempenho das atividades regulatórias.

Considerações:

Como colocado nas considerações do questionamento 32, o questionamento 13 do Fapan pode ser entendido como uma primeira tentativa de Avaliação de Resultado Regulatório - ARR, pois indica a necessidade de monitoramento da efetividade da alternativa selecionada, embora careça de maiores detalhes e orientações.

Mensuração e avaliação de desempenho

34) Estão resumidas como as atividades regulatórias se interconectam com as atividades produtivas, público-alvo e resultados esperados na iniciativa regulatória (ou seja, resumo do modelo lógico)?

No formulário atual não há previsão para resumo do modelo lógico da atividade regulatória.

Considerações:

Faz necessário desenvolver proposta de resumo do modelo lógico da atividade regulatória de forma a demonstrar como as atividades regulatórias se interconectam com as atividades produtivas, público-alvo e resultados esperados na iniciativa regulatória.

35) Foram apresentadas referência aos indicadores que serão usados para medir mudanças nos resultados?

Fapan, questionamento 13, tem-se:

13) Discorra sobre como se dará o processo de monitoramento do ato normativo. O monitoramento será realizado por meio dos procedimentos de avaliação técnica dos requerimentos de Certificado Operacional de Aeroporto, inspeção de certificação e vigilância continuada, nos quais o cumprimento das diversas exigências técnicas aplicáveis às operações aeroportuárias é avaliado pela Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária.

(Fonte: Processo nº 60800.058948/2011-21 - Volume 6 (0282281) - páginas 11/309)

Considerações:

Como colocado nas considerações dos questionamentos 32 e 33, o questionamento 13 do Fapan pode ser entendido como uma primeira tentativa de Avaliação de Resultado Regulatório - ARR, pois indica a necessidade de monitoramento da efetividade da alternativa selecionada, embora careça de maiores detalhes e orientações.

Responsabilização

36) Nome completo, cargo ou função e assinatura dos responsáveis pela AIR

Espaço para assinatura de:

- a) Servidor responsável pelo preenchimento
- b) Gerente Responsável
- c) Superintendente

Considerações:

O modelo adotado pela Anac prevê a identificação dos responsáveis pelo preenchimento do Fapan.

Fonte: Elaboração própria

4.3 Críticas às análises

Após a seleção dos questionamentos que compuseram o modelo proposto inicial fez-se a análise de forma com seus resultados apresentados em 4.1 - Análise de forma, apontou que a partir do Fapan os parâmetros referentes a participação social e suas contribuições não poderiam ser respondidos, nem pela interpretação das informações nem pela reorganização das demais respostas pois os processos de participação social acontecem em outros momentos, implicando na alteração dos questionamentos.

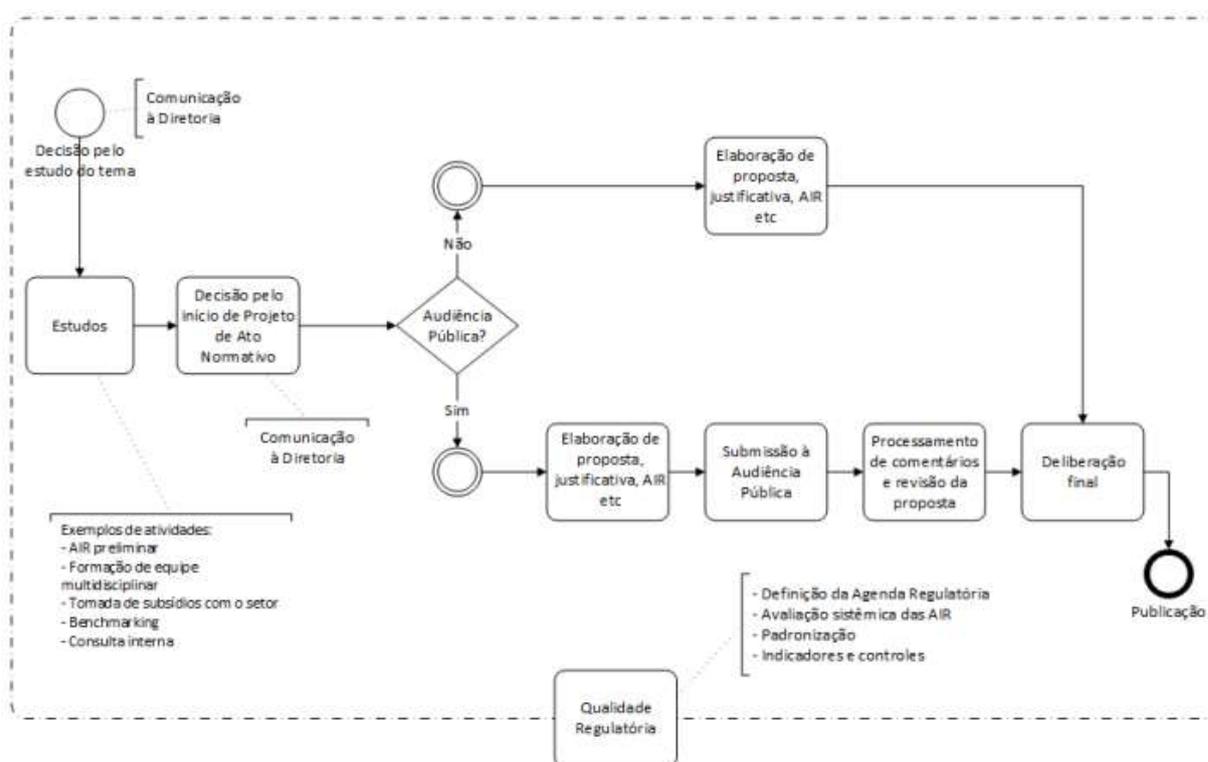


Figura 4 Fase do processo normativo finalístico

Fonte: Instrução Normativa nº 107/2016 (Anac, 2016)

Após a validação do modelo fez-se análise do conteúdo da AIR - apresentado em 4.2 - a partir das informações constantes no Fapan, se é possível fundamentar o processo de AIR.

Finalizando a fase das análises, visando o aprimoramento do processo de AIR na Anac, foram feitas críticas aos resultados e as considerações.

Inicialmente, nota-se que não há na IN nº 61/2012 orientações sobre como deve ser feito o preenchimento do Fapan, constando apenas o modelo. Parte das respostas são incompletas não por falta de conteúdo analisado, mas por não haver um direcionamento sobre como deve ser feito seu preenchimento para subsidiar a tomada de decisão.

Sobre os parâmetros "Objetivos" e "Sumário executivo" os resultados alcançados com o modelo são aceitáveis apesar das respostas se alongarem excessivamente, perdendo a objetividade.

Sobre o parâmetro "Atores" sugere-se que sejam relacionados os atores diretamente afetados em ordem decrescente de impacto, no caso: 1) operadores de aeródromo; 2) empresas de transporte aéreo regular; 3) passageiros e 4) empresas de transporte aéreo não regular, em seguida os indiretamente afetados: 5) prestadores de serviços auxiliares ao transporte aéreo; 6) tripulantes; 7) empresas de manutenção aeronáutica e mecânicos; e 8) proprietários de aeronaves. Por fim os não afetados pelo problema regulatório.

Sobre o parâmetro "Problema regulatório", verificamos que é o parâmetro de maior criticidade do processo de AIR, onde deve-se depreender o maior esforço para que os resultados alcançados estejam alinhados com as expectativas foi exatamente onde ocorreram as maiores diferenças entre o Fapan e esta análise. Diferenças estas decorrentes de divergências conceituais na definição do problema regulatório e dos objetivos a serem alcançados com a revisão regulatória.

Defendemos que o problema regulatório é a baixa eficácia do processo de certificação operacional, em especial até a Emenda 05 do RBAC 139. Este problema fica evidenciado pelo pequeno número de operadores de aeródromo que alcançaram a certificação enquanto que o Fapan aponta como problemas regulatórios a necessidade de:

- simplificar o processo de certificação para ser menos burocrático e consistente com os demais regulamentos relativos a *safety*;
- retirar as inconsistências entre os procedimentos de sanção previsto no regulamento e demais resoluções sancionadoras da Anac;

- ampliar o alcance do processo de certificação operacional para aeródromos que processem menos de um milhão de passageiros ao ano; e
- formalizar os meios de validação de não-conformidades detectadas por meio dos processos de certificação operacional.

A resolução dos problemas regulatórios apontados no Fapan são objetivos a serem alcançados pela revisão regulatória.

O problema regulatório levantado no Fapan "*c) ampliação do alcance do processo de certificação operacional para aeródromos que processem menos de um milhão de passageiros ao ano*" de forma implícita visa atender aos acordos internacionais firmados pelo Brasil, que impõe a necessidade de se certificar os aeródromos utilizados para operações internacionais e recomenda certificar aeródromos abertos ao uso público.

Num ambiente de recursos escassos os impactos econômicos de uma decisão regulatória não devem ser desprezados assim deve-se inicialmente mensurar o quantitativo de passageiros processados a ser alcançado pela certificação por cada uma das alternativas propostas.

Analisando a Emenda 00 tem-se 19 aeródromos elegíveis representando aproximadamente 87% da movimentação de passageiros em 2003, ano anterior a entrada em vigor da Emenda 00. Indo para a Emenda 04 tem-se 31 aeródromos elegíveis representando aproximadamente 93,5% da movimentação de passageiros em 2013, ano anterior a entrada em vigor da Emenda 04.

Considerando os aeródromos que tiveram movimentação de passageiros superior a 10.000 passageiros no ano de 2013, seriam elegíveis 102 aeródromos, portanto 72 aeródromos deveriam se certificar para atender 6,5% dos passageiros, que pouco impacta na aviação regular.

Assim, a opção de certificar estes aeródromos é claramente pouco produtiva pois demandará grande esforço dos reguladores e regulados para um pequeno incremento na segurança, representado pelo quantitativo de passageiros processados, isto sem considerar os aeródromos entrantes, que devem se certificar previamente para receber a operação de voos regulares, indo contra os princípios preconizados pela OCDE pois não é proporcional ao problema e os benefícios auferidos não justificam os custos associados, tão pouco é eficiente.

TABELA 010 Aeródromos elegíveis para certificação operacional conforme as emendas 00 e 01:

Indicador	Denominação	Elegível para Certificação?	
		Emenda 00	Emenda 04
SBAR	Aracaju / Santa Maria	Não	Sim
SBBE	Internacional de Belém / Val-De-Cans	Sim	Sim
SBBR	Internacional de Brasília / Presidente Juscelino Kubitschek	Sim	Sim
SBCF	Internacional de Belo Horizonte/Confins - Tancredo Neves	Sim	Sim
SBCG	Campo Grande	Não	Sim
SBCT	Internacional de Curitiba / Afonso Pena	Sim	Sim
SBCY	Internacional de Cuiabá / Marechal Rondon	Sim	Sim
SBEG	Internacional de Manaus / Eduardo Gomes	Sim	Sim
SBFI	Foz do Iguaçu / Cataratas	Não	Sim
SBFL	Internacional de Florianópolis / Hercílio Luz	Sim	Sim
SBFZ	Internacional de Fortaleza / Pinto Martins	Sim	Sim
SBGL	Internacional do Rio de Janeiro / Galeão - Antônio Carlos Jobim	Sim	Sim
SBGO	Goiânia / Santa Genoveva	Sim	Sim
SBGR	Internacional de São Paulo / Guarulhos - Governador André Franco Montoro	Sim	Sim
SBJP	João Pessoa / Presidente Castro Pinto	Não	Sim
SBKP	Internacional de Campinas / Viracopos	Sim	Sim
SBLO	Londrina / Governador José Richa	Não	Sim
SBMO	Internacional de Maceió / Zumbi dos Palmares	Não	Sim
SBNF	Navegantes / Ministro Victor Konder	Não	Sim
SBNT	Internacional de Natal / Augusto Severo	Sim	Sim
SBPA	Internacional de Porto Alegre / Salgado Filho	Sim	Sim
SBPS	Porto Seguro / Porto Seguro	Não	Sim
SBRF	Internacional de Recife / Guararapes	Sim	Sim
SBRJ	Rio de Janeiro / Santos Dumont	Sim	Sim
SBRP	Ribeirão Preto / Leite Lopes	Não	Sim
SBSL	São Luís / Marechal Cunha Machado	Não	Sim
SBSP	São Paulo / Congonhas	Sim	Sim
SBSV	Internacional de Salvador / Deputado Luís Eduardo Magalhães	Sim	Sim

Indicador	Denominação	Elegível para Certificação?	
		Emenda 00	Emenda 04
SBTE	Teresina / Senador Petrônio Portella	Não	Sim
SBUL	Uberlândia / Ten. Cel. Av. César Bombonato	Não	Sim
SBVT	Vitória / Eurico de Aguiar Salles	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis no site da Anac

A resposta "*A certificação operacional de aeroportos representa recomendação da Convenção da Aviação Civil Internacional e é prevista na regulação das autoridades de aviação civil dos países signatários da Convenção.*" ao questionamento 5 é criticável por induzir os tomadores de decisão ao erro quando coloca a certificação operacional como recomendação enquanto que trata-se de obrigação.

A resposta ao questionamento 6 "*6) O problema regulatório identificado é suficiente para justificar a intervenção regulatória pois há evidências científicas ou empíricas, incertezas, considerações técnicas ou mudanças nas políticas públicas sobre o problema?*" indica a necessidade de haver campo separado para as justificativas e fundamentações da intervenção, principalmente quando tratar-se da análise simultânea de um problema regulatório com vários objetivos ou de vários problemas regulatórios simultâneos.

Sobre o parâmetro "Base legal", nota-se obviedade no questionamento 7 "*7) Há uma base legal que ampare as ações frente ao problema regulatório?*", provavelmente por advir de ambientes regulatórios não baseados no direito administrativo como o brasileiro. Identificou-se a complementariedade dos questionamentos 8 e 5, podendo, inclusive serem agrupados num único, como no Japão. Ressaltasse a necessidade de que sejam dadas respostas mais completas por permitirem encaminhamentos melhores, mais ágeis e precisos do problema regulatório sob análise.

Sobre o parâmetro "Ação Regulatória" identificou-se no questionamento 9 que as alternativas propostas para o enfrentamento dos problemas regulatórios identificados foram sempre normativas, pois em nossa opinião manter ou alterar a regulação atual independentemente serão opções normativas.

Por tratar-se de regulação técnica, a Anac é obrigada a sempre adotar a opção regulatória em razão dos acordos internacionais firmados pelo Brasil. Uma opção não-normativa possível seria o uso de ferramentas de *nudge*¹⁰, que causaria menos impactos para reguladores e regulados permitindo uma melhor adaptação dos atores.

As respostas aos questionamentos 10 e 11 demonstraram a incipiência do processo de AIR na Anac, pois a análise dos impactos foi feita somente sobre a alternativa selecionada, resultando num tratamento parcial, enquanto que deveria ser sobre todas as alternativas regulatórias levantadas. A análise como feita é pobre e superficial na identificação, detalhamento e distribuição dos impactos entre atores e grupos afetados ou os desconsidera.

Também observou-se não terem sido completadas as análises que consideram, o inter-relacionamento entre atores e impactos, a distribuição dos impactos positivos e negativos entre as partes afetadas e setores da economia e a tentativa de redistribuir os impactos de forma mais equânime.

As respostas ao questionamento 12 "*12) Foi feita a comparação das alternativas identificadas, apontando, justificadamente, a alternativa ou a combinação de alternativas que se mostra mais adequada para alcançar os objetivos pretendidos e solucionar o problema regulatório identificado?*" indicam que 3 dos 4 problemas regulatórios identificados tiveram tratamento adequado, no entanto, o mais relevante, a aplicabilidade do processo de certificação operacional para aeródromos que processem menos de um milhão de passageiros ao ano, criou novos e completos problemas regulatórios:

¹⁰ "Um Nudge, como usaremos o termo, é qualquer aspecto da arquitetura de escolha que altere o comportamento das pessoas de uma maneira previsível, sem proibir nenhuma opção ou alterar significativamente seus incentivos econômicos. Para contar como um simples empurrão (Nudge), a intervenção deve ser fácil e barata de evitar. Nudges não são mandatos. Colocar a fruta no nível dos olhos conta como uma cutucada. Banir junk food não." (Thaler and Sunstein 2008).

A teoria atesta que tomamos decisões diferentes, dependendo da forma como a questão é apresentada. Com base nisso, o empurrão seria moldar o formato das situações para levar as pessoas a tomarem determinado caminho. Cass Sunstein define o termo como uma intervenção que preserve a liberdade de escolha, ainda que possa influenciar a tomada de decisão. Em outras palavras, a ideia por trás dos empurrões não é coagir, mas induzir. (Redação DuMoney, 2018)

- compulsoriedade da certificação para operador de aeródromo que pretenda processar voos regulares;
- mantém-se o desconhecimento sobre a segurança operacional nos aeródromos incluídos na regra de transição;
- desincentivo à certificação dos aeródromos incluídos na regra de transição;
- tratamento não equânime entre operadores de aeródromo por deixar de exigir a certificação dos operadores de incluídos na regra de transição; e
- baixa efetividade da certificação provisória apesar dos elevados custos e burocracia para regulados e reguladores.

Por fim, como a identificação e distribuição dos impactos entre atores foi pobre concluiu-se que a alternativa ou a combinação de alternativas não se mostrou adequada para alcançar os objetivos pretendidos e solucionar este problema regulatório.

Sobre o parâmetro "Participação social e contribuições", no Fapan não há previsão para inclusão de informações referentes a participação social pois os processos de tomada de subsídios e audiência pública acontece em momentos diferentes, assim optou-se por excluir os questionamentos 13) "*A consulta foi realizada com assuntos apropriados?*" e 14) "*Foi explicado como as partes afetadas foram consultadas?*" da análise.

Analisando os questionamentos 15) *"Foram consideradas as informações, contribuições e manifestações recebidas ao longo da elaboração da AIR em processos de participação social (pessoas, tomadores de decisões e grupos afetados)?"* e 16) *"Foram consideradas as informações, contribuições e manifestações recebidas ao longo da elaboração da AIR em outros processos de recebimento de subsídios de interessados?"* concluiu-se que a separação destes questionamentos seria redundante, duplicando o trabalho sem ganhos na análise, assim, alterou-se o questionamento 15 para *"Foram consideradas as informações, contribuições e manifestações recebidas ao longo da elaboração da AIR em processos de participação social (pessoas, tomadores de decisões e grupos afetados) ou por meio de outros processos de recebimento de subsídios de interessados?"* excluindo o questionamento 16.

No entanto, a despeito de não constarem no Fapan, há evidências da inclusão de informações, contribuições e manifestações recebidas ao longo da elaboração do regulamento em processos de participação social.

Sobre o parâmetro "Análise de conflitos" a análise é superficial e desconsidera a independência das áreas técnicas da Anac para alterar os regulamentos de sua competência específica, assim quando houver alterações, fato que já aconteceu, em quaisquer um dos regulamentos usados na construção da aplicabilidade poderão haver impactos sobre esta Emenda, não se pode desconsiderar o papel da Superintendência de Ação Fiscal como órgão auxiliar nos processos de vigilância continuada.

Sobre o parâmetro "Análise Custo x Benefício" observa-se que o Fapan não tem previsão de: a) nenhuma análise custo x benefícios (Questionamento 19); b) efeitos da regulação sobre o desenvolvimento regional (Questionamento 19); e c) carga administrativa imposta aos regulados e reguladores (Questionamento 20).

Devido à similaridade entre os questionamentos 21: *"Foi feita a descrição qualitativa dos custos da alternativa selecionada?"* e 22: *"Foi feita a descrição quantitativa dos custos da alternativa selecionada?"*, concluiu-se que a separação destes questionamentos resultaria em redundância, duplicando o trabalho sem ganhos para a análise, assim, alterou-se o questionamento 21 para *"Foi feita a descrição qualitativa ou quantitativa dos custos da alternativa selecionada?"* e eliminou-se o questionamento 22.

As respostas ao questionamento 21 indicam que fora realizada uma descrição qualitativa, ainda que simplificada, dos custos da alternativa selecionada ao invés de considerar as alternativas regulatórias. A análise quantitativa dos custos não foi realizada.

De forma similar aos questionamentos 21 e 22, fez-se a junção dos questionamentos 23: *"Foi feita a descrição qualitativa dos benefícios da alternativa selecionada?"* e 24: *"Foi feita a descrição quantitativa dos benefícios da alternativa selecionada?"*, resultando na versão consolidada no questionamento 23 *"Foi feita a descrição qualitativa ou quantitativa dos benefícios da alternativa selecionada?"* tendo sido consideradas satisfatórias.

As respostas ao questionamento 25 *"25) Os benefícios alcançados são superiores aos custos que a alternativa selecionada impõe?"* e 26 *"26) Foi feita a estimativa de custo x benefício no tempo?"* deram-se pela consolidação das respostas aos questionamentos 19 a 24 e verificou-se os seguintes pontos de melhoria:

- incluir análise do tipo: custo x benefício, custo x efetividade, multicritério ou similar;
- avaliar se os benefícios alcançados são superiores aos custos;
- avaliar o custo x benefício no tempo; e
- determinar os efeitos sobre desenvolvimento regional.

Os questionamentos também apontaram os seguintes pontos de melhoria em termos de custos:

- a certificação impõe alto custo de entrada ao operador de aeródromo que pretenda processar voos regulares;

- pode haver redução das receitas em razão de especificações operativas mais restritivas as atuais;
- deve-se levantar os efeitos na carga administrativa, tanto do regulador como dos regulados;
- deve-se levantar os efeitos da regulação sobre o regulador, incluindo de custos de monitoramento e de fiscalização; e
- considerar a alternativa de desregulamentação permitiria a redução dos custos de conformidade; e

Além das melhorias acima, os questionamentos também apontaram os seguintes pontos de melhoria em termos de benefícios:

- promoção da segurança operacional nas operações aeroportuárias;
- redução do risco associado ao uso de substâncias psicoativas;
- simplificação dos processos com redução de encargos administrativos;
- melhoria da compreensão dos regulamentos pelos regulados;
- aumento da efetividade e solidez jurídica nos processos sancionatórios;
- melhor estruturação do processo de certificação com a redefinição dos instrumentos de validação de não-conformidades no processo de certificação; e
- tratamento isonômico dos requerimentos de validação de não-conformidades no processo de certificação.

Sobre o parâmetro "Estratégia para implementação" tem-se para o questionamento 27 um cronograma implantação e acompanhamento pobre, que carece de detalhamento das ações de implantação, prazos e monitoramento.

Os questionamentos 28 e 29, quanto a mitigação de possíveis barreiras à conformidade não está formalizada no Fapan mas observa-se que houve a preocupação de criar uma regra de transição para os operadores de aeródromo não submetidos a aplicabilidade anterior como forma de facilitar o processo de adequação.

O questionamento 30, quanto à necessidade de alteração ou revogação de normas em vigor não está formalizada no Fapan bem como a comparação dos regulamentos da Anac e frente as obrigações internacionais assumidas.

Sobre o parâmetro "Monitoramento e fiscalização", tem-se para questionamento 32 "*32) Foi feita a descrição das formas de monitoramento e de fiscalização da alternativa selecionada?*", referente as formas de monitoramento e de fiscalização da alternativa selecionada, observa-se ser complementar ao questionamento 27 "*27) Foi feita a descrição da estratégia para implementação da alternativa selecionada?*", mantendo-se as mesmas considerações, no entanto, o questionamento 13 do Fapan "*13) Discorra sobre como se dará o processo de monitoramento do ato normativo.*" pode ser entendido como uma tentativa de Avaliação de Resultado Regulatório - ARR, pois indica a necessidade de monitoramento da efetividade da alternativa selecionada.

Os questionamentos 33 "*33) O plano de monitoramento e de fiscalização da alternativa selecionada inclui informações sobre como e quando os indicadores serão resumidos, relatados e usados para melhorar o desempenho das atividades regulatórias?*" e 35 "*35) Foram apresentadas referência aos indicadores que serão usados para medir mudanças nos resultados?*", indicadores utilizados para melhorar o desempenho das atividades regulatórias, deveriam estar formalizada no Fapan para fomentar o processo de ARR.

O questionamento 34, resumo do modelo lógico que interconecta as atividades produtivas, público-alvo e resultados esperados, deveria estar formalizada no Fapan.

Sobre o parâmetro "Responsabilização" lembramos que a responsabilidade sobre as informações estende-se aos tomadores de decisão, em especial se a decisão final divergir do proposto no Fapan.

5 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

O processo de AIR é um dos principais instrumentos voltados à melhoria da qualidade regulatória. A partir de um problema regulatório identificado avalia os possíveis impactos que as alternativas de ação propostas para alcançar os objetivos pretendidos ocasionam de forma a subsidiar o processo de tomada de decisão.

A metodologia utilizada neste projeto, baseada na comparação dos modelos de AIR para identificação das convergências e inovações, a proposição de modelo de análise, a análise de forma para testar a viabilidade do modelo por meio de iterações e a análise crítica considerando o modelo proposto mostrou-se eficiente para que se pudesse propor um modelo melhorado da Fapan, permitindo uma definição eficiente dos parâmetros e questionamentos a partir dos modelos analisados na revisão da literatura.

Do conjunto de 53 questionamentos levantados a partir dos seis modelos de AIR, foram selecionados 36 questionamentos para reanálise crítica. Destes 36 questionamentos, 21 são comuns a IN nº 61/2012 e os 15 restantes estão exclusivamente entre os selecionados, por fim, chegou-se a um conjunto final de 31 questionamentos analisados e comentados.

5.1 Resumo da análise

São os resultados alcançados e suas considerações:

- A IN nº 61/2012 não contém orientações sobre como deve ser feito o preenchimento do Fapan, consta apenas o modelo a ser preenchido, fato que prejudicou a formulação das respostas;
- Parâmetro "Atores": não há uma ordem no relacionamento dos atores, que deveria ser em ordem decrescente de impacto, iniciando com os diretamente afetados, em seguida os indiretamente, por fim os não afetados, este apenas para verificação se foram considerados;

- Parâmetro "Problema regulatório": é o parâmetro de maior criticidade do processo de AIR, onde deve-se empreender o maior esforço para que os resultados alcançados estejam alinhados com as expectativas foi onde ocorreram as maiores diferenças entre o Fapan e este artigo. Foram constatadas divergências conceituais na definição do problema regulatório e dos objetivos a serem alcançados;
- Esta divergência fica explícita entre o problema regulatório levantado pelo artigo - a baixa eficácia do processo de certificação operacional, mensurada pelo pequeno número de operadores de aeródromo que alcançaram a certificação - e o relatado no Fapan que aponta como problemas regulatórios o que consideramos como objetivos a serem alcançados pela revisão regulatória;
- O problema regulatório levantado no Fapan - ampliar o alcance do processo de certificação operacional para aeródromos que processem menos de um milhão de passageiros ao ano - não prospera ao ser analisado sob o espectro de eficiência econômica, pois deveriam se certificar 71 aeródromos para atender menos de 6,5% dos passageiros processados, o que pouco impacta na aviação regular demandando grande esforço dos reguladores e regulados para um pequeno incremento na segurança operacional;
- Ainda dentro do espectro da eficiência econômica, critica-se a necessidade de aeródromos se certificarem previamente para receber a operação de voos regulares pois os volumes de passageiros processados é baixo, além de ir contra os princípios preconizados pela OCDE, pois não é proporcional ao problema (impacto na segurança das operações) e os benefícios auferidos (redução da exposição ao risco) não justificam os custos (custos de certificação), portanto não é uma solução eficiente;
- As justificativas para a intervenção, principalmente quando tratar-se da análise simultânea de um problema regulatório com vários objetivos ou de vários problemas regulatórios simultâneos devem ser bem fundamentadas;

- Por tratar-se de regulação técnica, a Anac é sempre obrigada a adotar a opção regulatória em razão de acordos internacionais;
- Uma opção não-normativa possível seria o uso de ferramentas de *nudge* que direcionasse os atores a buscarem a certificação;
- A análise de impactos deve considerar todas as alternativas e ser prévia justamente para permitir a seleção da melhor alternativa, na Fapan prevê que seja feita apenas sobre a alternativa selecionada, resultando num tratamento incompleto e parcial;
- Deve-se fazer: a) o inter-relacionamento entre atores e impactos; b) a distribuição dos impactos positivos e negativos entre as partes afetadas e setores da economia; e c) a tentativa de redistribuir os impactos de forma mais equânime;
- No tratamento dos problemas regulatórios identificados criou novos e maiores problemas não relatados no Fapan:
 - compulsoriedade da certificação para operador de aeródromo que pretenda processar voos regulares;
 - mantém-se o desconhecimento sobre a segurança operacional nos aeródromos incluídos na regra de transição;
 - desincentivo à certificação;
 - tratamento não equânime entre operadores de aeródromo por deixar de exigir a certificação dos operadores de incluídos na regra de transição; e
 - baixa efetividade da certificação provisória;
- Parâmetro "Participação social e contribuições" os questionamentos selecionados não atenderam à análise, pois os processos de tomada de subsídios e audiência pública acontece em momentos diferentes, na atual estruturação do processo de AIR na Anac;
- Parâmetro "Análise Custo x Benefício" observa-se que o Fapan não tem previsão de: a) análise custo x benefícios; b) efeitos da regulação no desenvolvimento regional; e c) efeitos carga administrativa imposta;

- Ainda sobre este parâmetro tem-se: a) incluir a análise custo x benefício; b) avaliar se os benefícios alcançados são superiores aos custos; c) avaliar o custo x benefício no tempo; e d) determinar os efeitos sobre desenvolvimento regional;
- Em termos de custos pondera-se : a) a certificação impõe alto custo de entrada ao operador de aeródromo que pretenda processar voos regulares; b) pode haver redução das receitas em razão de especificações operativas mais restritivas as atuais; c) deve-se levantar os efeitos na carga administrativa, tanto do regulador como dos regulados; d) deve-se levantar os efeitos da regulação sobre o regulador, incluindo de custos de monitoramento e de fiscalização; e e) considerar a alternativa de desregulamentação permitiria a redução dos custos de conformidade;
- Em termos de benefícios, de difícil valoração, tem-se: a) promoção da segurança operacional nas operações aeroportuárias; b) redução do risco associado ao uso de substâncias psicoativas; c) simplificação dos processos com redução de encargos administrativos; d) melhoria da compreensão dos regulamentos pelos regulados; e) aumento da efetividade e solidez jurídica nos processos sancionatórios; f) melhor estruturação do processo de certificação com a redefinição dos instrumentos de validação de não-conformidades no processo de certificação; e g) tratamento isonômico dos requerimentos de validação de não-conformidades no processo de certificação;
- Parâmetro "Estratégia para implementação" identificou-se um cronograma implantação e acompanhamento pobre, carente de detalhamento das ações de implantação, prazos e monitoramento;
- Precisam ser formalizadas no Fapan as verificações referentes: a) ações de mitigação de possíveis barreiras à conformidade; b) necessidade de alteração ou revogação de normas em vigor; e c) estar em conformidade com as obrigações internacionais;

- Parâmetro "Monitoramento e fiscalização", verificou-se que o questionamento 13 do Fapan é uma tentativa de ARR por indicar a necessidade de monitoramento da efetividade da alternativa selecionada; e
- Precisam ser formalizadas no Fapan a definição de indicadores utilizados para melhorar o desempenho das atividades regulatórias bem como a apresentação do modelo lógico que interconecta as atividades produtivas, público-alvo e resultados esperados.

5.2 Recomendações

Os resultados apontam para a necessidade de melhorias na IN nº 61/2012 como: a) elaboração de um manual de preenchimento; b) melhorar a fundamentação das justificativas para intervenção; c) análise de impactos que considerem todas as alternativas levantadas e ser feita previamente a seleção; d) incluir de análise custo x benefícios; e) melhorar a análise dos efeitos sobre regulador e regulados; f) melhorar o cronograma implantação, acompanhamento e indicadores de desempenho; g) implantar verificações de mitigação de barreiras à conformidade; de alteração ou revogação de normas; e conformidade com as obrigações internacionais.

Ressalta-se também que o ponto central do processo de AIR é a definição do problema regulatório que não pode ser confundido com os objetivos a serem alcançados também não deve criar novos e maiores problemas regulatórios como apontado por este projeto para a Emenda 05 ao RBAC nº 139, onde citam-se: a) a compulsoriedade da certificação para aeródromo que pretenda processar voos regulares; b) desconhecimento sobre a segurança operacional em determinados aeródromos; c) desincentivo à certificação nestes mesmos aeródromos; d) tratamento não equânime entre operadores de aeródromo; e e) baixa efetividade da certificação provisória.

6 REFERÊNCIAS

Agência Nacional de Aviação Civil (2009). **Regulamento Brasileiro da Aviação Civil RBAC nº 139 - Emenda nº 00 - Certificação Operacional de Aeroportos**, Brasília, DF, Anac. Em vigor em 11 de maio de 2009.

Agência Nacional de Aviação Civil (2012). **Instrução Normativa nº 61/2012 - Estabelece os procedimentos gerais para realização de análise preliminar para proposição de atos normativos e decisórios no âmbito da ANAC e dá outras providências**, Brasília, DF, Anac. Em vigor em 03 de julho de 2012.

Agência Nacional de Aviação Civil (2012). **Regulamento Brasileiro da Aviação Civil RBAC nº 139 - Emenda nº 01 - Certificação Operacional de Aeroportos**, Brasília, DF, Anac. Em vigor em 30 de dezembro de 2012.

Agência Nacional de Aviação Civil (2013). **Regulamento Brasileiro da Aviação Civil RBAC nº 139 - Emenda nº 02 - Certificação Operacional de Aeroportos**, Brasília, DF, Anac. Em vigor em 16 de dezembro de 2013.

Agência Nacional de Aviação Civil (2014). **Regulamento Brasileiro da Aviação Civil RBAC nº 139 - Emenda nº 03 - Certificação Operacional de Aeroportos**, Brasília, DF, Anac. Em vigor em 27 de maio de 2014.

Agência Nacional de Aviação Civil (2014). **Regulamento Brasileiro da Aviação Civil RBAC nº 139 - Emenda nº 04 - Certificação Operacional de Aeroportos**, Brasília, DF, Anac. Em vigor em 19 de dezembro de 2014.

Agência Nacional de Aviação Civil (2014). **Resolução nº 320, 27 de maio de 2014, Aprova o Regulamento Brasileiro da Aviação Civil nº 164 e a Emenda nº 03 ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil nº 139**, Brasília, DF, Anac. Em vigor em 27 de maio de 2014.

Agência Nacional de Aviação Civil (2015). **Regulamento Brasileiro da Aviação Civil RBAC nº 139 - Emenda nº 05 - Certificação Operacional de Aeroportos**, Brasília, DF, Anac. Em vigor em 15 de dezembro de 2015.

Agência Nacional de Aviação Civil (2016). **Instrução Normativa nº 107 - Estabelece os procedimentos para o desenvolvimento de Atos Normativos Finalísticos, Isenções, Níveis Equivalentes de Segurança e Condições Especiais pelas áreas finalísticas da ANAC**, Brasília, DF, Anac. Em vigor em 23 de janeiro de 2017.

Agência Nacional de Aviação Civil (2016). **Portaria nº 908/SIA, de 13 de abril de 2016 - Define aeronaves críticas e respectivas frequências semanais de operação para aeródromos civis públicos brasileiros**. (Alterado pelas Portaria nº 2.636/SIA, de 03/10/2016, 3.173/SIA, de 15/09/2017 e 389/SIA, de 05/02/2018) Brasília, DF, Anac.

Agência Nacional de Aviação Civil (2018). **Regulamento Brasileiro da Aviação Civil RBAC nº 153 - EMD 02 - Aeródromos - Operação, manutenção e resposta à emergência**, Brasília, DF, Anac.

Agência Nacional de Aviação Civil (2018). **Regulamento Brasileiro da Aviação Civil RBAC nº 01 EMD nº 03 - Definições, regras de redação e unidades de medida para uso nos RBAC**, Brasília, DF, Anac.

Agência Nacional de Aviação Civil (2019). **Certificação**, <https://www.anac.gov.br/assuntos/setor-regulado/aerodromos/certificacao> acesso em 14/03/2019.

Agência Nacional de Telecomunicações (2018) **Manual de boas práticas regulatórias**, Brasília, DF, Agosto de 2018, 139p.

Australian Government, (2014) **AGGR - The Australian Government Guide to Regulation**, Austrália, March, 2014, ISBN 978-1-922098-35-1

BRASIL (1946) **Decreto nº 21.713 - Promulga a Convenção sobre Aviação Civil Internacional, concluída em Chicago a 7 de dezembro de 1944 e firmado pelo Brasil, em Washington, a 29 de maio de 1945**, Rio de Janeiro, DF.

BRASIL. (1986) **Lei nº 7.565/1986 - Código Brasileiro de Aeronáutica**, Brasília, DF

Departamento de Aviação Civil (2004). **Instrução de Aviação Civil IAC 139-1001 - Manual de Operações do Aeroporto**, Rio de Janeiro, RJ, DAC. Em vigor em 02 de junho de 2004.

Departamento de Aviação Civil (2005). **Instrução de Aviação Civil IAC 139-1002 - Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional (SGSO) em aeroportos**, Rio de Janeiro, RJ, DAC. Em vigor em 12 de maio de 2005.

Departamento de Aviação Civil (2005). **Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica nº 139 RBHA 139 - Emenda 139-01 - Certificação Operacional de Aeroportos**, Rio de Janeiro, RJ, DAC. Em vigor em 30 de dezembro de 2005.

European Commission (2009), **Impact Assessment Guidelines**, Comissão Europeia, 2009

Federal Aviation Administration (2004) **Part 139 - Certification Of Airports**, USA, FAA, disponível em https://www.faa.gov/airports/airport_safety/part139_cert/, acesso em 18/10/2018.

International Civil Aviation Organization (2001) **Doc 9774 - Manual on Certification of Aerodromes**, First Edition, 2001

International Civil Aviation Organization (2016). **Annex 14 to the Convention on International Civil Aviation - Aerodromes**, Volume I, Seventh Edition, July 2016

Ministry of Economy of the Republic of Poland (2007), **Guidelines for the Regulation Impact Assessment (RIA)**, Polônia, 2007

Presidência da República - Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais [et al.] (2018) **Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR**, Brasília, DF, Brasil, 2018. 108p.:il.

Treasury Board of Canada Secretariat (2010) - **RIAS Writer's Guide (2009)**, Canadá

Apêndice A - Proposição de modelo substitutivo ao Formulário de Análise para Proposição de Ato Normativo anexo a IN nº 61/2012

1) Qual é o problema regulatório que se pretende solucionar?

2) O problema regulatório identificado é suficiente para justificar a intervenção regulatória pois há evidências (científicas, empíricas, incertezas, considerações técnicas ou mudanças nas políticas públicas) sobre a existência do problema?

3) Quais são os objetivos, em termos de resultados tangíveis, os quais se pretende alcançar?

4) Apresente um sumário executivo com elementos que permitam a compreensão do problema sob análise, evitando informações excessivas:

5) Quais são atores ou grupos afetados pelo problema regulatório identificado?

6) O problema regulatório já foi estudado em outros países? Quais?

7) Há uma base legal que ampare as ações frente ao problema regulatório? Considere Leis, Decretos, Anexos, Docs, Regulamentos e similares

8) Há normas correlatas em outros países?

9) Faça a descrição das possíveis alternativas de enfrentamento do problema regulatório identificado, considerando:

- a) opção de não ação;
- b) opções não normativas; e
- c) opções normativas.

10) Avalie os impactos - positivos e negativos - para cada uma das alternativas de enfrentamento identificadas:

Considere aspectos: regulatórios, econômicos, ambientais e sociais sobre os atores ou grupos afetados.

11) Faça a distribuição dos impactos - positivos e negativos - entre atores ou grupos afetados.

12) Há considerações, informações, contribuições e manifestações recebidas ao longo da elaboração das alternativas de enfrentamento em processos de participação social (pessoas, tomadores de decisões e grupos afetados) ou por meio de outros processos de recebimento de subsídios de interessados?

13) Faça a comparação entre as alternativas, apontando, justificadamente, a alternativa ou a combinação de alternativas que se mostre mais adequada para alcançar os objetivos pretendidos e solucionar o problema regulatório identificado?

14) Faça a análise de possíveis conflitos entre a alternativa proposta e outras áreas da Agência, identificando-os, se houve contato e o posicionamento sobre o tema.

15) Faça a análise de possíveis conflitos entre a alternativa proposta e outros órgãos ou entidades, identificando-os, se houve contato e o posicionamento sobre o tema.

16) Faça a análise do efeito da alternativa proposta no desenvolvimento regional.

17) Faça a análise da carga administrativa imposta pela alternativa proposta aos reguladores e regulados.

18) Faça a descrição qualitativa ou quantitativa dos custos da alternativa proposta?

19) Faça a descrição qualitativa ou quantitativa dos benefícios da alternativa proposta?

20) Faça uma análise do tipo: custo x benefício, custo x efetividade ou multicritério

21) Os benefícios (ou a efetividade) alcançados são superiores aos custos que a alternativa proposta impõe?

22) Faça a estimativa de custo x benefício no tempo.

23) Faça a descrição da estratégia para implementação da alternativa proposta?

24) Faça a avaliação das possíveis barreiras à conformidade identificadas a partir da alternativa proposta.

25) Havendo barreiras à conformidade identificadas a partir da alternativa proposta, quais são os mecanismos para superá-las?

26) Faça a verificação quanto à necessidade de alteração ou revogação de normas em vigor.

27) Faça a verificação se a alternativa proposta está em conformidade com as obrigações internacionais do Brasil.

28) Faça a descrição do plano de monitoramento e de fiscalização da alternativa proposta. O plano de monitoramento e de fiscalização da alternativa proposta deve incluir informações sobre os indicadores a serem usados para melhorar o desempenho das atividades regulatórias.

29) Faça um resumo do modelo lógico que resuma como as atividades regulatórias se interconectam com as atividades produtivas, público-alvo e resultados esperados dentro da alternativa proposta.

30) Faça uma descrição dos indicadores que serão usados para medir mudanças obtidas a partir da alternativa proposta.

31) Nome completo, cargo ou função e assinatura dos responsáveis pela AIR

Anexo 1. Instrução Normativa nº 61, de 03 de julho de 2012, que estabelece os procedimentos gerais para realização de análise preliminar para proposição de atos normativos e decisórios no âmbito da Anac e dá outras providências.

A DIRETORIA DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - Anac, no exercício das competências que lhe foram outorgadas pelos arts. 11, incisos V e IX, da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e 24, incisos VIII, XII e XIV, do Anexo I do Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006, e considerando o objetivo de promover a prática da realização de estudos que fortaleçam a legitimidade e a capacidade regulatória da Agência, RESOLVE:

Art. 1º Estabelecer os requisitos mínimos a ser observados para realização de análise preliminar das proposições de atos normativos e decisórios no âmbito da Anac.

Art. 2º Compete à Superintendência de Planejamento Institucional - SPI a elaboração e a atualização de formulário específico que deverá ser preenchido pelas unidades organizacionais quando da proposição de resoluções e de concessão de isenções de cumprimento de requisitos técnicos, que acompanhará as notas técnicas.

§ 1º O formulário de que trata o caput tem por objetivos:

I - auxiliar a Diretoria na tomada de decisão quanto à edição de atos normativos e decisórios;

II - contribuir para a padronização dos procedimentos de normatização no âmbito das diversas áreas da Agência;

III - suscitar as discussões de Análise de Impacto Regulatório no âmbito da atividade de regulação desempenhada pelas Superintendências finalísticas;

IV - documentar outras opções consideradas quando da edição de um ato normativo e decisório;

V - explicitar qual problema pretende-se solucionar com a normatização;

e

VI - construir um histórico acerca da origem da demanda e da natureza do processo normativo.

§ 2º Por ocasião da proposição de instruções normativas, o preenchimento do formulário é considerado prática recomendada pela Diretoria. § 3º O formulário deverá constar do processo quando da apreciação pela Procuradoria e pela Diretoria, bem como ser apresentado nas consultas ou audiências públicas realizadas acerca do tema nele apresentado. § 4º Havendo qualquer fato que torne necessária a revisão das notas técnicas apresentadas e/ou a minuta de ato proposta, uma nova versão do formulário deverá ser incorporada ao correspondente processo de forma a refletir a nova proposta.

Art. 3º A SPI, na elaboração e atualização do formulário específico, deve fazer constar, no mínimo:

I - a descrição:

- a) qualitativa e, se possível, quantitativa dos custos do ato;
- b) qualitativa e, se possível, quantitativa dos benefícios do ato;
- c) do problema, atual ou futuro, que se pretende solucionar com a edição do regulamento;
- d) de como será feita a implantação e o acompanhamento do ato normativo;
- e) de como se dará o processo de fiscalização do ato normativo;
- f) dos possíveis efeitos do ato proposto nos entes regulados pela Anac;

II - a indicação:

- a) de dispositivos legais que autorizam a Anac a regulamentar o assunto;
- b) de áreas da Agência, além das proponentes, impactadas pela edição do regulamento proposto e posicionamento das mesmas acerca desses impactos;

- c) de alternativas analisadas para a solução do problema;
- d) de vigência de normas correlatas ao assunto no Brasil;
- e) de existência de outros órgãos ou entidades afetados com a edição do ato;

IV - a experiência de outros países que já regulamentaram o assunto abordado;

V - a explicação de como o ato proposto resolverá o problema que se busca solucionar.

Art. 4º Esta Instrução Normativa entra em vigor 90 (noventa) dias após a sua publicação.

Parágrafo único. Após sua entrada em vigor, somente serão objeto de deliberação pela Diretoria as proposições de atos normativos e decisórios cuja instrução processual observe o disposto nesta Instrução Normativa.

MARCELO PACHECO DOS GUARANYS

Diretor-Presidente

Publicado no Boletim de Pessoal e Serviço - BPS v. 7, nº 26, S2 (Edição Suplementar), de 5 de julho de 2012.

FORMULÁRIO DE ANÁLISE PARA PROPOSIÇÃO DE ATO NORMATIVO

Processo nº:		Unidade Responsável (Sigla):	
Assunto do normativo:			
Tipo de ato normativo:	<input type="checkbox"/> Novo	<input type="checkbox"/> Revisão	<input type="checkbox"/> Adequação Legal, em função do art. 47, I, da Lei da Anac
Origem da demanda:	<input type="checkbox"/> Interna (Diretoria, Superintendências etc.)		<input type="checkbox"/> Externa (Órgãos de Controle ou recomendações diversas)
1) Descreva o problema (atual ou futuro) que se pretende solucionar			
2) Quais foram as alternativas consideradas para a resolução do problema? Explique brevemente cada (mínimo 2 opções, máximo 5). Indique e justifique a alternativa escolhida.			
3) Como o ato proposto resolverá o problema descrito no item 1?			
4) Como será feita a implantação da norma e como essa implantação será acompanhada?			
	Ações	Prazo	Acompanhamento
Anac			
Regulados			
Outros Órgãos			
5) Quais são os dispositivos legais que autorizam a Anac a regulamentar o assunto?			
6) O regulamento proposto afetará outras áreas da Agência? Quais? Essas áreas foram contatadas? Como se posicionaram sobre o assunto?			
7) Existem outros órgãos/entidades afetados com a edição da norma?			
<input type="checkbox"/> Anvisa <input type="checkbox"/> Comaer <input type="checkbox"/> Polícia Federal <input type="checkbox"/> Receita Federal			
<input type="checkbox"/> Outros:			
Esses órgãos/entidades foram contatados? Como se posicionaram sobre o assunto?			
8) O problema ou assunto já foi regulamentado em outros países?			
<input type="checkbox"/> SIM	Quais?		
<input type="checkbox"/> NÃO			
9) Existem normas vigentes no país, correlatas ao assunto			
<input type="checkbox"/> SIM	Quais?		
<input type="checkbox"/> NÃO			
10) Descreva qualitativamente e, se possível, quantitativamente os custos do ato.			
11) Descreva qualitativamente e, se possível, quantitativamente os benefícios do ato.			
12) Descreva os possíveis efeitos do ato proposto, conforme tabela abaixo.			
	Efeitos positivos	Efeitos negativos	
Empresas de transporte aéreo regular			

Empresas de transporte aéreo não regular		
Empresas de serviços aéreos especializados		
Prestadores de serviços auxiliares ao transporte aéreo		
Operadores de Aeródromos		
Fabricantes de Aeronaves		
Fabricantes de peças e componentes aeronáuticos		
Proprietários de aeronaves		
Empresas de manutenção aeronáutica		
Mecânicos		
Escolas e Centros de Treinamento		
Tripulantes		
Passageiros		
Comunidades		
Meio ambiente		
Outros (identificar)		
13) Discorra sobre como se dará o processo de monitoramento do ato normativo.		
Servidor responsável pelo preenchimento	Gerente Responsável	
Superintendente		