

# 011

## INSTRUMENTOS DE GESTÃO PÚBLICA

SESSÕES TEMÁTICAS



# ANÁLISE DA ELABORAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA NA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC): REVISÃO DA RESOLUÇÃO N° 279

Iris Silva Santos (UnB)<sup>1</sup>

**RESUMO:** Este artigo tem a finalidade de investigar o processo de alteração de um instrumento de ação pública na Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA) da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). A finalidade da pesquisa é compreender como os atores se articularam para a produção de um instrumento de ação pública na ANAC, no caso, o primeiro módulo de revisão da Resolução n° 279, que estabelece critérios regulatórios quanto à implantação, operação e manutenção do Serviço de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromos Civis (SESCINC), identificando as estratégias que utilizaram para a revisão da resolução, demonstrando a multiatorialidade envolvida com o processo e como diálogos informais auxiliaram na construção da norma. Para isso foi feito um estudo de caso, com pesquisa documental, em atas e relatórios, entrevistas com reguladores e regulados e para a análise de dados, a análise de discurso foi utilizada. Como resultado, as estratégias foram encontradas são elas: um workshop, a Análise de Impacto Regulatório (AIR), audiência pública e deliberação final, para além desses ritos processuais, identificou-se os diálogos informais, que junto com os outros é componente do repertório do módulo I de revisão da Resolução n° 279, esses diálogos representam um repertório diferente de elaboração de ato normativo. Além disso, os atores que participaram do processo também foram identificados, os regulados, operadores de aeródromo e os reguladores, Especialistas em Regulação de Aviação da SIA e Diretoria. Todos os aspectos discutidos importaram para a revisão da Resolução n° 279, resultando na Resolução n° 455.

Palavras-chave: Instrumento de ação pública. Governança. ANAC. Estratégias de interação.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo tem a finalidade de compreender como se produz um instrumento de ação pública na Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA) da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Segundo Custódio (2017), as agências reguladoras surgiram num contexto de desestatização, ou seja, com o término do monopólio do Estado, as atividades e os serviços de competência estatal começaram a ser atribuídas para organismos privados, a partir daí as agências apareceram. Em 1990, com o Programa Nacional de Desestatização criaram-se as agências, organismos destinados para regulamentar e fazer a fiscalização de atividades de interesse coletivo, de interesse público. Esse processo de desestatização se aproxima do conceito de governança quando há esse descolamento do Estado, não é mais o centro, outros setores possuem autonomia. As agências Reguladoras são organismos que possuem autonomia financeira, além de poder regulamentar e fiscalizar diversas atividades de interesse público.

Conforme Custódio (2017), as agências compõem a Administração Pública Indireta, fornecem serviços públicos diante da descentralização do Estado, são autarquias, que quer dizer que são órgãos autônomos em relação ao patrimônio e receita, exigem gestão descentralizada.

<sup>1</sup> Artigo orientado pela Prof.ª Dr.ª Fernanda Natasha Bravo Cruz (UnB).

A Agência Nacional de Aviação Civil é umas das agências reguladoras federais criadas no Brasil para regular e fiscalizar as atividades da aviação civil e a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária no Brasil. Foi instituída pela Lei 11.182 em 2005 e iniciou a sua atuação no ano de 2006, em substituição do Departamento de Aviação Civil (DAC). Se trata de uma autarquia ligada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. As atividades da ANAC são de certificação, normatização e representação institucional.

A Agência é formada por Diretoria; Superintendência de Acompanhamento de Serviços (SAS); Superintendência de Administração e Finanças (SAF); Superintendência de Aeronavegabilidade (SAR); Superintendência de Gestão de Pessoas (SGP); Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA); Superintendência de Planejamento Institucional (SPI); Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos (SRA); Superintendência de Padrões Operacionais (SPO); Superintendência de Padrões Operacionais (SPO); Superintendência de Tecnologia da Informação (STI); Procuradoria Geral; Corregedoria; Auditoria Interna; Assessoria de Segurança Operacional (ASSOP); Assessoria de Comunicação Social (ASCOM); Assessoria Parlamentar (ASPAR); Assessoria Internacional (ASINT); Superintendência de Ação Fiscal (SFI); Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância (ASJIN) e; Ouvidoria.

Interessa para o estudo a SIA, já que a norma estudada está no escopo da Superintendência. Compete à Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA) encaminhar proposta de ato normativo para a Diretoria da ANAC, quanto às operações de infraestrutura aeroportuária, incluindo prevenção, salvamento e combate a incêndio em aeroportos, desenvolver regras referentes à infraestrutura dos aeroportos, acompanhar obras de infraestrutura dos aeroportos, fiscalizar a implementação de procedimentos em relação à segurança da aviação civil, entre outras competências.

No Estado contemporâneo, conforme Lascombes e Le Galès (2012) apontam, a sociologia política da ação pública substitui a ideia de Estado-centrismo. Na ação pública leva-se em consideração os múltiplos atores envolvidos, a partir disso há um questionamento da nova constituição do Estado. Rompe-se com a análise antiga de políticas públicas, baseada num Estado homogêneo, que uma seria conformado de modo unívoco. No Estado existem diversos grupos que se confrontam, possuem interesses, estratégias e objetivos diversos, os atores que formam esses grupos, os menos vistos e mais vistos, as ações deles, a articulação entre eles importa para conformação de uma norma, importa na ação pública. Tal abordagem faz sentido para o estudo de processos e construção de normas na ANAC. A Agência utiliza estratégias que abrem espaço para a multiplicidade de atores (envolvimento de outros atores além dos normatizadores), há o encontro, reunião de reguladores e regulados, esses também apresentam os seus interesses.

O primeiro módulo de revisão da Resolução n° 279, que resultou na Resolução n° 455 de 20 de dezembro de 2017 será o objeto desta análise. A Resolução n° 279, de 10 de julho de 2013, é um instrumento de ação pública que estabelece critérios regulatórios quanto à implantação, operação e manutenção do Serviço de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromos Civis (SESCINC). Conforme Lascombes e Le Galès (2012) os instrumentos de ação pública são mecanismos com características técnicas e sociais que ordenam as relações sociais entre o Estado (poder público) e os (destinatários). A instrumentação da ação pública possibilita a corporificação da ação do governo, quando a instituição escolhe um instrumento, isso implica, de alguma forma, na estruturação do processo e dos resultados. O primeiro módulo de revisão da Resolução n° 279 resultou, entre outras normativas, na Resolução n° 455. A Resolução n° 455 apresenta uma solução diante de um problema identificado, a questão dos aeroportos de pequeno porte não conseguirem disponibilizar e manter o Serviço de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromos Civis (SESCINC), altera critérios da Resolução n° 279.

Segundo redação dada pela Resolução n° 279, de 10 de julho de 2013, o SESCINC:

Serviço de Salvamento e Combate a Incêndio (SESCINC) é o serviço composto pelo conjunto de atividades administrativas e operacionais desenvolvidas em proveito da segurança contraincêndio do aeródromo, cuja principal finalidade é o salvamento de vidas por meio da utilização dos recursos humanos e materiais disponibilizados. (ANAC, 2013)

O Serviço de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromos Civis (SESCINC) é um serviço de extrema relevância para proteção dos passageiros e salvamento de vidas em caso de acidentes. A Resolução n° 279 dispõe de todo o aporte em relações a equipamentos e recursos humanos para a disponibilização e atuação do serviço, além da parte de SESCINC, também trata das organizações de ensino de SESCINC, as OE–SESCINC, essas escolas dão treinamentos para bombeiros para atuação em casos de acidentes nos aeroportos, com aeronaves, é um tema indispensável, já que se trata de vidas humanas e essa norma apresenta todo o aporte para o socorrimto de vítimas em caso de acidentes, em casos de incêndio.

Segundo Nota Técnica n° 11, do processo 00058.519079/2017-39, com a revisão da Resolução n° 279, primeiro módulo, a pretensão era:

(...) retirar a obrigatoriedade de implantação do SESCINC para aeródromos de pequeno porte, nos quais o custo para manutenção do serviço é muito alto e o risco operacional é menor em relação àqueles com maior complexidade de operação, fomentando a aviação regional com aumento aceitável do risco operacional. (ANAC, 2017)

Diante do exposto, se pretende responder a seguinte pergunta: Como os atores se articularam para a revisão da Resolução n° 279 na Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (ANAC/SIA)?

O objetivo geral da pesquisa é: Compreender como ocorreu a produção da revisão da Resolução n° 279 na Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária. Os objetivos específicos são Identificar a multiatorialidade envolvida com a produção de um instrumento de ação pública na SIA; demonstrar as estratégias dos atores para elaboração de um instrumento de ação pública e; descrever como os diálogos e processos com os regulados contribuíram para a elaboração da norma e de que forma aconteceram.

A Agência Nacional de Aviação Civil foi escolhida por ser uma instituição em que se utiliza os instrumentos de ação pública para materializar as suas ações e, tendo em vista a importância dos resultados das ações públicas de fiscalização e normatização da aviação civil nacional para a sociedade, tal pesquisa será feita para descobrir como os atores se articulam, se relacionam no processo de produção de uma norma, quais estratégias eles utilizam, pois isso diz muito sobre qual impacto ela irá causar na sociedade, e no caso da Agência, para os entes regulados também.

O caso da atualização da Resolução n° 279 foi escolhido devido à particularidade de ter envolvido, antes de tudo, o regulado: ouviu-se antes de partirem para uma fase de estudos, primeiramente, aqueles que são regulados pela norma, para descobrir quais eram as dificuldades existentes e por ser uma norma que trata do combate a incêndio nos aeroportos importante para segurança da sociedade, das pessoas que utilizam o transporte aéreo. Foi possível perceber tal particularidade e relevância do caso devido à minha atuação como estagiária da ANAC desde 2017, acompanhando as atividades de fomento e de comunicação com os regulados na Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária da Agência Nacional de Aviação Civil.

Os capítulos a seguir serão apresentados a fundamentação teórica utilizada para apoiar a pesquisa, a metodologia aplicada, a descrição e análise dos dados e as considerações finais.

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para apoiar a pesquisa, os conceitos de instrumento de ação pública, governança, estratégias e repertórios de interação foram utilizados. Considerando o conceito de instrumento de ação pública e governança por Lascoumes e Le Galès (2012), dinâmicas de governança permitem a construção de instrumentos de ação pública, envolvendo estratégias, que conforme Andrade (2011), se dão nas interações, essas estratégias formam repertórios, que como apontado por Alonso (2012), um conjunto de elementos o compõem.

## INSTRUMENTO DE AÇÃO DE PÚBLICA

Na reestruturação do Estado contemporâneo, conforme Lascoumes e Le Galès (2012) apontam, a ideia do estado centrismo em relação à análise de políticas públicas some e é substituída pela sociologia política da ação pública, aqui, leva-se em consideração os múltiplos atores envolvidos, a partir disso há um questionamento da nova constituição do Estado. Rompe-se com a análise antiga de políticas públicas, baseada num Estado homogêneo, no qual há uma unicidade, agora, o Estado é formado por diversos grupos com diferentes estratégias, grupos que se confrontam, acentuando seus objetivos e interesses. Tudo na ação pública importa, os atores que aparecem mais ou que estão mais escondidos, as ações, toda a articulação importa para a elaboração de um instrumento de ação pública.

Segundo Cruz (2017) há uma diferenciação entre política pública e ação pública, podemos definir política pública como produto das ações, a multiplicidade de atores é envolvida no processo, já ação pública concerne à interação entre os atores, como eles se organizam e se articulam, se refere também às normas, à coordenação, às redes formadas, aos conflitos, considera a política como uma ação conjunta. Para além disso, os autores Lascoumes e Le Galès (2012) consideram os produtos da ação pública e a capacidade de Resolução de problemas.

Num contexto de desenvolvimento e reestruturação do Estado, em que redes e outros grupos são formados e se articulam independentemente dele, instrumentos de ação pública evoluem, com objetivo de melhor atenderem à sociedade em ambientes mais complexos.

Como definem Lascoumes e Le Galès (2012) os instrumentos de ação pública são mecanismos com características técnicas e sociais que ordenam as relações sociais entre o Estado (poder público) e os seus destinatários. A instrumentação da ação pública possibilita a corporificação da ação do governo, quando a instituição escolhe um instrumento, isso influencia, de alguma forma, na estruturação do processo e os resultados.

As políticas públicas são operacionalizadas por meio dos instrumentos, que possuem valores assim como as instituições e esses valores vão refletir na execução das políticas e nos resultados alcançados por elas. A efetividade de um instrumento advém do problema que ele quer resolver e da sua competência em resolvê-lo. Quando se considera os instrumentos de ação pública, verifica-se o que está por trás da ação, toda a história, o motivo de tal ação se dar da tal forma, e é possível desvendar seus impactos.

Para Lascoumes e Le Galès (2012), ferramentas e dispositivos técnicos viabilizam os instrumentos, podem ser consideradas como dispositivos, as audiências públicas, reuniões internas, consulta interna, as consultas públicas, entre outros.

Cruz aponta que as normas seriam um instrumento de ação pública que demonstra o caráter da interação entre os atores participantes da construção delas, em que há um processo de negociação. Desse modo, a instrumentação da ação pública vai guiar as interações entre sociedade política e sociedade civil por meio de dispositivos que envolvem elementos tanto técnicos (regras jurídicas) quanto sociais (representações).

## GOVERNANÇA

Considerando os conceitos de ação pública e instrumento de ação pública, cabe destacar também a governança, já que os três conceitos perpassam pela ideia de interação entre os atores e pela ideia de que o Estado por si só não basta, é necessário a utilização de instrumentos, a própria interação com outros atores. Aqui, a governança apoiará o conceito de instrumento de ação pública, referindo-se à articulação entre atores, e se direcionando às táticas que são decididas a partir de acordos feitos, o instrumento de ação pública representa isso, é um meio decidido pelos atores para corporificar ações. Lascoumes e Le Galès (2012) apoiam-se na seguinte definição de governança:

A ideia não é nova, deriva do latim medieval: *gubernantia*, que remete a um processo de coordenação entre atores, de grupos sociais e instituições para atingir as metas discutidas e definidas coletivamente. A governança também está vinculada às dinâmicas multi-atores e multiformes que asseguram a estabilidade de uma sociedade, de um regime político, sua orientação e sua capacidade de assegurar serviços e garantir legitimidade. (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012, p. 59)

Ainda de acordo com Lascoumes e Le Galès (2012), a governança também está relacionada às formas horizontais de relação entre os atores, interação de forma horizontal, existe uma interdependência entre eles, os grupos se descolam do Estado, no sentido de serem autônomos. O Estado não é mais o centro, o ator principal, há um rompimento com o conceito clássico de Estado, redes se constituem. Na União Europeia, cada vez mais redes de múltiplos atores se formam para influenciar as políticas, essas interações causam conflitos.

Foucault (2007) também pode trazer insights para essa discussão sobre o conceito de governança ao tratar da governamentalidade. A arte de governar surgiu, de fato, quando deixou-se de olhar o Estado a partir da administração da família, no aspecto econômico dessa gestão e olhar o Estado a partir da população, das suas necessidades. A ciência, a economia e a estatística foram fatores que fizeram com que o Estado se voltasse para a população. A ciência fez com que se pudesse perceber melhor a realidade, numa população existem problemas específicos, ao olhar para a família a percepção acaba sendo de maneira mais singular, por meio da economia, a dificuldade do governo pôde ser melhor estruturada, calculada e por meio da estatística manifestou-se a diversidade de uma sociedade, pouco perceptíveis ao considerar a família.

Além disso, as necessidades da população são expressas a partir de dados estatísticos, mostra a quantidade de doentes, taxas de mortalidade e etc. A família passou a ser considerada um componente da população que passou a ser vista como prioridade, um instrumento para o governo.

O governo não se isola, em si não é realidade, deve articular com a população e a economia política, a governamentalidade está ligada às táticas, estratégias utilizadas pelas instituições para contemplar as necessidades da população, os instrumentos que o governo utiliza vão mediar a relação entre Estado e sociedade civil, recorrendo ao conceito de instrumento de ação pública. A partir da entrada da população na percepção do Estado, das suas necessidades, novos aparelhos para tratarem delas surgem. O Estado deixa de ser aquele que toma a gestão familiar como modelo para um Estado governamentalizado, munido de táticas para atender uma população.

## ESTRATÉGIAS E REPERTÓRIOS DE INTERAÇÃO

A produção da governança e de instrumentos de ação pública exige estratégias. De acordo com Andrade (2011), a estratégia é ligada às práticas, em que segundo Wilson e Jarzabkowsky, envolve-se a ação e a orientação e considera-se importante onde as interações estão situadas, o fazer estratégico está nas interações.

A análise do processo estratégico pode se apoiar na Teoria do Ator – Rede (TAR), em que o ponto de partida é que as estruturas são moldadas pelas relações. A afirmação acima é sustentada por Latour (2012) quando aponta que a ANT- Actor-Network-Theory, traduzida para TAR:

A ANT sustenta ser possível rastrear relações mais sólidas e descobrir padrões mais reveladores quando se encontra um meio de registrar os vínculos entre quadros de referência instáveis e mutáveis, em vez de tentar estabilizar um deles. (LATOUR, 2012, p.45)

Então, segundo Latour (2012), ao se alcançar uma maneira de criar redes entre atores, considerando a característica de inconstância deles, aumenta-se a chance do estabelecimento de conexões mais firmes e de encontro de modelos que desvendem mais do que os encontrados numa situação de estabilidade. Seguindo essa linha, a estratégia é viabilizada por meio de redes que se relacionam e afetam o desenvolvimento geral, ela se desenvolve nas relações entre atores humanos e não humanos.

As estratégias se dão de forma processual, não necessariamente há uma ordem a ser seguida, uma estrutura definida previamente. As redes são associações heterogêneas, onde existe uma coletividade na construção de mediações, as estratégias são construídas dentro desse processo, essas redes procuram materializar as suas ações, não são fechadas a negociações ou à incorporação de novos componentes. Levando em consideração as práticas rotineiras, e que essas redes são formadas por estratégias que devem lidar com diversos atores, com diferentes interesses, isso influencia a capacidade de produção de mediação da rede.

Nesse sentido, o fazer estratégico apoiado na TAR assume um caráter processual, não-linear e relacional, percebe-se isso também na construção de uma política, como diz Andrade (2011) esse fazer estratégico está relacionado ao processo de políticas públicas, especialmente no que se refere à distância entre estruturas previamente definidas e práticas.

Para além das estratégias é importante pensar num repertório, no sentido de considerar que um conjunto de elementos o formam, um conjunto de práticas ou estratégias o formam. Alonso (2012) traz o conceito de repertório segundo Charles Tilly, esse conceito se reconstrói, ele fala de repertório de 1970 até 2008. O autor não se prende a um conceito, mas considera que há alterações conforme o contexto.

Segundo Alonso (2012), no início Tilly conceituou repertório como um conjunto de formas de ação, por exemplo, os diferentes tipos de manifestações, as ocupações e marchas, são formas de ação, fazem parte de um repertório. Já nos anos de 1990, há a incorporação do conceito de interação no conceito de repertório, os repertórios se dão em ações coletivas, não se desenvolvem individualmente, mas por meio interação entre redes de atores, não existe repertório sem um grupo de atores. Nos anos 2000, Tilly apresenta a ideia de que, dependendo das performances adotadas, os repertórios se modificam, há quem adote estratégias já pensadas e já utilizadas e há quem adote novas estratégias, inovações.

O repertório é formado por conhecimento, instrumentos que são escolhidos pelos atores para montarem a sua estratégia. Conforme falado inicialmente, o conceito de repertório não se aplica a todas as situações, depende do contexto. Então é possível considerar, no processo de construção de um instrumento de ação pública, o envolvimento de um repertório de estratégias, que viabilizam a elaboração do instrumento.

### MARCO CONCEITUAL

Conforme apontado por Lascoumes e Le Galès (2012), o instrumento de ação pública é a materialização de uma ação pública. É pertinente, na elaboração de um instrumento de ação pública a interação entre os atores, já que considera-se na ação pública, a coordenação, a articulação entre os atores, os conflitos, a política, nesse caso, a política, o instrumento é produto de uma ação conjunta e regula as relações entre Estado e beneficiários. É importante pensar que o instrumento de ação pública apresenta uma evolução quando, na sua conformação o contexto é de complexidade e de distância da regularidade.

Já que está se falando de complexidade e interação entre atores, cabe abordar a governança, que está muito conectada às táticas que são decididas a partir de interações entre atores, também está ligada com as conformações com diversas formas e com diferentes atores, a ação pública acontece em processos de governança.

E aliada a governança, a governamentalidade traz suportes muito importantes, Foucault (2007) apresenta que a arte de governar teve início, realmente, quando o governo passou a enxergar a população e suas necessidades e nessa ação de governo direcionada, importa observar as táticas e estratégias utilizadas pelas instituições para encontrar soluções e atender necessidades da sociedade.

Em termos de viabilização, um instrumento de ação pública pode ser viabilizado por meio de um conjunto de estratégias, por um repertório, o repertório de um instrumento de ação pública pode definir o seu desenho, o modo como vai ser construído, logo, as estratégias também.

Isso tudo interessa para tentar compreender uma construção normativa no seio de uma agência. Aqui, as agências são consideradas como autarquias de administração indireta, organismos responsáveis por normatizar e fiscalizar ações de interesse público. No Estado brasileiro contemporâneo, a forma como os processos se deram para a alteração da Resolução nº 279, representaram uma tentativa de ruptura com a centralidade do Estado. O caso estudado foi um processo em que houve certa contribuição de beneficiários, os regulados. Entende-se agência como ambientes passíveis a processos de governança, que envolve estratégias, onde ocorrem interações entre atores, repertórios compostos por estratégias, além de práticas multiformes.

## MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

A estratégia utilizada na pesquisa leva em consideração a abordagem qualitativa, já que foi feito o uso as múltiplas fontes de dados e há uma dimensão interpretativa na pesquisa, como aponta Fischer (2016), o conhecimento de um objeto surge de interpretações, no pós-positivismo, as informações em si não bastam para o conhecimento de um fenômeno, mas todos os pressupostos que se ordenam em torno dele devem ser considerados, importa também os vários discursos com diferentes opiniões.

Nessa pesquisa, a realidade foi considerada como uma construção social, em que a natureza e a situação importam, todos os elementos acerca do fenômeno são importantes para o seu entendimento.

Como a pesquisa foi feita para descobrir como se deu a elaboração da revisão da Resolução nº 279, o estudo de caso foi a estratégia escolhida. Segundo Yin (2001) quando, na pesquisa, se quer saber como algo acontece, o estudo de caso é o procedimento adequado, aqui, as questões não são postas como repetições, mas como operações que se conectam ao longo do tempo, são questões desse estudo: Há uma multiatorialidade envolvida com a produção de um instrumento de ação pública na Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária?; Quais estratégias e repertórios os atores mobilizaram para a construção do instrumento de ação pública? e; Como os diálogos e processos com (e entre) os regulados contribuíram para a atualização da norma?

Considerando a finalidade de entender como os atores se articularam para a elaboração do instrumento de ação pública, o estudo de caso, como procedimento metodológico de pesquisa, tende a descobrir como uma decisão foi tomada, a razão de ter sido tomada e a forma de implementação dessa decisão. Justifica-se a escolha do estudo de caso a ser utilizado como estratégia devido ao fato de o objeto de pesquisa se tratar de uma situação contemporânea e por lidar com uma série de evidências diversas, documentos e observações.

Foram consultados relatórios, atas de reuniões, documentos normativos e notas técnicas de 2017 geradas no processo de atualização da Resolução nº 279, o que justifica a pesquisa documental. Marconi e Lakatos (2003) apresentam que a pesquisa documental possui uma característica, a fonte de dados se direciona a documentos, primários ou secundários.

As entrevistas utilizadas durante a pesquisa seguiram um roteiro semiestruturado, ou seja, as perguntas foram abertas, dando ao entrevistado liberdade para falar mais sobre as questões. Conforme Marconi e Lakatos (2003) definem, a entrevista tem a finalidade de coletar informações sobre determinada questão a partir de um encontro entre duas pessoas. Os entrevistados foram quatro especialistas em regulação da aviação civil de duas gerências distintas (área de normas e área técnica), um operador de aeródromo envolvido no processo de revisão da Resolução nº 279 e um bombeiro, seis entrevistados, no total

Para análise dos dados, das falas das entrevistas, dos relatórios e atas, a técnica de discurso crítica foi utilizada. Segundo Gill (2007), nesse tipo de análise, o discurso não é dado, se faz uma interpretação do texto e do contexto, considerando a organização, o papel do discurso e o seu próprio conteúdo, o objetivo é entender o que uma pessoa diz dentro de um contexto, importa quem fala, importa o espaço e o tempo em que o discurso é feito. As transcrições, as notas técnicas e as atas das reuniões foram analisadas dessa forma, não somente o discurso em si foi considerado, mas também o contexto em que foi escrito ou falado, o tempo, o espaço, será realizada a criação de categorias nos textos acessados para entender o que diferentes atores falam sobre um mesmo tema, para melhor interpretação.

## DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Nos itens a seguir serão apresentados os dados encontrados nesta pesquisa, assim como a análise. Os capítulos são: Início: Fase de estudos; Identificação do problema e Tomada de decisões; Audiência Pública e Deliberação Final; Diálogos Informais e; Governança na conformação de um instrumento de ação pública, onde os resultados são apresentados de forma mais sucinta com a análise.

### INÍCIO: FASE DE ESTUDOS

Segundo nota Técnica nº 11, presente no processo 00058.519079/2017-39, no SEI da ANAC, a Agenda Regulatória da ANAC (elege temas prioritários a serem trabalhados e tem a finalidade de orientar a elaboração e atualização de normas na Agência) para os anos 2015-2016 incluiu, por meio da Portaria nº 160, de 26 de janeiro de 2016, o “Tema nº 51 – Critérios regulatórios quanto à implantação, operação e manutenção do SESCINC”. Tal tema possuía o objetivo de revisar, de forma ampla, os critérios regulatórios referentes à implantação, operação e manutenção do Serviço de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromos Civis (SESCINC), dispostos na Resolução nº 279/2013, e sua incorporação ao RBAC 153.

As fases de estudos preliminares e elaboração da proposta de alteração (seguindo o processo de elaboração de ato normalístico em toda a ANAC) deveriam ser realizadas durante os anos de 2015 e 2016, mas houve uma modificação no cronograma. Em 26/09/2016, a Portaria nº 2531 promoveu uma revisão extraordinária e ficou decidido que os estudos preliminares seriam feitos no biênio 2015-2016 e as outras fases da Agenda Regulatória, em 2017-2018.

Com a finalidade de reunir informações para formulação de alteração da Resolução nº 279, contemplando a fase estudos, um workshop foi realizado nos dias 25 e 26 de outubro de 2016. Conforme os relatos dos servidores entrevistados da área técnica, da GTRE, Gerência Técnica de Resposta à Emergência, responsável por tratar do SESCINC, foi um momento de encontro, um espaço de encontro físico dos reguladores com os regulados, compareceram os operadores de aeródromo, as empresas aéreas, os que vendem os produtos de SESCINC.

Conforme entrevista com um especialista da SIA, da área técnica responsável por tratar do SESCINC, a dinâmica realizada, no workshop, foi a seguinte: a SIA fez a abertura do evento, depois deixaram que os próprios regulados falassem, compareceram para falar um pouco da experiência deles em relação ao tema, tanto sobre SESCINC quanto OE-SESCINC (que são escolas de SESCINC, de treinamento) e apontar o que poderia ser melhorado e feito em relação a norma. A ideia era realmente fazer com que eles expusessem suas dificuldades e os reguladores da SIA, especialmente da gerência responsável pelo SESCINC, a GTRE, ouvissem essas dificuldades. O próximo passo foi compilar as informações do workshop e a partir disso a área técnica confeccionou um relatório, levantaram quais as principais necessidades dos regulados e compararam os resultados com os resultados de estudos acadêmicos existentes sobre o tema.

Segundo outro Especialista em Regulação de Aviação Civil, lotado na área técnica, eles, enquanto equipe, já percebiam que existia um problema, os aeroportos de pequeno porte não conseguiam cumprir a norma por não conseguirem disponibilizar o serviço e conseqüentemente não conseguiam operacionalizar voos. Tal percepção foi possibilitada pelas fiscalizações de cumprimento do normativo nos aeroportos, pelas dissertações de mestrado sobre o SESCINC, que foram realizadas por servidores da ANAC. Depois do workshop e confecção do relatório, o próximo passo foi uma Análise de Impacto Regulatório (AIR), pegaram as informações coletadas, eles tinham que comprovar que a norma estava rígida, principalmente para os aeródromos de pequeno porte. A AIR consistiu na transformação de números em dados e na realização de uma análise custo-benefício.

### IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA E TOMADA DE DECISÕES

A partir das informações coletadas no workshop, da análise feita e dos estudos acadêmicos realizados sobre a norma que estava vigente, da AIR, ficou ainda mais claro o problema. Segundo relatos dos entrevistados da ANAC, como já citado anteriormente, o que era mais crítico, principalmente, era a questão dos aeroportos de pequeno porte, eles possuíam muitas dificuldades em cumprir alguns requisitos da norma, que eram muito caros. Em entrevista com um dos especialistas da área técnica, ele contou que a implantação de um Serviço de Salvamento e Combate a Incêndio (SESCINC) é muito caro para esses aeroportos, pois o que eles arrecadam por mês não é o suficiente para a disponibilização do serviço, para a atuação. Em muitos casos, o SESCINC excedia o que os aeroportos tinham de arrecadação, isso criava dificuldades ao ponto de tirar alguns voos para algumas localidades. Essa dificuldade não se apoiava somente em questão de equipamentos para prover o serviço, mas na folha de pagamento dos bombeiros dos aeródromos. Houve uma ação da Secretaria de Aviação Civil (SAC), de fomento, eles compraram e distribuíram alguns caminhões de combate à incêndio, que são os equipamentos mais caros do SESCINC, mas o problema, realmente, era manter o SESCINC.

Reforçando as falas de outras entrevistas e em consonância com o entrevistado da área técnica, outra pessoa entrevistada, Especialista em Regulação de aviação Civil da GTNO (Gerência Técnica de Normas) da SIA apontou que essa dificuldade que os aeroportos pequenos tinham, chegava a torná-lo inoperante, fechava o aeroporto. Outro entrevistado da área técnica, da GTRE, confirmou que os regulados dos pequenos aeroportos reclamavam por não conseguirem cumprir a norma, que era muito difícil, foi um sintoma de que a norma não estava adequada. Para exemplificar isso o entrevistado, Especialista em Regulação de Aviação Civil, disse:

Foi um caso, na Copa do Brasil, o time do Palmeiras ia jogar com um time do interior de uma cidade da Região Amazônica e aí o SESCINC, o Serviço de Salvamento de Combate a Incêndio ficou indisponível, o resultado foi que a cidade não podia receber voos e o Palmeiras ameaçou não ir, então esse tipo de estresse a gente passava o tempo todo, a gente consertavam, quebrava, consertava, quebrava, isso ia se repetindo e gerando diversos estresses, então a gente tinha essa sensação de que a norma não está legal, estava muito pesada para o pequeno provedor. (FALA DE ENTREVISTADO, 2019)

De acordo com Nota Técnica nº 11, disposta no processo 00058.519079/2017-39, no SEI da ANAC no final de 2016, a Agenda Regulatória da ANAC para os anos 2017 e 2018 foi aprovada, o tema 51 foi dividido em dois, em tema 27, intitulado como “Critérios regulatórios quanto à implantação, operação e manutenção do SESCINC” e em “Tema nº 28 – Critérios regulatórios quanto à certificação de OE-SESCINC”. Segundo um entrevistado da GTRE, a divisão ocorreu porque existem dois regulados na Resolução 279, o próprio aeroporto, que tem o SESCINC e as organizações de ensino que formam os bombeiros para os aeroportos, chamam-se OE-SESCINC.

Em 08 de fevereiro de 2017, a GTRE consolidou as informações sobre o tema 27 e concluiu-se que a norma disposta anteriormente, a Resolução nº 279, representava uma barreira para a aviação de determinadas regiões, que alocava os aeroportos de pequeno porte, a regulação estava muito excessiva. Definido o problema, conforme disposto na Nota Técnica nº 11, apresentaram à Diretoria opções relacionadas aos critérios para exigência do serviço, duas delas foram:

- (3) Ampliação da isenção de disponibilização do SESCINC para aeródromos em que ocorram até 7 (sete) frequências semanais; e
- (4) Alteração do critério de isenção para número de passageiros movimentados, isentando da disponibilização de SESCINC aeródromos Classe I, ou seja, que movimentaram até 200 mil passageiros na média anual, considerando os últimos três anos. (ANAC, 2017)

Na mesma Nota Técnica, diz que a área técnica fez a proposição da escolha da opção 3 no estudo. Em 13 de fevereiro de 2017, em reunião da área técnica com a Diretoria, a Diretoria priorizou as opções 3 e 4 e solicitou uma outra apresentação, com novos dados, para decidir entre as duas. Em relação a esse contato entre a área técnica (GTRE) e a Diretoria, a GTNO foi a responsável por isso, fazer a ligação entre área técnica e Diretoria. Numa reunião realizada em 20 de abril de 2017, a área técnica apresentou o motivo da proposição da escolha da opção 3, a importância de escolher essa opção, a Diretoria acabou acatando a opção 4, o projeto de ato normativo para flexibilização de SESCINC nos aeródromos classe I foi direcionado para acatar a opção escolhida. Nessa reunião, decidiu-se dividir em dois módulos o tema 27, o primeiro módulo é o escopo desse trabalho. O primeiro módulo tinha que ser solucionado com mais urgência porque os aeródromos estavam sendo prejudicados, eles estavam travando, com a norma anterior, a operação de alguns aeródromos. Conforme disposto na Nota Técnica nº 11 do processo 00058.519079/2017-39, o tema nº 27 foi dividido em:

- Revisão pontual da Resolução nº 279/2013 para atualização do critério mínimo de disponibilização de SESCINC e outras modificações pontuais, com término do projeto até dezembro de 2017; e
- Revisão ampla do texto da Resolução nº 279/2013 e incorporação do tema no RBAC nº 153, com a conclusão da fase de elaboração da proposta em 2018. (ANAC, 2017)

Depois da reunião com a Diretoria, a GTNO, Gerência Técnica de Normas e GTRE se reuniram para estabelecer quais outras questões iam ser alteradas no projeto.

Diante dos estudos realizados, da análise do workshop, que contou com a participação dos regulados, como já mencionado anteriormente, identificou-se que a norma anterior significava uma barreira para a aviação de determinadas regiões que contém aeródromos classe I, que operacionalizam um número inferior a 200 mil passageiros por ano, devido à dificuldade deles em manter SESCINC e era possível uma flexibilização. O parágrafo disposto na Nota Técnica 11, do processo 00058.519079/2017-39, no SEI, da ANAC, contempla isso:

Para os operadores de aeródromo, o custo para cumprimento da regulação é relativamente alto, e quanto menor o aeródromo, maior se torna a proporção dos custos de manutenção de SESCINC. Sem o auxílio de recursos externos (como oriundos de programas federais de incentivo à aviação regional) sua adequação para recebimento de voos é afetada negativamente. (ANAC, 2017)

Em entrevista com um operador de aeródromo, ele declarou que sentia dificuldades em relação a norma disposta anteriormente, porque havia uma considerável fuga da realidade e que seria necessário voltar esse olhar para a realidade e que a agência, nos últimos anos, estava fazendo esse esforço. Em pergunta em relação às dificuldades ele respondeu o seguinte:

Olha, eu sinto um pouco, sim, porque eu acho que a ANAC deveria olhar mais ainda pra nossa realidade do país, ela é, de vez em quando, faz a norma buscando a perfeição, sei que fazer norma não é fácil, sei que fazer norma é difícil, mas às vezes na tentativa de encontrar a perfeição eles esquecem um pouquinho da nossa realidade. Nos últimos tempos eu tenho notado isso, eles tem vindo mais pra realidade, principalmente com esses dispositivos que vieram agora na 455, acho que trouxe a gente mais pro ambiente mais tropicalizado, vamos dizer assim, porque ver a realidade do primeiro mundo é muito bonito, mas fazer acontecer aqui, é bem complicado. Não adianta você ter recursos muito robustos de resposta à emergência, em primeiro momento, no aeroporto, se você num segundo momento não tem isso, não tem uma rede médica hospitalar pública ou privada mesmo, que seja à altura, então cai aquele negócio, você às vezes presta um atendimento muito bom no primeiro momento, mas e a sequência disso? Mas isso não é culpa da agência, agência tá fazendo o papel dela, no meu ponto de vista. (FALA DE ENTREVISTADO, 2019)

Em uma dissertação de mestrado utilizada como insumo para a revisão estudada, Cunha (2016) conclui que os aeródromos de pequeno porte, que possuem um custo alto para manter o SESCINC tem índices baixos de risco operacional.

De acordo com a opção escolhida pela Diretoria, começaram a elaborar uma proposta de ato normativo, opção que tira a obrigatoriedade de obtenção de SESCINC para os aeródromos de menor porte. Encerraram a fase de estudos e iniciaram a elaboração do ato normativo.

## AUDIÊNCIA PÚBLICA E DELIBERAÇÃO FINAL

Conforme relatório disposto na Nota Técnica nº 26, do processo 00058.519079/2017-39, no SEI, da ANAC, após a elaboração da proposta de ato normativo para revisão da Resolução nº 279, a Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária enviou a Minuta de Resolução e outros documentos necessários para a abertura da Audiência Pública para a ASTEC – Assessoria Técnica, pediu para que a mesma tomasse providências em relação à deliberação para aprovação de Audiência Pública pela Diretoria. Na 17ª Reunião Deliberativa da Diretoria, houve a aprovação da audiência, além disso, a Diretoria fez algumas solicitações, uma delas foi que a SIA e a SPO fizessem contato com os operadores dos aeródromos e aéreos, os que eram público da proposta em audiência, para divulgarem a audiência. No dia 11 de setembro de 2017, o aviso de audiência nº 14/2017 foi publicado no Diário Oficial da União (DOU).

A audiência pública contou com 77 contribuições, os regulados tiveram um mês para contribuir, até o dia 11 de outubro de 2017, foram aceitas totalmente ou parcialmente, 2 dessas contribuições. Em entrevista, o operador de aeródromo relatou que houve articulação com outro operador para propor contribuições na audiência pública, percebe-se aqui, uma aliança e interação entre os operadores para discutir uma contribuição para apresentar ao ente regulador.

A partir da análise das contribuições, foi possível verificar que 14 contribuições foram contra a retirada da obrigatoriedade de disponibilização do serviço (SESCINC) em aeródromos menores, pois significaria um risco a vidas. A ANAC respondeu que o regulador não pode apenas focar no risco, porque pode impedir que a atividade seja realizada, também falou da OACI, a Organização da Aviação Civil Internacional considera que não é possível eliminar todos os acidentes, pois existem erros que podem ocorrer. Para reforçar tal resposta dada às contribuições, eles apontam os processos e documentos com os estudos que fundamentaram a proposta de alteração do ato normativo, esses estudos fazem uma análise de risco, inclusive.

Trechos abaixo da Nota Técnica nº 11, do processo 00058.519079/2017-39, que fazem partidos estudos justificam a proposta:

Com base em dados da Gerência Técnica de Resposta à Emergência Aeroportuária (GTRE), relativos ao início do ano de 2017, a adoção da alternativa isentaria 44 (quarenta e quatro) aeródromos com voos regulares da disponibilização de SESCINC. A estes, são somados mais 12 (doze), também com operações regulares, porém já isentos pela regra atual. (ANAC, 2017)

A isenção para aeródromos Classe I trará uma redução de, aproximadamente, 83 milhões de reais por ano para os aeródromos de menor porte, conforme dados de Cunha (2016) – recurso que poderia ser revertido em ações para a prevenção de acidentes, como melhorias na sinalização e infraestrutura de pista e pátio.

Estima-se que o custo médio por passageiro processado para manutenção do SESCINC em um aeródromo Classe I seja de cerca de R\$ 20,73. A comparação com o valor médio por passageiro para os aeródromos Classe IV – cerca de R\$ 0,58 – indica a desproporção do

aporte financeiro necessário ao provimento do serviço nesses aeródromos. Isso faz com que, em geral, os aeródromos de menor porte não consigam manter o serviço com recursos próprios.

A isenção para aeródromos de pequeno porte permitirá, ainda, que empresas aéreas iniciem operações em determinada localidade sem que seja necessário um alto investimento por parte do aeródromo – ou, em geral, pelo poder público – para a instalação do SESCINC. (ANAC, 2017)

Então, além disso, referente aos estudos realizados para insumo da revisão, na época, como já falado anteriormente, não existe um risco significativo nos aeroportos de pequeno porte, os classe I, e existe um custo muito grande para esses aeroportos implantarem e manterem o SESCINC, é muito difícil, sem ajuda governamental, continuar operando sem déficits, a partir do momento que eles não conseguem prover tal serviço, isso fere a sua capacidade de operar voos.

Na nota técnica nº11, consta que eles esperavam que com a flexibilização ocorresse a geração de novas rotas, com mais voos nos aeródromos, a norma como estava disposta poderia travar a oportunidade de novos mercados, devido a obrigação dos aeródromos em implantar e manter SESCINC.

Em relação às contribuições que foram incluídas na proposta, conforme disposto na Nota Técnica nº 26, o item 13.3.1.2 da Resolução nº 279/2013 seria retirado porque os aeroportos de classe I seriam desobrigados a disponibilizar, implantar o SESCINC, o item trata de alguns recursos humanos necessários para operação do serviço.

Em reunião para avaliar o tema, perceberam necessário que continuasse disposto os requisitos de SESCINC para os aeródromos classe I, para que os aeródromos que queiram implantar o serviço tenham conhecimento do que devem ter. Essa iniciativa supriu uma das demandas dos Diretores, eles queriam a elaboração de manuais de orientação, de referência aos Classe I que tenham o desejo de implantar ou manter o serviço. Isso dá liberdade aos que quiserem disponibilizar o serviço e para viabilização, um novo item foi incluído na proposta. Uma ressalva é que, não se voltou atrás em relação à desobrigação de SESCINC nos Classe I, aqueles que quiserem implantar o serviço devem cumprir os requisitos em sua totalidade.

Segundo Nota Técnica nº 28, disposta no processo 00058.519079/2017-39, passados os processos de análise e revisão da proposta pela Superintendência, a proposta foi submetida à Procuradoria Federal Especializada junto à ANAC para análise jurídica, foi concluído que não teve nenhum impedimento em relação ao jurídico para dar continuidade ao processo, foi encaminhada novamente para a SIA, que posteriormente, encaminhou para a Diretoria para deliberação final.

Segundo a ata da 1ª Reunião Extraordinária Deliberativa da Diretoria, que ocorreu em 19 de dezembro de 2017, votou-se a favor da alteração da Resolução 279/2013, foi aprovada por unanimidade, levando em conta o processo da Audiência Pública e a aceitação da Procuradoria, solicitou-se que a SIA articulasse com a Superintendência de Padrões Operacionais – SPO para que avisassem às empresas aéreas que fazem o transporte público sobre a alteração.

#### Diálogos Informais

Para além de todo esse processo formal, o chamado rito processual por dois servidores entrevistados, os diálogos informais também apareceram nesse processo. Um dos especialistas entrevistados, lotado na área técnica, relatou que em reuniões internas e durante inspeções em algumas áreas, eles chamavam os regulados para conversar, tomavam nota das dificuldades e perguntavam se havia interesse em participar de um workshop.

Quando ocorreu o workshop, gerou-se uma ansiedade por parte dos regulados, eles queriam ver os resultados do evento, a Agência continuou mantendo contato com eles por e-mail e telefone, sempre mandando atualizações, em que parte estava o processo, do que já tinha sido feito, justificativas explicando o que passou e que não passou, o motivo. Tentaram dialogar com os regulados o máximo possível, no caso dos bombeiros, eles estavam preocupados em relação ao emprego, já que com a proposta, seria possível a desativação de SESCINC em alguns aeroportos. Ainda nas falas do entrevistado, ele diz que os diálogos são valiosos para esses processos de elaboração de norma, pois as pessoas são mais espontâneas nesses momentos.

## GOVERNANÇA NA CONFORMAÇÃO DE UM INSTRUMENTO DE AÇÃO PÚBLICA

O processo de alteração da Resolução n° 279 passou pela fase de estudos, com o workshop e a Análise Impacto Regulatório, depois iniciou-se a minuta de proposta de ato normativo de alteração da norma disposta anteriormente, o passo seguinte foi a Audiência Pública, analisaram as contribuições, a proposta passou pela Procuradoria, pela Diretoria que fez a deliberação final e em 22 de dezembro, a Resolução n° 455<sup>2</sup> foi publicada, no Diário Oficial da (DOU), produto da revisão.

Conforme mencionado acima, o workshop, ainda na fase de estudos para elaboração da norma, significou uma primeira expressão de ação pública e deu sinais para a conformação de um instrumento de ação pública. O propósito da Superintendência, inicialmente, era realizar uma revisão ampla da Resolução n° 279, pois já percebiam, por meio de diálogos informais, que a norma não estava adequada, estava sendo difícil de ser colocada em prática, principalmente, pelos aeródromos de pequeno porte.

Percebe-se que existe, já nesse primeiro momento, no workshop, conforme Lascoumes e Le Galés (2012) apontam, interações, múltiplos atores envolvidos, pois no workshop, vieram os operadores de aeródromos, vieram entes que vendem produtos de SESCINC, além dos próprios especialistas da SIA, os reguladores. Na ocasião os regulados apontaram o que poderia ser melhorado na norma e quais as dificuldades na norma prevista anteriormente. A interação exercida no evento ajudou os reguladores a identificarem ainda mais qual a dificuldade, além de receberem sugestões do próprio público da norma. A governança também é explicitada aqui, também, conforme Lascoumes e Le Galés (2012), se trata de dinâmicas com múltiplos atores, em que as interações aparecem e se conformaram nas estratégias do repertório, o workshop, por exemplo, foi um evento em que se estabeleceram relações horizontais, tal como se estabelece em processos de governança.

Assim como o workshop, a audiência pública também foi um momento de troca, um momento de interação entre a Agência e regulados, terminada a fase estudos partiram para a fase de elaboração da norma, a audiência iniciou essa fase, elaboraram uma proposta de minuta de resolução, enviaram à Diretoria para a audiência pública, depois analisaram as contribuições. A audiência pública foi uma fase em que se estabeleceu interações por meio eletrônico, não foi uma encontro direto entre reguladores e regulados.

Depois da audiência, depois de analisarem e encaminharam proposta de resolução para a Diretoria da ANAC para que fizessem as deliberações finais, aprovaram por unanimidade a alteração da Resolução n° 279, que se conformou na Resolução n° 455.

Conforme Lascoumes e Le Galés (2012) apontam, ferramentas e dispositivos técnicos viabilizam os instrumentos, podem ser consideradas como dispositivos, as audiências públicas, reuniões internas, consulta interna, as consultas públicas, entre outros. No caso da revisão da Resolução n° 279, se utilizou de reuniões internas entre as gerências da SIA, a GTRE e a GTNO, entre elas e a própria Diretoria da ANAC, além da audiência pública e o próprio workshop, podemos chamá-los de dispositivos que possibilitaram a revisão de uma norma.

Tratando dessas reuniões internas, que ocorreram entre as etapas, para contemplar as etapas, cabe destacar a importância da articulação entre as gerências da SIA para viabilização do instrumento. Conforme entrevista com um servidor da área técnica (GTRE), a GTNO foi fundamental para fazer a ligação da área técnica com a Diretoria, eles fizeram uma apresentação do estudo e das opções para revisão da norma primeiro para a GTNO, que se comunicou com o Superintendente. A Diretoria não tinha muito conhecimento da norma, do que se tratava, foi fundamental a participação do Superintendente de Infraestrutura e da GTNO para fazer esse intercâmbio com os diretores, no sentido de falar de maneira concisa e explicar qual o problema normativo e o motivo pelo qual eles deveriam participar, eles como diretores da Agência, o motivo pelo qual a participação deles era fundamental. O pessoal da área técnica só passou a se comunicar com os diretores para explicar os termos técnicos depois que o Superintendente e o pessoal da área meio, que é a GTNO, tinham conversado com eles, marcado reuniões e preparado o terreno.

Essas reuniões envolveram atores, interações, aspectos não-materiais, dizem respeito a como eles se articulam demonstrando a ação pública, viabilizando a construção de instrumento de ação pública. Tal dinâmica apresenta conexão com o pentágono da ação pública de Lascoumes e Le Galés (2012), segundo os autores, cinco elementos se articulam entre si numa ação pública, os atores, as representações, as instituições, os processos e os resultados. Os atores são munidos de interesse e isso afeta na elaboração de normas, as representações vão justificar a atuação dos atores, as instituições vão direcionar as interações, os processos são os diferentes modos em que os atores interagem, motivo das diversas atividades executadas e os resultados são os produtos da ação pública. As reuniões, encontros podem ser incluídos nos processos, onde vão articular-se as representações, os atores, as instituições e produzir os resultados.

<sup>2</sup> Resolução disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/2017/resolucao-no-455-20-12-2017>.

Além de dispositivos, essas etapas representam estratégias, considerando Andrade (2011), as estratégias se dão nas interações, a autora se apoia na TAR, que conforme Latour (2012), se dão de forma processual, e no caso da alteração do instrumento Resolução n° 279, se deu de forma processual e envolveu redes, redes formadas pelos regulados e pelos reguladores, desde a percepção do problema, das dificuldades presentes na norma anterior, essas redes começaram a ser montadas e com certeza, ajudaram a promover uma alteração na norma. Em todas as etapas pelas quais a alteração da Resolução n° 279 passou, conversas e encontros foram necessários, ocorreram tomadas de decisão em conjunto sobre o que fazer, quais as alterações deveriam ser feitas, as estratégias se deram na interação. As redes lidam com diversos atores, com interesses diferentes, com atores humanos e não humanos, podemos considerar os não humanos, os estudos sobre o SESCINC, que serviram de insumo para alteração e as minutas de proposta de alteração de Resolução.

Essas estratégias são componentes de um repertório, considerando que repertório, segundo Alonso (2012), um conjunto de estratégias o formam, o workshop, a Análise Impacto Regulatório, a Audiência Pública, a Deliberação Final, as reuniões internas, formam o repertório de revisão/alteração da Resolução n° 279, que resultou na Resolução n° 455, publicada no Diário Oficial da (DOU) em 22 de dezembro de 2017. É importante sinalizar os diálogos informais nesse processo, também fazem parte do repertório, ocorreram fora dos ritos processuais formais, mas tiveram um papel importante no caso. Esses diálogos possibilitaram a identificação do problema por parte dos regulados, nas inspeções que a Agência realizava os servidores conversavam com os regulados, com os bombeiros, também foram possibilitados via e-mail e telefone. Percebe-se um repertório diferente de construção de instrumento de ação pública no caso da revisão da Resolução em questão por meio dos diálogos informais, por não fazerem parte dos processos formais e com o workshop, por não ser comum em elaborações de instrumentos de ação pública recorrer-se ao workshop, uma fala de um entrevistado, Especialista em Regulação de Aviação Civil, da GTRE, confirma isso, disse que em outras duas revisões anteriores fizeram em escritório, partiram para a Audiência Pública diretamente.

Todo o processo indica uma dinâmica de governança, que o instrumento de ação pública se deu num processo de governança, numa interação entre múltiplos atores, o processo tem um caráter multiforme, com o workshop e com os diálogos informais, sinal de que se estabeleceram conexões horizontais, e conforme a governança de Lascoumes e Le Galès (2012), também indica a formação de rede, onde ocorrem negociações entre os atores já que se fala em diálogos com os regulados. Além disso, o processo de alteração/revisão remete ao pensamento de Foucault quando ele fala sobre governamentalidade, o Estado olhando para sua população, mobilizando táticas de governo. Conforme a revisão de literatura empreendida previamente a este estudo, verificar uma Agência Reguladora a partir dessas lentes é inovador.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todo o processo de alteração da Resolução n° 279, que resultou na Resolução n° 455, apresenta uma ação pública, realmente importa outros atores além de reguladores para a conformação de um instrumento, importa também fatores não humanos, como estudos, por exemplo, importam conversas informais via e-mail, via telefone, as interações estão presentes em todas essas maneiras, importam encontros diretos entre regulados e reguladores, entre regulados e regulados e reguladores e reguladores. Também importa todas as estratégias, mesmo que formais, a fase de estudos, com o workshop e a AIR, a fase elaboração da proposta, com a Audiência Pública e Deliberação final, em todas elas os atores se articularam, interagiram, entre as etapas e durante as etapas.

Identificou-se também a consideração de diferentes repertórios, diferentes formas, com o workshop e com os diálogos informais, esse último para além dos ritos processuais, que de alguma forma, no caso da alteração da Resolução n° 279, fez com que os reguladores se aproximassem mais da realidade e do regulado. É difícil escrever normas, com grau elevado de complexidade, mais ainda, mas permitir outros tipos de repertório, outras estratégias, pode auxiliar na construção de um instrumento de ação pública.

Percebeu-se a característica multiatorial da Agência em seu processo normativo: desde a matriz do processo, em inspeções, em reuniões, eles contatavam os regulados, as necessidades e dificuldades foram descobertas dessa maneira e influenciaram de alguma forma, junto com os estudos, na tomada de decisão. E todas as negociações feitas, como ocorre na elaboração de um instrumento de ação pública, remetem a processos de governança.

É importante destacar, que no envolvimento de vários atores, cada um apresenta o seu interesse, que pode inferir na construção da norma, as representações dos atores justificam suas ações, todos esses fatores podem inferir nos resultados de construção de instrumento de ação pública. No objeto estudado, isso pode ser contemplado quando se tem 77 contribuições de audiência e apenas 2 são aceitas total ou parcialmente, quer dizer, as representações dos atores significam muito nesses processos de construção de normas, apesar da tentativa e esforço de inclusão e saídas do escritório para elaboração de um instrumento de ação pública, percebe-se ainda, uma centralidade nas mãos de um ator para o concebimento de uma norma.

Cabe considerar, que, apesar do estabelecimento de características de um processo de governança, onde negociações são feitas e metas são discutidas entre os atores, tal como dado no capítulo analítico sobre a governança no processo de um instrumento de ação pública, percebe-se que, no caso estudado, há um distanciamento da característica democrática na governança exercida pela Agência, admite-se o esforço que a Agência fez ao utilizar estratégias que incluíssem os regulados, mas existe um protagonismo da Agência na elaboração do instrumento, foi ator articulador do processo. Verifica-se a importância das representações em casos de ação pública, dizem respeito ao comportamento dos atores e influenciam nos resultados da ação.

Percebeu-se também a importância da articulação e da interação, sentiram que a norma estava pesada, alguns aeródromos não estavam conseguindo cumprir o normativo, essa percepção foi possibilitada pela interação. Para escrever a norma foi necessária articulação entre gerências da SIA, entre a área que trata de SESCINC, do tema e a área de normas. Foram necessárias conversas, uma fez um papel de articular a área técnica com a Diretoria, não só externamente à Agência as conexões são importantes, mas dentro também. As conexões são indispensáveis para a elaboração de um instrumento, uma área veio com o conhecimento e estudos sobre a norma e a outra, seguindo o rito normativo, participou da minuta de Resolução, verificou a robustez presente na norma, se as partes foram ouvidas e etc.

O movimento que a Agência fez para a alteração da norma pode se aproximar do que Foucault (2007) aponta, o Estado, sozinho, não é uma realidade, mas se comunica, se articula com fatores da sociedade e da economia política, no caso, se articula com o mercado, com os regulados que são público da Agência. Essa característica pode auxiliar na conformação de um instrumento de ação pública, no que diz respeito à alteração da Resolução nº 279, produziu uma resolução.

Pode-se pensar na governamentalidade apontada por Foucault (2007), auxiliou a Agência na sua aproximação com a realidade, não construindo normas apenas em escritório, mas se conectando e dialogando com os próprios regulados. Identificou-se que aos regulados estavam com dificuldades em colocar em prática a norma prevista. Mas isso não anula o protagonismo da Agência na conformação da norma e da sua forte representação durante o processo, que influenciou no resultado final.

A Resolução nº 279 e a própria atualização da norma, a Resolução nº 455, representam instrumentos sociotécnicos, que ao mesmo tempo que tratam de técnicas, técnicas de SESCINC, possuem um caráter social, que diz respeito à proteção de vida dos passageiros, de vidas humanas. Se deu num processo de governança, onde houve interações entre múltiplos atores e formas diferentes de construção de um instrumento de ação pública. Os instrumentos importam tanto quanto o escopo da norma, os requisitos da norma, no caso, principalmente, os referentes aos aeródromos de pequeno porte, que são os que tem dificuldade em manter o SESCINC devido aos custos serem muito altos, esses aeroportos representam os atores não humanos que também estão presentes numa ação pública e foram centrais no processo de revisão estudado.

Tratando de limitações, uma das limitações encontradas foi a não percepção ainda mais aprofundada das interações existentes por não estar presente em reuniões ou workshop, esse aspecto foi analisado somente por meio dos relatos dados nas entrevistas e dos documentos acessados. Outra limitação foi contatar bombeiros ou operadores de classe I que tenham participado processo, da audiência ou workshop, na pesquisa o que importa são as estratégias, a forma como se deu a alteração/revisão, mas o contato com essas pessoas tornaria o trabalho mais interessante. Uma terceira limitação foi a não percepção de processos mercadológicos, envolvendo o não reconhecimento dos atores do mercado, que também importam para o caso do processo de revisão estudado.

A partir da pesquisa realizada, algumas questões seguem em aberto, são elas: Quais os interesses que estão por trás da alteração da norma? A quem serve?; A não disponibilização de SESCINC, nos aeródromos de pequeno porte gera alguma economicidade de custos para o Estado? e; Qual o impacto da flexibilização de disponibilização de SESCINC nos aeródromos de pequeno porte?

Por fim, percebeu-se que a flexibilização da disponibilização do serviço por meio da Resolução nº 455 apresenta um interesse econômico, de crescimento de mercado nesses aeródromos de pequeno porte por meio da dispensa em disponibilizar SESCINC. Estudos foram apresentados demonstrando que o risco em relação a acidentes, nesses aeródromos, é pequeno. Considera-se importante o movimento e esforço que Agência fez em contatar os regulados, na tentativa de melhor adequar a norma, mas é importante considerar que ainda se trata de vidas humanas, existe um risco, mesmo que pequeno, fala-se de pessoas, de socorrer e proteger pessoas. Diante disso, importa pensar em saídas, em sugestões para garantir um melhor serviço de proteção e salvamento aos que utilizam o transporte aéreo.

## REFERÊNCIAS

- ALONSO, Angela. **Repertório, segundo Charles Tilly: História de um conceito**. v.02.03. ed. Rio de Janeiro: Sociologia&antropologia, 2012. 21 – 41 p. v. 02.03. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2238-38752012000300021](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2238-38752012000300021)>. Acesso em: 24 de setembro de 2018.
- ANDRADE, Jackeline Amantino de. **FORMAÇÃO ESTRATÉGICA: as políticas públicas a partir das práticas**. 1. ed. Paraná: RECADM, 2011. 47-63 p. v. 10. Disponível em: <<http://www.periodicosibepes.org.br/index.php/recadm/article/view/638/528>>. Acesso em: 25 de setembro de 2018.
- ANAC, Agência Nacional de Aviação Civil (2013a). **2.2 Termos e Definições**. In: Resolução ANAC nº 279. Estabelece critérios regulatórios quanto à implantação, operação e manutenção do Serviço de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromos Civis (SESCINC). Disponível em: <[https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2013/resolucao-no-279-de-10-07-2013/@@display-file/arquivo\\_norma/RA2013-0279%20-%20Compilado%20at%20C3%A9%20RA2019-0517.pdf](https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2013/resolucao-no-279-de-10-07-2013/@@display-file/arquivo_norma/RA2013-0279%20-%20Compilado%20at%20C3%A9%20RA2019-0517.pdf)>. Acesso em: 16 de junho de 2019.
- ANAC, Agência Nacional de Aviação Civil (2015b). **153.7 Classificação do aeródromo**. In: **Regulamento Brasileiro de Aviação Civil**. In: RBAC nº 153, Emenda 02. Aeródromos - Operação, Manutenção e Resposta à Emergência. Disponível em: <<https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/boletim-de-pessoal/2018/8s1/anexo-i-rbac-no-153-emenda-no-02>>. Acesso em: 8 de junho de 2019.
- ANAC, AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **ATA DA 1ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DELIBERATIVA DA DIRETORIA REALIZADA NO DIA 19 DE DEZEMBRO DE 2017**. DISPONÍVEL EM: <<https://www.anac.gov.br/aceso-a-informacao/reunioes-da-diretoria-colegiada/reunioes-deliberativas-da-diretoria/2017/1a-reuniao-extraordinaria-deliberativa-da-diretoria/ata>>. ACESSO EM: 9 DE JUNHO DE 2019.
- ANAC, Agência Nacional de Aviação Civil. **Minuta de Resolução**. 2017. Disponível em: <<https://www.anac.gov.br/participacao-social/audiencias-e-consultas-publicas/audiencias-encerradas/audiencias-publicas-encerradas-de-2017>>. Acesso em 8 de junho de 2019.
- ANAC, Agência Nacional de Aviação Civil. **NOTA TÉCNICA Nº 11(SEI)/2017/GTNO/GNAD/SIA**. 2017. Disponível em: <[https://sistemas.anac.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?9LibXMqGnN7gSpLF00gUQFziRouBJ5VnVL5b7-UrE5RNR8YDw\\_Pie2trMwxngGi5DYyeaOeQcjd-NoDFVM5\\_zfA00zmb4m9dH6bRd3pwYgcSqiENa3wxYGG0vFZr4QsF](https://sistemas.anac.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?9LibXMqGnN7gSpLF00gUQFziRouBJ5VnVL5b7-UrE5RNR8YDw_Pie2trMwxngGi5DYyeaOeQcjd-NoDFVM5_zfA00zmb4m9dH6bRd3pwYgcSqiENa3wxYGG0vFZr4QsF)>. Acesso em: 3 de junho de 2019.
- ANAC, Agência Nacional de Aviação Civil. **NOTA TÉCNICA Nº 26(SEI)/2017/GTNO/GNAD/SIA**. 2017. Disponível em: <[https://sistemas.anac.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?9LibXMqGnN7gSpLF00gUQFziRouBJ5VnVL5b7-UrE5RQ313SVyW7deHC56901d1PEpvlVifhyb9o27v3bnhhly5wJxJ2tFrqIVSncfypoaV4NaPelBRajo yVqWfrv9J](https://sistemas.anac.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?9LibXMqGnN7gSpLF00gUQFziRouBJ5VnVL5b7-UrE5RQ313SVyW7deHC56901d1PEpvlVifhyb9o27v3bnhhly5wJxJ2tFrqIVSncfypoaV4NaPelBRajo yVqWfrv9J)>. Acesso em: 8 de junho de 2019.
- ANAC, AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **NOTA TÉCNICA Nº 28(SEI)/2017/GTNO- SIA/GNAD/SIA**. 2017. DISPONÍVEL EM: <[https://sistemas.anac.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?9LibXMqGnN7gSpLF00gUQFziRouBJ5VnVL5b7-UrE5SfGT7Pa0xMjC2q0VmtNZduMtfTAZVZO-ne64K8l8zitWeKuT1xpcL6z3o3-1TT9pHTIdMuqCeC0Nnos0-FHZg](https://sistemas.anac.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?9LibXMqGnN7gSpLF00gUQFziRouBJ5VnVL5b7-UrE5SfGT7Pa0xMjC2q0VmtNZduMtfTAZVZO-ne64K8l8zitWeKuT1xpcL6z3o3-1TT9pHTIdMuqCeC0Nnos0-FHZg)>. ACESSO EM: 8 DE JUNHO DE 2019.
- BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil. 2017. Disponível em: <[http://www.anac.gov.br/A\\_Anac/institucional](http://www.anac.gov.br/A_Anac/institucional)>. Acesso em: 10 de setembro de 2018.
- BRASIL. **Agenda Regulatória**. In: Agência Nacional de Aviação Civil. 2017. Disponível em: <<https://www.anac.gov.br/participacao-social/agenda-regulatoria>>. Acesso em: 10 de setembro de 2018.
- BRASIL. **Quem é quem**. In: Agência Nacional de Aviação Civil. 2017. Disponível em: <<https://www.anac.gov.br/participacao-social/agenda-regulatoria>>. Acesso em: 10 de junho de 2019.
- CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. **Das vias para o desenvolvimento democrático: regimentos internos de conselhos de políticas públicas como instrumentos de ação pública transversal e participativa**. [S.l.]: Gigapp, 2017. 37 p. Disponível em: <<http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/72>>. Acesso em: 26 de setembro de 2018.
- CUNHA, D. A. **Conclusões quanto aos custos regulatórios**. In: Qualidade Regulatória: Análise de impacto com gerenciamento de risco para a exigência de serviços de combate a incêndio e salvamento em aeroportos civis brasileiros. 2016. p. 93. 114f. Dissertação (Mestrado em Transportes) – Departamento de Engenharia Civil e Ambiental.

- CUSTÓDIO, Quezia Lopes Carvalho. Agências reguladoras e o seu papel no Brasil. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XX, n. 162, jul 2017. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=19192&revista\\_caderno=4](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=19192&revista_caderno=4)>. Acesso em: 11 de novembro de 2018.
- FISCHER, Frank. **Para além do empirismo: policy inquiry na perspectiva pós-positivista**. Tradução: Rosana Boullosa. Revista NAU Social, v.7, n.12, p. 163-180 Mai/Nov 2016.
- FOUCAULT, Michel. A governamentalidade. In: **Microfísica do Poder**. Tradução Roberto Machado. 24. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2007. Cap XVII, p. 163-172.
- GILL, Rosalind. Análise de discurso. In: BAUER, Martin; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.
- LASCOUMES, Pierre; LE GALÉS, Patrick. Instituições, normas e instrumentos de ação pública. In: LASCOUMES, Pierre; LE GALÉS, Patrick. **Sociologia da Ação Pública**. Alagoas: Edufal, 2012. cap. 5, p. 171-206.
- LASCOUMES, Pierre; LE GALÉS, Patrick. Introdução: Políticas Públicas, Ação Pública, Governança. In: LASCOUMES, Pierre; LE GALÉS, Patrick. **Sociologia da Ação Pública**. Alagoas: Edufal, 2012, p. 31-34.
- LASCOUMES, Pierre; LE GALÉS, Patrick. Uma sociologia da Ação Pública. In: LASCOUMES, Pierre; LE GALÉS, Patrick. **Sociologia da Ação Pública**. Alagoas: Edufal, 2012. cap. 1, p. 35-64.
- LATOUR, Bruno. Introdução à Parte 1: Como Se Alimentar de Controvérsias In: **Reagregando o social: uma introdução à teoria do Ator-Rede**. Salvador-Bauru: EDUFBA-EDUSC; 2012, p. 41-47.
- MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. Técnicas de Pesquisa. In: MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. In: **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. cap 9, p. 174 – 214.
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. cap 1, p. 19-37.