

A CRISE BRASILEIRA NOS TRANSPORTES E A EXPERIÊNCIA REGULATÓRIA NOS ESTADOS UNIDOS E BRASIL

Osvaldo Agripino de Castro Junior¹

SUMÁRIO: 1 Questões introdutórias: federalismo regulatório e agências reguladoras federais de transportes; 2 Federalismo regulatório nos transportes aéreos, aquaviários e portos nos Estados Unidos; 3 Federalismo regulatório nos transportes aéreos, aquaviários e portos no Brasil. Considerações Finais; Referências.

RESUMO

O artigo objetiva contribuir para a eficácia da atividade regulatória do setor de transportes brasileiro. O estudo pode ser aperfeiçoado para outros setores regulados. Sustenta-se que a descentralização da atividade regulatória das agências federais para os entes estaduais e locais contribui para o aumento da eficácia da regulação. O estudo será feito através da análise comparativa dos elementos determinantes da regulação das agências federais de transportes aéreos, aquaviários e portos dos Estados Unidos e Brasil. O Capítulo 1 trata das questões introdutórias relevantes como conceito de federalismo regulatório e agências reguladoras federais de transportes. O Capítulo 2 discorre sobre o federalismo das agências *Federal Aviation Administration* (FAA) e *Federal Maritime Commission* (FMC) dos Estados Unidos. O Capítulo 3 trata do federalismo da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). Nas considerações finais são feitas sugestões para aperfeiçoar o modelo regulatório brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Regulação – Federalismo – Transportes – Estados Unidos e Brasil

ABSTRACT

This article aims to improve the efficacy of the Brazilian regulation based upon the study of the decentralization of the federal transportations regulatory agencies of the United States. The suggestions can be also applied on other regulated industries. The main argument is that the United States model is more efficacy than the Brazilian model. The study will be based on the comparative analysis of the determinant elements of the federal transportations regulatory agencies of aviation, waterways and ports of the United States and Brazil.

¹ Doutor em Direito pelo CPGD-UFSC – Pós-Doutor em Regulação da Infra-estrutura na Harvard University e Professor do Mestrado em Ciência Jurídica da UNIVALI (Direito e Atividade Portuária) e da FGV-RJ. Endereço eletrônico: agripino@adsadvogados.adv.br

Chapter 1 deals with introductory questions as concept of regulatory federalism and main aspects of the federal regulatory agencies. Chapter 2 is about the regulatory federalism of *Federal Aviation Administration* (FAA) and *Federal Maritime Commission* (FMC) of United States. Finally, Chapter 3 deals with the regulatory federalism of the Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) and Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). In the conclusion, some suggestions are made to improve the Brazilian regulatory model of the transportation industry.

KEY WORDS: Regulation – Federalismo – Transportation – United States and Brazil

1 QUESTÕES INTRODUTÓRIAS: FEDERALISMO REGULATÓRIO E AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS DE TRANSPORTES

A crise brasileira no setor de transportes, especialmente aéreo, aquaviário e atinge os portos não é recente. Os dois acidentes aéreos em menos de um ano em 2006 e 2007, envolvendo os aviões da Gol e da Tam que mataram cerca de 350 pessoas, mostram a ponta de um *iceberg*. A má qualidade da regulação social (segurança, por exemplo) no setor de transportes, por sua vez, é uma das principais causas dessa tragédia logística.

Num contexto mais amplo, a regulação no Brasil tem tido grande influência do modelo das agências reguladoras independentes dos Estados Unidos, porque lá, como no Brasil, a forma de Estado é federativa. Embora haja diferenças no processo de formação cultural e econômica entre os dois países, o estudo comparado das instituições político-jurídicas dos Estados Unidos, por meio dos seus elementos determinantes, escolhidos com base nos princípios da igualdade e relevância,² pode contribuir para a melhoria da eficácia das instituições brasileiras.

² Sobre esses princípios, elementos determinantes e o tema da metodologia comparativa sincrônica (no momento atual) e diacrônica (histórica) por meio do estudo de onze elementos determinantes do sistema judicial norte-americano, com base na análise econômica do direito e amplo estudo histórico comparativo dos sistemas jurídicos dos Estados Unidos e Brasil, desde suas respectivas origens européias: CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. *Introdução ao Direito e Desenvolvimento: Estudo comparado para a reforma do sistema judicial*. Brasília: OAB Federal, 2004, 864 p.

Nesse sentido, através desse artigo, decorrente de pesquisa de pós-doutoramento no *Center for Business and Government*, da Harvard University,³ pretende-se contribuir com o aperfeiçoamento do modelo regulatório desse importante setor da infra-estrutura brasileira.

1.1. Federalismo regulatório: Origem e conceito

Diante desse quadro, deve-se mencionar o importante papel que os estados-membros nos Estados Unidos vêm exercendo no aperfeiçoamento da regulação, em face do seu papel pró-ativo na criação de normas para suprir lacuna das agências federais. Com base na descentralização e respeito à autonomia dessas unidades de governo, pode-se chamar tal fenômeno de federalismo regulatório.

Não é fácil definir federalismo, especialmente quando as definições são tão vagas para estabelecer uma definição. Muitas obras estabelecem definições formais e argumentam que o federalismo tem uma qualidade intuitiva que formalmente não pode ser definida, mas pode ser reconhecida.

Elazar⁴ sustenta que o federalismo é um processo assim como estrutura. Dessa maneira, de acordo com Riker, apesar da sua ambiguidade, federalismo:

é uma organização política na qual as atividades de governo são divididas entre governo regionais e um governo central de forma que cada tipo de governo possui certas atividades sob as quais ele toma decisões finais.⁵

Para Bednar, os três seguintes modelos de estrutura podem definir uma federação: a) divisão geopolítica: a política de território é dividida em estados (províncias, *lander* etc) mutualmente exclusivos, na qual a existência de cada estado é constitucionalmente reconhecida e não pode ser abolida de forma

³ A mencionada pesquisa foi patrocinada parcialmente com recursos da CAPES e teve como objeto a análise comparativa de 22 elementos determinantes das agências ora mencionadas. O federalismo regulatório é um dos elementos pesquisados. Agradeço ao apoio na pesquisa e ótima acolhida dos Profs. Ashley Brown (advogado) e José A. Gomez-Ibanez (economista), da *Harvard University* durante o período de pós-doutoramento (2007-2008) nos Estados Unidos.

⁴ ELAZAR, D. J. Exploring Federalism. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987 Apud BEDNAR, Jenna. Federalism as a Public Good. In: *Constitutional Political Economy*. vol. 16, 2005, p. 189.

⁵ RIKER, W. H. *The Development of American Federalism*. Boston: Kluwer Academics Publishers, 1987, p. 101.

unilateral; b) independência: os estados e o governo federal são independentes um do outro, geralmente essa independência é estabelecida constitucionalmente através de independência eleitoral, onde cada governo presta contas aos seus representados, embora existam formas não democráticas de independência.

Por fim: c) governança direta: autoridade é compartilhada entre o estado e o governo nacional e cada um governa seus cidadãos diretamente, de forma que cada cidadão é governado por duas autoridades. Cada nível de governo é soberano em pelo menos uma política, que é declarada constitucionalmente.⁶

De um lado, a eficiência para aplicar um conjunto de regras no mercado em nível nacional está disposta na Cláusula de Comércio da Constituição dos Estados Unidos. Por outro lado, a descentralização num sistema federal é positiva, pela sua capacidade de refletir diversos valores e oportunidades que ela cria ao usar estados e poderes locais como laboratórios para inovação na regulação.

Ao analisar o tema, inexistente um modo simples para decidir, de um ponto de vista da eficiência econômica, qual jurisdição é mais adequada para regular. Em alguns casos, é muito importante a história específica da regulação numa indústria e as instituições criadas para a sua regulação.⁷

No início do século XX, ao tratar sobre a regulação da energia elétrica nos âmbitos estadual e local, Ashley Brown ensina que:

(...) a infra-estrutura pública local de energia elétrica expandiu os seus serviços para territórios além das municipalidades e, dessa forma, para fora do alcance dos governos locais, criando um vácuo regulatório. Esse vácuo fez com que muitos estados substituíssem o nível estadual de regulação para o nível local de regulação. Os próprios legisladores estaduais frequentemente faziam a regulação estadual diretamente. A ausência de profissionalismo na regulação, juntamente com a exposição à politização e, frequentemente, uma real corrupção na relação entre legisladores e monopólios regulados, conduziram a um

⁶ BEDNAR, Jenna. *Federalism as a Public Good*, p. 191.

⁷ HAHN, Robert W.; LAYNE-FARRAR, Anne; PASSEL, Peter. *Federalism and Regulation*. In: *Regulation*, vol. 26, Winter 2003-2004, p. 46.

clamor público por reforma no início do século XX (período conhecido como Era Progressista).⁸

Ao discorrer sobre o modelo regulatório norte-americano, Ashley Brown, ao mencionar a atividade da *Federal Energy Regulatory Commission* (FERC), sustenta que:

Todas as entidades regulatórias norte-americanas, estaduais ou federais, são agências permanentes criadas por lei originária do Legislativo (*primary law*), a maioria por lei estadual. Nenhuma agência é criada por ordem do executivo ou decreto. As agências estaduais, naturalmente, são criaturas de direito estadual, enquanto a FERC existe com base em lei federal. Com base na Constituição Federal, todos os estados possuem soberania nos seus próprios territórios e possuem a competência para criar o seu próprio regime regulatório. Na medida em que, contudo, o comércio se transforma em interestadual, os estados perdem jurisdição exceto se o Congresso delegar tal competência para eles. Com relação à energia elétrica, naturalmente, o Congresso não delegou qualquer competência aos estados. Ao contrário, ele criou a sua própria agência reguladora, a FERC.⁹

Pesquisa realizada, em mais de quarenta estudos de políticas regulatórias estaduais, demonstrou que grupos de interesse de nível estadual, parlamentos estaduais ou burocratas estaduais exerceram muita influência em tais decisões. O modelo para proporcionar efetividade regulatória¹⁰ tem sido mais complexo com o desenvolvimento de um crescente modelo de interação política. Frequentemente a aplicação de regulação federal é relaxada em nome da desregulação.

Antes do processo eleitoral estadual de 2002, 34 procuradores-gerais eram democratas e muitos deles procuravam apoio geral para obter visibilidade política e reconhecimento para concorrerem a cargos mais altos, especialmente

⁸ BROWN, Ashley. *The Structure and Processes for Regulation of the Electricity Industry in the United States*. Paper prepared at the Request of the Planning Commission of India with Support of the World Bank. *Mimeo*, 2003, p. 2.

⁹ Numa pequena minoria de estados, as agências reguladoras são criadas pela Constituição Estadual, tal como Califórnia e North Dakota. BROWN, Ashley. *The Structure and Processes for Regulation of the Electricity Industry in the United States*, p. 4

¹⁰ Acerca do estudo da distância entre o direito e a sua implementação: BARDACH, Eugene. *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*. Cambridge: MIT Press, 1977.

para governador,¹¹ tal como ocorreu com o ex-presidente Bill Clinton, ex-procurador-geral do Arkansas e ex-governador do mesmo estado.

Nesse cenário, os atores políticos estaduais também reconheceram a importância da sua atuação das opções regulatórias, e desenvolveram algumas novas formas de regulação, a fim de influenciarem as políticas. Na década de 1990, os governadores de Michigan, California, Virginia e New York, criaram departamentos nos seus governos estaduais com o objetivo de exigirem análises rigorosas de custos e benefícios das regulações estaduais e um centralizado processo de fiscalização, semelhante às competências do *Office of Management and Budget*, que é federal.

Esses departamentos estaduais e federal, combinam mais controle sobre o processo de elaboração de normas regulatórias, centralizam os processos de pedido de novas atividades empresarias, bem como procuram eliminar a regulação quando possível. Embora tais analistas ainda não tenham preparado dados cuidadosos e independentes, os departamentos têm solicitado a extinção e a criação de muitas regulações desnecessárias.¹²

As possibilidades de descentralização das atividades regulatórias para os estados-membros, regiões (através de consórcios) e governos locais são inúmeras. Nos Estados Unidos, na área de transportes, por exemplo, o *Department of Transportation* (DOT) é responsável pela segurança de aviões comerciais, juntamente com a FAA, e dos veículos a motor usados no comércio e rodovias. Nesse contexto, a adoção de programas de implementação cooperativa para monitoramento e supervisão da saúde, segurança e proteção meio ambiente é plena.¹³

Em média, tais medidas decorrentes de estudos realizados nos Estados extinguiram 20 % a 30 % das regulações existentes, modificaram 40 % e deixaram cerca de 30 % a 40 % da mesma forma. Nesse contexto, o

¹¹ TESKE, Paulo. TESKE, Paulo. The New Role and Politics of State Regulation. In: *Regulation*. vol. 27, Fall 2004, p. 19.

¹² TESKE, Paulo. The New Role and Politics of State Regulation, p. 20.

¹³ MICHAEL, Douglas C. Cooperative Implementation of Federal Regulations. In: *The Yale Journal on Regulation*. vol. 13, 1996, p. 589-591.

crescimento do ativismo regulatório estadual por grupos de interesse e servidores eleitos, é visto com preocupação e surpresa por observadores que acreditavam que a regulação estadual fosse vulnerável à regulação federal e ao crescimento do comércio global e aos organismos internacionais com poderes regulatórios,¹⁴ tais como a Organização Mundial do Comércio.

Os empresários prejudicados então fizeram forte *lobby* no nível federal para o estabelecimento ou reestabelecimento de um único padrão regulatório para anular o padrão dos estados, na esperança de que tal padrão seja mais favorável do que nos estados mais radicais. Frequentemente o Congresso ou a agência federal seguiu o segundo padrão, que nunca existiria se não houvesse o ativismo regulatório nos estados. Isso dá aos estados um poder de equilíbrio ou reforço no papel regulatório.¹⁵

Verificou-se uma tendência de parar a regulação social durante a administração Reagan. Em resposta, muitos grupos organizados de trabalhadores, meio ambiente e consumidores resistiram a tais tentativas e frequentemente usavam os estados como instrumento para atingirem seus objetivos. Essa política aumentou após 2000, quando Bush nomeou reguladores como Muris, Presidente da *Federal Trade Commission* e John Graham, Presidente do *Office of Information and Regulatory Affairs*, que defenderam amplamente a necessidade de reduzir a regulação social,¹⁶ especialmente ambiental, que causava muitos custos.

O primeiro ataque de Reagan à regulação social (proteção ambiental) produziu uma política que conduziu a uma dramática aceleração da aplicação da lei durante o seu segundo mandato. Entre 1986 e 1989, a quantidade de procedimentos civis enviados da *Environmental Protection Agency* (EPA) para o Departamento de Justiça foi mais do que duas vezes maior do que entre 1981 e 1985.¹⁷

¹⁴ TESKE, Paulo. The New Role and Politics of State Regulation, p. 20-21.

¹⁵ TESKE, Paulo. The New Role and Politics of State Regulation, p. 19.

¹⁶ Idem, ibidem.

¹⁷ SPARROW, Malcolm K. *The Regulatory Craft – Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance*, p. 48.

Os estados, por sua vez, vêm fazendo um bom trabalho desde 1980 na regulação de duas importantes e complexas indústrias da infra-estrutura – telecomunicações e energia elétrica. Nesses setores, os estados foram guiados por decisões de um grande grupo de interesses, decisões gerais das legislaturas dos estados e detalhadas decisões das agências reguladoras de serviços públicos estaduais, a mais antiga espécie de regulação dos Estados Unidos.

Embora o Congresso, a *Federal Communications Commission* e a *Federal Energy Regulatory Commission* tenham feito importantes (mas lentas) decisões envolvendo tais setores, não está claro que os estados tenham feito algo pior na direção de um ambiente mais competitivo e protetor dos consumidores.

Assim, a continuação da experiência reguladora estadual é muito pertinente na busca de combater os monopólios, de modo que vinte e quatro estados autorizaram a competição no setor de energia elétrica e muitos desenvolveram políticas favoráveis à competição nas telecomunicações.

Por outro lado, a continuidade da regulação econômica dos transportes por caminhões desde 1980 por alguns estados, após a desregulação federal, tem sido contra-produtiva. No âmbito da regulação ambiental, os estados têm desenvolvido formas valorosas de barganha ou “negociação regulatória” em vez de praticarem regulação de cima para baixo.¹⁸

Observa-se que, exceto em face de certas decisões recentes da Suprema Corte, iniciadas com as decisões do *Chief Justice* John Marshall, a tendência tinha sido de expansão do poder federal. A reversão desse processo, embora de origem recente, com a restrição do poder federal, começou até mesmo antes da decisão de 1995 da Suprema Corte no caso *United States v. Lopez* que invalidou a lei federal *Gun-Free School Zones*.

Espera-se que a Suprema Corte possa brevemente encontrar um equilíbrio adequado sobre qual soberania (estadual ou federal) pode legislar sobre particular tema em questão. O padrão a ser estabelecido pela corte suprema não

¹⁸ TESKE, Paulo. The New Role and Politics of State Regulation, p. 20.

deverá negar ao Presidente e ao Congresso, que são os braços executivo e legislativo do governo federal, a flexibilidade que é possível pela Constituição na habilidade de cumprir o objetivo e ideais nela determinados "para formar uma União mais perfeita, estabelecer Justiça, garantir a tranquilidade doméstica, proporcionar a defesa comum, promover o bem-estar geral e assegurar as Bençãos da Liberdade para nós mesmos e nossa Posteridade. "¹⁹

Dentre os benefícios potenciais da federalização, podem ser citados eficiência e inovação, que incluem os benefícios econômicos,²⁰ e a sua estrutura descentralizada, criadora de incentivos para os membros do governo se comportarem de forma oportunista.²¹

A força do federalismo nos Estados Unidos pode ser constatada pela quantidade de entidades que fazem *lobby* a favor dos interesses dos estados e dos governos locais. Trata-se de uma coalização de mais de sessenta organizações e entre as sete grandes, podem ser citadas: o *Council of State Governments*, a *International City/Council Management Association*, a *National Association of Counties*, a *National Conference of State Legislatures*, a *National Governors' Association*, a *National League of Cities*, a *U.S. Conference of Mayors*.

A rápida mudança tecnológica pressiona os reguladores locais sem recursos e com pouca capacitação técnica. Ao mesmo tempo, deve-se ter cautela ao sustentar que os reguladores mais qualificados necessariamente farão a coisa certa. O contexto político no qual os reguladores atuam é muito importante. Assim, a tentativa para reafirmar direitos para intervir na pequena área deixada para ser regulada pelos estados-membros pode ter maior relação com a economia política do governo do que acerca da falha para regular adequadamente no nível federal.²²

¹⁹ SULLIVAN, Kathleen M.; GUNTHER, Gerald. *Constitutional Law A-1*. 14th. ed. 2001, Apud RE, Edward D. Federal-State Relations: The Allocation and Distribution of Powers of Government in the United States, p. 299.

²⁰ BEDNAR, Jenna. Federalism as a Public Good, p. 193.

²¹ Idem, p. 195.

²² HAHN, Robert W.; LAYNE-FARRAR, Anne; PASSEL, Peter. Federalism and Regulation, p. 50.

No que tange à reinvenção da regulação e descentralização, temas da reforma regulatória foram assimilados dentro de uma abordagem mais ampla da reinvenção, dentre as quais a descentralização para os estados. Em 1997, o *National Performance Review*²³ – NPR – publicou um resumo da filosofia reinovadora num livro chamado *Blair House Papers*.

Os temas regulatórios ocuparam três das quarenta e três páginas. A lista de quatro temas para a prática regulatória cresceu para seis: a) cortar regulações obsoletas; b) premiar resultados, e não burocracia; c) afastar-se de Washington e criar parcerias enraizadas na comunidade; d) negociar, não impor; e) reduzir relatórios opressores e f) permitir que as multas sejam aplicadas para consertar os problemas.²⁴

Por fim, deve-se mencionar que no âmbito portuário, "(...) os governos estaduais influenciarão a formação e a implementação das políticas portuária e estratégias para desenvolvimento."²⁵

1.2. Agências reguladoras federais de transporte nos Estados Unidos e Brasil

Nos Estados Unidos a regulação dos transportes é feita com maior grau de especialização setorial, vez que há quatro agências federais, uma para cada modal. Não há, como no Brasil, vinculação de agência de transporte – ANAC²⁶ – ao Ministério da Defesa. As agências são: a) *FAA - Federal Aviation Administration*: regula a segurança do transporte aéreo (regulação social); b) *FMC - Federal Maritime Commission*: regula o transporte aquaviário e os portos (regulação econômica); c) *FRA - Federal Railroad Administration*: regula as ferrovias e a d) *FHA - Federal Highways Administration*: regula as rodovias.

²³ O NPR e o movimento da reinvenção do governo, ao colocarem significativa ênfase na prestação de serviços ao consumidor e no processo de melhoria, acrescentaram um grande peso no processo de reduzir despesas, melhoraram o prazo para cumprimento dos serviços e aumentaram a eficiência na gestão das agências reguladoras. SPARROW, Malcolm K. *The Regulatory Craft – Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliances*, p. 132.

²⁴ SPARROW, Malcolm K. *The Regulatory Craft – Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliances*, p. 50.

²⁵ MARCUS, Henry S. *et alii. Federal Port Policy in the United States*. Cambridge and London: MIT Press, 1976, p. 222.

²⁶ Criada pela Lei federal nº 11.182, de 27 de setembro de 2005.

No Brasil há três agências federais para o setor de transportes, uma delas (ANAC) vinculada ao Ministério da Defesa e duas (ANTAQ²⁷ e ANTT) ao Ministério dos Transportes, quais sejam: a) ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil: regulação social²⁸ e econômica do transporte aéreo; b) ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários: regulação econômica do transporte aquaviários e dos portos e c) ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres: regulação econômica e social dos transportes rodoviários e ferroviários. Essa obra, como já mencionado, tratará somente da FMC e da ANTAQ e da FAA e da ANAC.

A eficácia da regulação no setor de transportes nos Estados Unidos não decorre de desregulação indiscriminada. Medida pelo volume e detalhe de legislação nacional e pelo tamanho da administração reguladora federal, os Estados Unidos não parecem ser menos regulados do que outros países da OECD.²⁹

Há dez anos, mais de 140.000 páginas de leis federais – muitas extremamente detalhistas – estavam em vigência, e fonte segura estima que os custos diretos, bem como valor dos seus benefícios para cidadãos e empresas, varia de 4 % a 10 % do PIB.³⁰ Esse percentual não abrange as regulações em níveis estadual e local, vez que seus custos são desconhecidos. A regulação federal, por sua vez, afeta virtualmente todos os indivíduos, negócios, Estados, governos locais e tribais e outras organizações em cada aspecto das suas vidas ou operações.

2 FEDERALISMO REGULATÓRIO NOS TRANSPORTES AÉREOS, AQUAVIÁRIOS E PORTOS NOS ESTADOS UNIDOS

A regulação federal nos Estados Unidos tem origem no setor de transporte ferroviário com a criação da *Interstate Commerce Commission* em 1887. Nesse capítulo, todavia, serão tratados somente aspectos do federalismo regulatório dos setores de transportes aéreos, aquaviários e portos. Assim, na primeira

²⁷ Criada pela Lei federal n.º 10.233, de 5 de junho de 2001.

²⁸ Embora a competência da ANAC seja a segurança da aviação civil, ironicamente, o controle do tráfego aéreo é feito pelo Comando da Aeronáutica.

²⁹ *Organization for Economic Development and Co-operation.*

³⁰ UNITED STATES. Office of Management and Budget 1998. U.S. Office of Information and Regulatory Affairs. *Draft Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations* Apud OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. *Regulatory Reform in the United States*. Paris: OECD, 1999, p. 15.

parte serão tratados os citados aspectos na regulação efetuada pela FAA e na segunda parte, da FMC.³¹

2.1. Federalismo Regulatório da *Federal Aviation Administration*

2.1.1. Relação da FAA com os Estados

A performance da regulação da FAA é aumentada com a descentralização das suas atividades, por meio de cooperação também com estados-membros e poderes locais, de três formas: a) por meio dos nove escritórios regionais da FAA distribuídos nas várias regiões do Estados Unidos;³² b) através das cinquenta e duas agências reguladoras estaduais de aviação civil ou que exercem atividade correlata, distribuídas pelos cinquenta estados-membros, Ilha de Guam e Porto Rico, todas associadas da NASAO – *National Association of State Aviation Officials*, a ser tratada adiante; c) por meio de parcerias com governos locais e d) regiões metropolitanas.

Uma das quatro linhas de atividades da FAA é a de aeroportos (ARP), e proporciona liderança no planejamento e desenvolvimento de um seguro, em face da vida humana e em relação à defesa nacional e eficiente sistema de aeroportos, por meio da gestão do *Airport Improvement Program* (AIP) – *Programa de Melhoria de Aeroporto*.

As decisões para distribuir recursos para o AIP são concentradas na sede da FAA em Washington, todavia, a sede recebe significativas informações dos escritórios regionais mencionados.³³ Nesse quadro, a maioria das decisões diárias da formulação do projeto do AIP é delegada para os escritórios regionais. Por sua

³¹ Acerca dos aspectos históricos e arcabouço jurídico das duas agências: CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. *Inovação e Regulação de Transportes nos Estados Unidos e Brasil*. São Paulo: Lex (no prelo).

³² As regiões com os respectivos estados onde possuem jurisdição são as seguintes: a) *Alaska*: AK; b) *Central*: IA, KS, MO, NE; c) *Leste*: DE, MD, NJ, NY, PA, VA, WV; d) *Grandes Lagos*: IL, IN, MI, MN, ND, OH, SD, WI; e) *New England*: CT, ME, MA, NH, RI, VT; f) *Northwest Mountain*: CO, ID, MT, OR, UT, WA, WY; g) *Southern*: AL, FL, GA, KY, MS, NC, PR, SC, TN, VI; h) *Southwest*: AR, LA, NM, OK, TX; i) *Western-Pacific*: AZ, CA, HI, NV.

³³ Não confundir essa desconcentração administrativa, porque ocorre dentro da estrutura da agência, com a descentralização administrativa. Essa ocorre entre entidades político-administrativas diversas, tais como estados e municípios.

vez, a sede da FAA desenvolve a política pública garantidora da implementação apropriada e eficaz dos recursos e que os recebedores dos mesmos são tratados com equidade.³⁴

O processo de solicitação de recursos é eletrônico e grandes quantias são coordenadas com outras agências federais, estaduais ou governos locais, tais como *Environmental Protection Agency*, Departamento de Defesa e agências de aviação estaduais.³⁵

Nesse sentido, deve-se mencionar que cada estado-membro tem sua agência multisetorial que trabalha com o objetivo de contribuir para a segurança dos aeroportos. Como exemplo, pode-se citar a *Massachusetts Aeronautics Commission (MAC)*, que faz parte do *Executive Office of Transportation* do estado de *Massachusetts*. A sua função é promover a aviação de forma segura e manter um sistema eficiente de aeroportos para atender as demandas atuais de futuras do transporte aéreo e as necessidades econômicas do *Commonwealth* (estado de *Massachusetts*).

A MAC tem jurisdição sobre 37 aeroportos de uso público, dentre os quais 24 pertencem ao governo e 13 são privados. Além disso, a agência estadual tem jurisdição sobre duas pistas de pouso e decolagem no mar e 184 pistas privadas, bem como é responsável por melhorias nos aeroportos. Acrescente-se que a MAC é ainda competente para investigar acidentes aéreos, auxiliar a navegação aérea, expedir licenças para aeroportos e heliportos e implementar as regulações que tratam de segurança da aviação e protegem o território.³⁶

O interesse pela regulação do transporte aéreo pelos estados-membros dos Estados Unidos possui quase mais de setenta anos. Em 1931 foi criada a *National Association of State Aviation Officials (NASAO)*, considerada uma das mais antigas entidades que se preocupam com a aviação civil nos Estados Unidos.

³⁴ UNITED STATES. FAA. Federal Aviation Administration. *FY 2007 Performance and Accountability Report – The Next Generation of Flight*, p. 45.

³⁵ *Idem*, p. 45.

³⁶ STATE OF MASSACHUSETTS. MAC. Executive Office of Transportation. Massachusetts Aeronautics Commission. Disponível em: <http://www.massaeronautics.org/>. Acesso em: 12 nov. 2007.

JUNIOR, Osvaldo Agripino de Castro. A crise brasileira nos transportes e a experiência regulatória nos estados unidos e brasil. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.4, n.2, 2º quadrimestre de 2009. Disponível em: www.univali.br/direitopolitica - ISSN 1980-7791

Antecessora, inclusive, da FAA e da CAA, a NASAO foi fundada para assegurar a uniformidade nas medidas de segurança, padronizar a regulações dos aeroportos e desenvolver um sistema de transporte aéreo que atenda com eficácia as necessidades locais, estaduais e regionais.

Todos os anos, servidores das agências estaduais de aviação civil conduzem inspeções de segurança em milhares de aeroportos de uso público. Inúmeras atividades ocorrem em encontros nos estados, simpósios sobre aeroportos, seminários sobre segurança dos pilotos e fóruns sobre educação da aviação, todos organizados anualmente.

Nesse sentido, em 1986 foi criada a organização sem fins lucrativos *NASAO Center for Aviation Research and Education* cujo objetivo é desenvolver o bem público através de um sistema de transporte aéreo cada vez mais seguro. A entidade é um importante ator no *International Aviation Art Contest*³⁷ para crianças e em outros esforços educativos.

O papel que os governos estaduais exercem nas responsabilidades da aviação civil é crescente. Em 1996 o Congresso fez com que os estados passassem a ter recursos de forma permanente. Dessa forma, nove estados já são totalmente responsáveis pela administração do programa federal de fundos denominado *Airport Improvement Program*.

A representação da NASAO em Washington faz com que o Congresso e o Poder Executivo conheçam as necessidades da aviação na percepção dos estados. Além disso, a NASAO trabalha muito próximo do *Department of Transportation*, do *National Aeronautics and Space Administration*, do *Transportation Research Board* e da *American Association of State Highway and Transportation Officials*.

Ademais, a NASAO é a única entidade do seu gênero que tem um Memorando de Entendimento oficial com a *Federal Aviation Administration*. A entidade

³⁷ Trata-se de evento anual da *Federation Aeronautique Internationale* (FAI) apoiado pelo *National Association of State Aviation Officials Center for Aviation Research and Education* (NASAO Center), pelo *National Aeronautics Association* (NAA), pelo *National Air and Space Administration* e pela *Federal Aviation Administration* (FAA). O evento estimula jovens de 6 a 17 anos, de todos os países, a refletirem sobre a aviação por meio da elaboração de uma peça de arte (*design*) escolhida pela FIA em cada ano, de acordo com tema escolhido previamente.

também possui forte relação com todos os grupos de aviação e associações relevantes para o seu desenvolvimneto, dentre os quais a *National Governors' Association*, a *Southern Governors Association* e a *National Conference of State Legislatures*. Trata-se, portanto, de um bom exemplo do associativismo no federalismo regulatório.

2.1.2. Relação da FAA com os governos locais

A FAA tem forte atuação com os governos locais, especialmente para fins de redução do impacto da aviação na qualidade local do ar e do potencial efeito na mudança climática.³⁸ Uma das metas da FAA no que tange à sua capacidade é trabalhar com governos locais e usuários do espaço aéreo para proporcionar o aumento da capacidade do sistema aeroespacial dos Estados Unidos. O objetivo é reduzir o congestionamento e atender a demanda projetada de uma forma ambientalmente sustentável.³⁹

Por sua vez, a FAA continua a implementação de um programa de controle de ruído da aviação em cooperação com a comunidade aeronáutica e governos locais, através da redução do ruído do avião, dentre outras medidas.⁴⁰

Acrescente-se que a FAA tem uma política permanente para capacitar e contratar controladores de tráfego aéreo. Nesse sentido, a FAA implementou uma divulgação por meio de impressos que atingiu mais de 800 *colleges* e universidades, bem como divulgou oportunidades de emprego em centros militares de transição, agências estaduais e locais de empregos e centros de recrutamento dos governos.

2.2. Federalismo Regulatório da *Federal Maritime Commission*

2.2.1. Relação da FMC com os Estados

³⁸ UNITED STATES. FAA. Federal Aviation Administration. *FY 2007 Performance and Accountability Report – The Next Generation of Flight*, p. 17.

³⁹ Idem, p. 61.

⁴⁰ UNITED STATES. FAA. Federal Aviation Administration. *FY 2007 Performance and Accountability Report – The Next Generation of Flight*, p. 68.

A regulação do transporte aquaviário não é recente. Trata-se do primeiro modal a ter um conjunto de leis especiais aplicadas por um tribunal especializado. Na Inglaterra, por exemplo, durante séculos e até os dias atuais, um grupo de tribunais especializados tem competência para julgar casos envolvendo “coisa transportada no mar”.

A regulação teve um papel no combate à pirataria e tem sido um grande problema ao longo da maior parte da história. Os piratas bárbaros dominaram por um tempo o transporte marítimo no mediterrâneo quando até os Estados Unidos pagaram tributos entre 1785 e 1799 em Algiers para que seus navios não fossem molestados. Somente em 1926 a Liga das Nações produziu uma minuta de oito artigos para acabar com a pirataria. Não houve acordo entre os Estados sobre o conceito de pirataria e a minuta permaneceu minuta. A mesma controvérsia acerca da definição e codificação caracterizou a inclusão de artigos sobre pirataria na Convenção da Nações Unidas sobre Direito do Mar em 1982.⁴¹

A Inglaterra não era o único Estado a usar piratas. Essa prática aumentou no Mediterrâneo nos séculos XVI e XVII na medida em que a navegação aumentava e a expulsão dos mouros da Espanha fez com que se organizassem contra esse país. Nesse período os nacionais de um país rotineiramente apresavam navios de outros países. Isso era feito pelos ingleses nos espanhóis, os holandeses nos ingleses, os franceses nos espanhóis, os ingleses nos franceses e os Estados bárbaros em todos, exceto naqueles de propriedade dos seus aliados temporários. Todos acusavam todos de pirataria.⁴²

Nesse contexto, a regulação da pirataria permaneceu um problema de lei municipal. Quando um tipo de cooperação internacional emergiu tarde no século XX, a pirataria não era mais um problema global. As potências marítimas permitiam que a pirataria surgisse porque era útil militarmente e economicamente. Os Estados tornavam piratas em privatizadores. A Grã-Bretanha desenvolveu um sofisticado sistema de regulação no século XVIII, com

⁴¹ BRAITHWAITE, John; DRAHOS, Peter. *Global Business Regulation*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2000, p. 419.

⁴² BRAITHWAITE, John; DRAHOS, Peter. *Global Business Regulation*, p. 419.

a Alta Corte do Almirantado que concedia licenças para tais piratas. O objetivo dessa regulação era maximizar a eficiência desses profissionais como uma “ferramenta de guerra”. O Reino Unido foi o principal ator dessa política de Estado.

Na época da Revolução Americana foi desenvolvido um corpo de leis de Direito Marítimo e do Almirantado, que influenciou a inclusão na Constituição norte-americana do Artigo III e deu competência ao Judiciário para julgar todos os casos de jurisdição marítima e de almirantado. Dessa forma, Direito do Almirantado tornou-se direito federal, e as cortes federais passaram a julgar tais casos. Várias leis federais e tratados, bem como usos e costumes passaram a regular esse setor de transportes e a derogar especialmente os usos e costumes.⁴³

Com a invenção da máquina a vapor e do transporte a vapor por água e terra (ferrovia), a Inglaterra reconheceu cedo a necessidade de proteger os embarcadores das práticas desleais dos transportadores cidadãos. Em 1854 aprovou-se uma lei determinando que as empresas ferroviárias não podiam fazer ou conceder qualquer preferência ou vantagem indevida ou não razoável para ou em favor de qualquer empresa particular bem como qualquer oferta de tráfego. Essa lei deveria ser aplicada ao tráfego por mar em qualquer navio pertencente, fretado ou operado por qualquer empresa ferroviária.⁴⁴

A legislação destinada a proteger e fortalecer a indústria marítima nos Estados Unidos antes do século XX era esparsa.⁴⁵ As leis sobre tarifas e subsídios via contratos de correios, cabotagem⁴⁶ e preferência de carga, eram as formas mais significativas de ajuda do Congresso ao setor.

No âmbito internacional, uma interessante inovação foi o disco de *Plimsoll* pintado nos cascos dos navios para mostrar claramente o excesso de carga.

⁴³ DEMPSEY, Paul Stephen; THOMS, William E. *Law and Economic Regulation in Transportation*. New York, London: Quorum, 1986, p. 27-28.

⁴⁴ ULLMAN, Gerald H. *U.S. Regulation of Ocean Transportation Under the Shipping Act of 1984*, p. 3-4.

⁴⁵ Incluía o *Tariff Act* de 1789, a Lei de Cabotagem de 1817, o *Reciprocity Act* de 1828 e o *Subsidy Act* de 1891.

⁴⁶ Limitam o comércio de uma nação aos navios daquela nação. As leis especificamente proibem navios de bandeira estrangeira de participarem do transporte de mercadorias entre portos do mesmo país.

JUNIOR, Osvaldo Agripino de Castro. A crise brasileira nos transportes e a experiência regulatória nos estados unidos e brasil. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.4, n.2, 2º quadrimestre de 2009. Disponível em:www.univali.br/direitopolitica - ISSN 1980-7791

Tratava-se do triunfo da regulação centralizada⁴⁷ do Estado vitoriano. Samuel Plimsoll foi um membro do parlamento britânico que patrocinou as tabelas de borda-livre que, em face de seu pedido ao parlamento citado, foram adotadas pelo *Board of Trade* em 1876. Essas regras inglesas foram a origem da Convenção Internacional de Linha de Carga de 1930. As tabelas de borda-livre de *Plimsoll* foram uma versão melhorada da duradoura *Lloyd's Rule* de 1835, as melhorias foram feitas pelo chefe dos inspetores do *Lloyd's Register*,⁴⁸ Benjamin Martell.⁴⁹

Essa regulação central do Estado e a convenção internacional garantiram que a regulação seria aplicada na minoria dos navios não classificados. Atualmente nenhum porto do mundo permite a entrada de um navio não classificado sem um disco de *Plimsoll*.

A atividade da FMC no âmbito estadual é feita através dos seus representantes de área, que também atuam em outros portos e centros de transportes nas áreas de competência, quais sejam: Los Angeles, South Florida, New Orleans, New York e Seattle.

Esses representantes são subordinados ao *Office of Operations*, conforme § 501.25 da Parte 501 da Subparte A, das Organizações e Funções da FMC, do

⁴⁷ Uma área onde esse tipo de regulação foi importante, um século antes do crescimento de outros aspectos do Estado regulador, foi a limitação da responsabilidade dos proprietários de navios em relação à carga. No início do século XVIII, os Estados europeus queriam estimular a expansão das suas frotas nacionais por meio da proteção dos proprietários de navios do medo que eles tinham de perder mais do que o capital que haviam investido nas viagens marítimas de alto risco. A Inglaterra foi um seguidor, mais do que um líder, e imitou os seus concorrentes ao introduzir o conceito de limitação da responsabilidade do proprietário de navio no direito inglês em 1733, depois que um proprietário foi condenado responsável sem limitação pela perda de uma carga de barras de ouro. A lei e as normas posteriores sobre o tema foram explicitamente motivadas pela perda de competitividade internacional, sendo essa a origem do princípio da locação de custo mais baixo. Em 1976 a Convenção sobre Limitação da Responsabilidade por Danos Marítimos globalizou as limitações da responsabilidade que criou incentivos para seguro marítimo sem fazer seguro compulsório. Contudo, a IMO patrocinou a Convenção decorrente de poluição por óleo e a Convenção sobre Substâncias Perigosas e Nocivas à saúde, que exigem seguro obrigatório ou evidência de capacidade financeira para pagarem os danos reclamados. Assim, no final do século XX o Estado e a regulação entre Estados têm fortalecido a regulação das seguradoras na navegação marítima, uma aliança que foi sempre mais forte do que aquela do Estado com a regulação das Nações Unidas. BRAITHWAITE, John; DRAHOS, Peter. *Global Business Regulation*, p. 423.

⁴⁸ Essa entidade é formalmente reconhecida por 130 Estados como uma autoridade de inspeção competente para aplicar a regulação social (segurança e meio-ambiente) da IMO, com grande impacto na economia. Além disso, é uma das empresas com maior influência global na regulação do meio ambiente, juntamente com as sociedades classificadoras e as seguradoras. BRAITHWAITE, John; DRAHOS, Peter. *Global Business Regulation*, p. 476.

⁴⁹ BRAITHWAITE, John; DRAHOS, Peter. *Global Business Regulation*, p. 421-422.

Título 46 – Capítulo IV, do *Code of Federal Regulations* e nos termos do § 501.5.

(j) (1) a (9).

Dentre as suas competências, estão: a) representar a FMC nas suas respectivas áreas geográficas; b) providenciar a ligação entre a FMC e a indústria de transporte marítimo e o interesse público e c) manter um relacionamento de cooperação com agências federais e estaduais em áreas de interesse mútuo.

Acrescente-se que os representantes de área devem diligenciar para obter informações e decisões da sede da FMC em Washington de interesse da região onde atuam. Por sua vez, esses representantes, além de exercerem funções de investigação e monitoramento, no ano fiscal de 2006, atuaram juntamente com o *Office of Operations* e outras unidades da agência para revisar as normas da FMC relativas às práticas dos intermediários de transporte oceânico.⁵⁰

Nesse contexto, deve-se mencionar o papel relevante que o governo eletrônico possui para a eficácia das funções da FMC, tal como se verifica, inclusive, pela elaboração de um relatório anual cujo item C, assim dispõe: “Identificar parceiros externos (por exemplo, agências federais, estaduais ou locais, bem indústria) que colaborem com a iniciativa da FMC.”⁵¹

No ano fiscal de 2007, os representantes de áreas atingiram a meta de expandir o monitoramento e programa de auditoria dos OTIs (NVOCC e *ocean freight forwarder*). As empresas são selecionadas para monitoramento ou auditoria com base em informação desenvolvida internamente na FMC assim como informações e recomendações recebidas dos representantes de áreas e unidades de programas internos, dentre outras fontes.⁵²

No citado período anterior, o número de empresas auditadas aumentou para 140. A maioria delas possuía problemas com cumprimento das normas. Em

⁵⁰UNITED STATES. FMC. Federal Maritime Commission. *45th Annual Report for Fiscal Year 2006*. Washington, D.C.: FMC, 2006, p. 77.

⁵¹UNITED STATES. FMC. Federal Maritime Commission. *E-Government Act Report for FY 2007*. Washington, D.C.: FMC, 2007, p. 1-2.

⁵²UNITED STATES. FMC. Federal Maritime Commission. *Performance and Accountability Report. Fiscal Year 2007*, Washington, D.C.: FMC, nov. 2007, p. 19.

alguns, as empresas cumpriam as normas. Em outros, a empresa fez a ação corretiva e a auditoria foi encerrada sem providência posterior. Em alguns outros casos onde violações mais sérias foram encontradas e/ou onde a ação corretiva não foi feita, foi necessária a abertura de investigação com base nas provas obtidas na autoria.

Por fim, através dos seus representantes de área, a FMC pode colaborar com Poderes Legislativos dos estados e agências de governos estaduais com interesse nas atividades de transporte oceânico e atividade portuária.

2.2.2. Relação da FMC com os governos locais

A política da FMC com os governos locais se dá através dos representantes de áreas acima mencionados, vez que o § 501.5 (j) (1) e (9) dispõe que os representantes devem representar a FMC na respectiva área e manter uma relação com as agências federais e estaduais. Assim, embora não haja menção expressa ao poder local no Título 46 – Capítulo IV, do *Code of Federal Regulations*, subtende-se que a FMC, por meio dos seus representantes de área, relaciona-se com as agências estaduais. Dessa forma, não há empecilho para que representantes também se relacionem com os poderes locais, especialmente em temas portuários, vez que há competência do poder local para emissão de licenças administrativas no âmbito da propriedade para fins de construção dos terminais.

3 FEDERALISMO REGULATÓRIO NOS TRANSPORTES AÉREOS, AQUAVIÁRIOS E PORTOS NO BRASIL

O federalismo regulatório do setor de transportes aquaviários, aviação e portos, ora conceituado como a descentralização da atividade regulatória em regime de cooperação com estados-membros e municípios, ainda encontra-se em fase inicial no Brasil. Grande parte dos prefeitos e governadores desconhece o potencial das agências reguladoras para o desenvolvimento dos seus municípios e estados.

Nesse contexto, deve-se mencionar a criação das Unidades Administrativas Regionais da ANTAQ e ANAC, importantes na desconcentração da atividade regulatória, adiante tratadas e que podem exercer papel relevante para a eficácia regulatória junto aos governos estaduais e municipais, bem como outras entidades privadas e nos vários âmbitos da administração pública.

No Brasil há possibilidades de descentralização da regulação, quais sejam: a) criação de agência reguladora estadual, por lei estadual, ou municipal, por lei municipal, para exercer a regulação de forma multisetorial ou setorial, com observância do princípio da subsidiariedade, portanto, desde que não conflite com as competências das agências reguladoras federais e estaduais; b) descentralização das atividades das agências reguladoras federais para as agências estaduais ou municipais, multisetoriais ou setoriais, feita por convênios de cooperação técnica e administrativa.

Não se deve confundir a desconcentração da regulação, feita, por exemplo, da sede da ANTAQ no Distrito Federal para as Unidades Administrativas Regionais, com a descentralização da atividade reguladora, qual seja serviço público, a ser transferido a outras entidades públicas, mediante convênios de delegação, ou a empresas públicas ou privadas, mediante outorgas de autorização, concessão ou permissão. Como acima mencionado, a possibilidade de criação de agência reguladora estadual ou municipal deve considerar os custos da sua criação. Nesse caso, a regulação deve ser feita através de convênios, especialmente em face da previsão legal.

No caso brasileiro, o federalismo dos modais de transporte aquaviário e portos bem como da aviação civil, possui previsão legal. No primeiro caso, a Lei nº. 10.233/2001 que criou a ANTAQ, Agência Nacional do Transporte Aquaviário, dispõe que a descentralização da atividade portuária é uma diretriz geral, conforme o seu artigo 12, inciso I,⁵³ além disso, dispõe sobre a descentralização

⁵³ Art. 12. Constituem diretrizes gerais do gerenciamento da infra-estrutura e da operação dos transportes aquaviário e terrestre: I - descentralizar as ações, sempre que possível, promovendo sua transferência a outras entidades públicas, mediante convênios de delegação, ou a empresas públicas ou privadas, mediante outorgas de autorização, concessão ou permissão, conforme dispõe o inciso XII do art. 21 da Constituição Federal;

JUNIOR, Osvaldo Agripino de Castro. A crise brasileira nos transportes e a experiência regulatória nos estados unidos e brasil. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.4, n.2, 2º quadrimestre de 2009. Disponível em: www.univali.br/direitopolitica - ISSN 1980-7791

em outros dispositivos legais: Art. 20, I;⁵⁴ Art. 23, § 2º⁵⁵ e Art. 27, § 1º, I.⁵⁶ Ressalte-se a experiência relevante e eficaz de descentralização da atividade portuária do governo federal para o município de Itajaí.⁵⁷

No segundo caso, da aviação civil, a Lei nº. 11.182/2005, no seu art. 8º, § 6º, dispõe que o Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro, explorado diretamente pela União, por intermédio do Comando da Aeronáutica, ou por entidade a quem ele delegar. Por sua vez, o art. 8º, *caput* e XLVIII, dispõe que a ANAC pode firmar convênios de cooperação técnica e administrativa.⁵⁸ Acrescentem-se, ainda, os artigos 31, inciso II⁵⁹ e 47, inciso II⁶⁰ da lei mencionada, que tratam de receitas e contratos de concessão ou convênios de delegação.

Nesse quadro de anemia regulatória no que tange às competências da ANAC e da ANTAQ, as agências reguladoras estaduais, municipais e distrital multissetoriais brasileiras possuem papel relevante para cooperarem com a difusão do

⁵⁴ Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário: I – implementar, em suas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte e pelo Ministério dos Transportes, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei.

⁵⁵ Art. 23. Constituem a esfera de atuação da ANTAQ: § 2º A ANTAQ harmonizará sua esfera de atuação com a de órgãos dos Estados e dos Municípios encarregados do gerenciamento das operações de transporte aquaviário intermunicipal e urbano.

⁵⁶ § 1º No exercício de suas atribuições a ANTAQ poderá: I – firmar convênios de cooperação técnica e administrativa com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tendo em vista a descentralização e a fiscalização eficiente das outorgas.

⁵⁷ Sobre o tema da descentralização da atividade portuária, por meio do estudo do caso bem sucedido do Porto de Itajaí: CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. A Municipalização do Porto de Itajaí: Um Modelo a ser seguido ? In: CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. (org.) *Direito Marítimo Made in Brasil*. São Paulo: Lex, 2007, p. 627-644.

⁵⁸ Art. 8º. Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe: XLVIII firmar convênios de cooperação técnica e administrativa com órgãos e entidades governamentais, nacionais ou estrangeiros, tendo em vista a descentralização e fiscalização eficiente dos setores de aviação civil e infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária.

⁵⁹ Art. 31. Constituem receitas da ANAC: II recursos provenientes de convênios, acordos ou tratos celebrados com órgãos ou entidades federais, estaduais e municipais, empresas públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, e organismos internacionais.

⁶⁰ Art. 47. Na aplicação desta Lei, serão observadas as seguintes disposições: II os contratos de concessão ou convênios de delegação, relativos à administração e exploração de aeródromos, celebrados pela União com órgãos ou entidades da Administração Federal, direta ou indireta, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, devem ser adaptados no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da data de instalação da ANAC às disposições desta Lei.

federalismo regulatório das atividades da ANAC e ANTAQ por meio da descentralização administrativa mencionada.

3.1. Federalismo Regulatório da Agência Nacional de Aviação Civil

3.1.1. Relação da ANAC com os Estados

Embora a Lei n.º 11.182/2005 não trate especificamente do princípio da descentralização da regulação da ANAC, a mesma dispõe sobre a criação das Unidades Administrativas Regionais, denominadas Gerências Regionais - GER, conforme parágrafo único do art. 1º da citada lei. A GER pode exercer um relevante papel na eficácia da atividade regulatória da ANAC, todavia, é necessária orientação dos órgãos específicos da agência, como adiante será mostrado.

Os incisos I a V, do parágrafo único, do artigo 1º,⁶¹ do Regimento Interno da ANAC – Resolução n.º 1, de 18 de abril de 2006, dispõem sobre as finalidades e competências das GER's. Nesse sentido, no que tange à descentralização da atividade da agência para os Estados, é pertinente mencionar os incisos I e III, respectivamente:

I – representar a ANAC em sua respectiva área de jurisdição, com estrita observância do disposto nesta Resolução e em consonância com orientação da Diretoria e dos Órgãos Específicos da Agência; (...), III – estabelecer relações com entidades e órgãos públicos federais, estaduais e municipais, na sua área de jurisdição, com vistas à identificação e compatibilização de ações de interesse comum;

Ressalte-se que a Superintendência de Segurança Operacional é competente, conforme o art. 57, II, alínea f, do Regimento Interno da ANAC para “assessorar os órgãos governamentais relativamente à política e critérios de segurança da aviação civil, especialmente promovendo a coordenação entre: f) as autoridades federais, estaduais e municipais competentes.” Em seguida, o art. 102 do Regimento Interno da ANAC que dispõe sobre os atos administrativos menciona

⁶¹ Acrescentados pela Resolução n.º. 6, de 15 de janeiro de 2007, portanto, mais de um ano após a criação da ANAC.

JUNIOR, Osvaldo Agripino de Castro. A crise brasileira nos transportes e a experiência regulatória nos estados unidos e brasil. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.4, n.2, 2º quadrimestre de 2009. Disponível em:www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

no seu inciso VI, que compete, dentre outros órgãos e servidores da ANAC, aos Gerentes Regionais a lavratura de auto de infração.⁶²

Por fim, as conclusões da subcomissão do Senado Federal acima citada, apontam para as possíveis reformulações institucionais do setor:

(...) deve-se estimular a participação de Estados, Municípios e da iniciativa privada na construção e gestão de aeroportos, assim como buscar um modelo financiamento para os aeroportos deficitários.⁶³

3.1.2. Relação da ANAC com os Municípios

Os incisos I e III do Regimento Interno da ANAC mencionados no item anterior possibilitam a descentralização da atividade regulatória da ANAC para os municípios. Além disso, o Relatório Final da Subcomissão Temporária do Senado Federal, acima citada, recomenda ao Poder Executivo que: "(...) d) estimule a participação de Estados e Municípios na construção e gestão de aeroportos;(...)"⁶⁴

3.2. Federalismo regulatório da Agência Nacional de Transportes Aquaviários

3.2.1. Relação da ANTAQ com os Estados

As possibilidades de descentralização das ações da ANTAQ são amplas, especialmente porque se trata de uma diretriz geral com previsão legal na Lei nº 10.233/2001, que no seu art. 12, inciso I, já transcrito, tratam das possibilidades de descentralização da ANTAQ.

⁶² Acrescentado pela Resolução nº. 6, de 15 de janeiro de 2007, portanto, mais de um ano após a criação da ANAC.

⁶³ BRASIL. Senado Federal. *Relatório Final da Subcomissão Temporária destinada a discutir os Marcos Regulatórios (CAERM) das Agências Reguladoras do Senado Federal. Comissão de Assuntos Econômicos*. Brasília: Senado Federal, out. 2007, p. 134.

⁶⁴ Idem, p. 9.

JUNIOR, Osvaldo Agripino de Castro. A crise brasileira nos transportes e a experiência regulatória nos estados unidos e brasil. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.4, n.2, 2º quadrimestre de 2009. Disponível em: www.univali.br/direitopolitica - ISSN 1980-7791

O art. 27, § 1º, I, da lei acima menciona que, no exercício de suas atribuições, a ANTAQ poderá firmar convênios de cooperação técnica e administrativa com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tendo em vista a descentralização e a fiscalização eficiente das outorgas.

Ressalte-se que, nos termos do art. 21, § 1º da lei criadora da ANTAQ, a mesma, com sede e foro no Distrito Federal, poderá instalar unidades administrativas regionais, o que vem sendo feito com sucesso em vários estados brasileiros.⁶⁵ No caso da Unidade Administrativa Regional de Santa Catarina, deve-se mencionar a eficaz iniciativa da assinatura do protocolo de cooperação técnica com a Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina (AGESC),⁶⁶ em 10 de outubro de 2007.

Dentre os objetivos, está prevista uma troca de experiências entre as duas agências sobre travessias da navegação interior, com a possibilidade de tornar mais efetiva e evoluir para um intercâmbio de informações sobre fiscalização.

O convênio será nos moldes daquele celebrado entre ANTAQ e Centran (Centro de Excelência de Transportes) para fins de desenvolvimento de estudos, projetos e pesquisas na área de transporte. Além disso, esses estudos e pesquisas permitirão à ANTAQ e ao Centran simularem, com base em dados levantados, fluxos de transporte e considerar concepções alternativas para a infra-estrutura.

Deve-se acrescentar que a Lei nº. 10.233/2001, que criou a ANTAQ, Agência Nacional do Transporte Aquaviário, dispõe que a descentralização do transporte aquaviário e da atividade portuária é uma diretriz geral, conforme o seu artigo

⁶⁵ A Resolução n.º 635, de 20 de setembro de 2006, instala as Unidades Administrativas Regionais e aprova o seu regimento. O art. 2º, da citada norma, nos incisos I a VII, regulamenta as áreas de jurisdição das sete unidades.

⁶⁶ AGESC: Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina. Trata-se de autarquia especial, que tem como finalidade a regulação e fiscalização dos serviços públicos delegados pelo Estado. A Agesc foi criada pela Lei Complementar nº 284 do dia 28 de fevereiro de 2005 e regulamentada pela Lei nº 13.533 de 19 de outubro de 2005, na qual se encontram disciplinadas as competências da autarquia e ainda especificadas as diretorias e as câmaras setoriais integradas a ela. Por ser uma agência reguladora como a ANTAQ, suas atribuições são parecidas com as da autarquia federal. No contexto da Agesc, situam-se três figuras: a sociedade através dos usuários, as empresas - concessionárias e permissionárias, e por último, o Estado (poder concedente) que deve zelar pela qualidade de vida da população.

JUNIOR, Osvaldo Agripino de Castro. A crise brasileira nos transportes e a experiência regulatória nos estados unidos e brasil. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.4, n.2, 2º quadrimestre de 2009. Disponível em:www.univali.br/direitopolitica - ISSN 1980-7791

12, inciso I, além disso, dispõe sobre a descentralização em outros dispositivos legais: Art. 20, I⁶⁷ e Art. 23, § 2º⁶⁸.

Mencione-se que o princípio da subsidiariedade não se aplica em termos de serviços públicos (atividade portuária)⁶⁹ por entidades estatais ou por seus delegados, mas sim no caso da atividade de transporte aquaviário, considerada atividade econômica privada.⁷⁰ Para Silvia Faber Torres, o princípio da subsidiariedade, embora indicativo da distribuição de competências dos poderes do Estado, fundamenta-se na maior eficiência da realização das atribuições estatais, como forma de garantir o bem comum.⁷¹

Sobre a possibilidade de descentralização da atividade da ANTAQ, deve-se mencionar o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, adiante transcrito:

A repartição das competências para a prestação de serviço público ou de utilidade pública pelas entidades estatais – União, Estado, Distrito Federal, Município – se opera segundo critérios técnicos e jurídicos, tendo-se em vista sempre os interesses próprios de cada esfera administrativa, a natureza e extensão dos serviços, bem como a capacidade para executá-lo vantajosamente para a administração e para os administrados.⁷²

Atribui-se também à União, com base na Constituição Federal de 1988, em seu art. 21, inciso II, alínea d, a exploração do transporte aquaviário, quando este transponha os limites de Estado ou Território. Trata-se, portanto, da

⁶⁷ Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário: I – implementar, em suas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte e pelo Ministério dos Transportes, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei.”

⁶⁸ § 2º A ANTAQ harmonizará sua esfera de atuação com a de órgãos dos Estados e dos Municípios encarregados do gerenciamento das operações de transporte aquaviário intermunicipal e urbano.

⁶⁹ Nesse caso, com a criação de tarifas e usuários. Dessa forma, é relevante a aprovação do Código de Defesa do Usuário.

⁷⁰ Geradora de fretes e consumidores. Ressalte-se que para existir consumidor é relevante a existência dos dois requisitos que caracterizam a relação de consumo, quais sejam, destinatário final e vulnerabilidade. Não havendo relação de consumo, não há incidência do Código de Defesa do Consumidor, mas relação jurídica meramente civil, embora haja a possibilidade de diálogo entre as fontes: Código de Defesa do Consumidor e Código Civil.

⁷¹ TORRES, Silvia Faber. *O Princípio da Subsidiariedade no Direito Público Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 20-22.

⁷² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 14ª. Ed. atual. pela Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 1989, p. 295.

competência da União, a exploração do setor de transporte aquaviário interestadual, ou entre Estados e Território.⁷³

Assim, no que tange ao transporte aquaviário de âmbito municipal ou estadual, a competência é desses entes administrativos e não da União. Há, portanto, um papel a ser desempenhado pelas agências reguladoras estaduais ou municipais na regulação dessa atividade.

Não obstante a criação das Unidades Administrativas Regionais no Regiimento Interno da ANTAQ, inexistente política para que os reguladores negociem e celebrem acordos com os Estados e Municípios. Tal conduta pode ampliar a solução de problemas no âmbito regional e local, tendo em vista que descentralização é associada com respostas aos problemas locais. Aliás, o modelo de agencificação estatal necessita de reformulações, incluindo a participação democrática nas metas de desenvolvimento nacional por meio da valorização das decisões coletivas,⁷⁴ desde o âmbito local.

A burocracia federal é percebida como menos capaz para resolver tais problemas. Em face disso, a pressão pela eficácia na solução dos problemas (associada com a operação da descentralização discricionária) poderia ser vista como potencial risco para demandas por racionalização analítica e altamente tecnocrática e redistribuição da atenção regulatória que poderia operar de cima.⁷⁵

Por fim, deve-se mencionar o papel que a Lei nº. 9.277/1995⁷⁶ pode ter no processo de descentralização da atividade portuária, da União Federal para os

⁷³ MOTTA, Andréa Limani Boisson. *A Regulação do Transporte Aquaviário de Mercadorias*. Dissertação de Mestrado em Direito. Rio de Janeiro: Universidade Cândido Mendes, 2006, p. 72.

⁷⁴ DA SILVA, Adriana Polli. Introdução à Regulação do Transporte Aquaviário e da Atividade Portuária. In: CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. (org). *Direito Marítimo Made in Brasil*. São Paulo: Lex, 2007, p. 558-559.

⁷⁵ SPARROW, Malcolm K. *The Regulatory Craft – Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliances*, p. 33.

⁷⁶ Autoriza a União a delegar aos municípios, estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias e portos federais. Cabe a transcrição do artigo 4º da citada lei: " Art. 4º Para a consecução dos objetivos indicados nesta Lei, poderá o Município, o Estado ou o Distrito Federal explorar a via ou o porto diretamente ou através de concessão, nos termos das leis federais que regem as concessões e da Lei nº. 8.630, de 25 de fevereiro de 1993."

Estados e Municípios e que pode ser ainda mais aperfeiçoado por meio de convênios de fiscalização da ANTAQ para agências estaduais.

3.2.2. Relação da ANTAQ com os Municípios

A atividade da ANTAQ carece de maior descentralização para o âmbito municipal, especialmente pela falta de maior difusão de agências reguladoras multi-setoriais municipais. Nesse sentido, deve-se mencionar que nos portos municipalizados como, por exemplo, o de Itajaí, o CAP tem tido uma relação amistosa com a autoridade portuária, *in casu*, a Superintendência do Porto de Itajaí.

Por outro lado, a presidência do CAP de Itajaí por servidor da ANTAQ que reside em Brasília não tem sido eficaz, tendo em vista a relevância da participação cotidiana do presidente do CAP na solução dos problemas. Como inovação, visando melhorar a performance do CAP, melhor seria a ANTAQ nomear o presidente escolhido em lista tríplice de nomes indicados pela comunidade portuária, por meio do CAP. Outra solução seria a administração a presidência do CAP ser exercida por servidor da ANTAQ lotado na Unidade Administrativa Regional de Florianópolis.

O movimento para a delegação da administração e exploração das rodovias para Estados e municípios conseguiu um projeto no Congresso Nacional que, sofreu um acréscimo daqueles que reivindicavam o mesmo para os portos, de forma que foi editada em 10 de maio de 1996, uma importante lei para o movimento da municipalização dos portos, a Lei Federal n.º 9.277 de 10 de maio de 1996.

A citada lei, "autoriza a União a delegar aos municípios, estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração das rodovias e portos federais". Com base na mencionada norma, em julho de 1996, foi pedida a prorrogação da delegação da exploração do porto por mais 25 anos (arts.1º e 2º da citada Lei), ao Ministério dos Transportes, o que foi obtido mediante convênio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em face da análise comparativa dos elementos determinantes do federalismo regulatório dos transportes aéreos, aquaviários e portos dos Estados Unidos e Brasil, as seguintes sugestões podem ser feitas para o aperfeiçoamento da regulação da ANAC e ANTAQ com os Estados e Municípios, respectivamente, quais sejam:

I. ANAC

I.1. Relação da ANAC com os Estados⁷⁷

a) Estimular a desconcentração da atividade da ANAC para as Gerências Regionais, que devem ter autonomia para decidir os investimentos a serem feitos com os programas federais; b) Estimular a desconcentração da Superintendência de Segurança Operacional para os Estados na construção e gestão dos aeroportos; c) Estimular a descentralização por meio da criação de agências reguladoras do setor de aviação civil ou multimodais de transportes no âmbito estadual para cooperarem com a atividade da ANAC; d) Estimular o desenvolvimento do associativismo das agências reguladoras estaduais do setor aéreo e dos seus servidores bem como a cooperação da ANAC com as mesmas e e) Convocar conferência envolvendo as secretarias estaduais de transportes, agências reguladoras estaduais, academia, consumidores e empresas reguladas, bem como ministérios para discutir a política de descentralização da atividade da ANAC para os estados.

⁷⁷ Acerca das possibilidades de regulação estadual, por meio do estudo comparativo, sob nossa orientação e do uso das parcerias público-privadas: ZULIAN, Rosemeri Aparecida Zulian. *Universalização dos serviços públicos: Análise comparativa das Agências Reguladoras dos Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito). Florianópolis: Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina, 2008, FASANARO, Roberta. *A implantação das Parcerias Público-Privadas: Estudo de Caso da SC Parcerias*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito). Florianópolis: Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina, 2008.

I.2. Relação da ANAC com os Municípios

a) Estimular a desconcentração da Superintendência de Segurança Operacional para os Municípios na construção e gestão dos aeroportos; b) Estimular a parceria com governos locais para: b.1) reduzir os ruídos dos aviões nos aeroportos; b.2) preservar o meio-ambiente; b.3) divulgar a atividade da ANAC entre os jovens nos centros de ensino visando atraí-los para os quadros da ANAC; b.4) aumentar a capacidade do sistema aeroespacial do Brasil, de forma sustentável; b.5) estimular a participação da comunidade local na atividade da ANAC.

II. ANTAQ

II.1. Relação da ANTAQ com os Estados

a) Estimular a desconcentração da atividade da ANTAQ para as Unidades Administrativas Regionais, que devem ter autonomia para decidir os investimentos a serem feitos com os programas federais, bem como por meio de convênios; b) Estimular a atividade do CAP; c) Estimular a descentralização da atividade da ANTAQ por meio da criação de agências reguladoras do setor de transporte aquaviário e portos ou multimodais de transportes no âmbito estadual para cooperarem com a atividade da ANTAQ, por meio de convênio; d) Estimular o desenvolvimento do associativismo das agências reguladoras estaduais do setor de transporte aquaviário e portos e dos seus servidores bem como a cooperação da ANTAQ com as mesmas; e) Aumentar a fiscalização da atividade do OTI, especialmente o não licenciado; f) Aumentar a parceria com entidades públicas e privadas estaduais; g) Convocar conferência envolvendo as secretarias estaduais e agências reguladoras estaduais, consumidores e empresas reguladas, bem como ministérios para discutir a política de descentralização da atividade da ANAC para os estados.

II.2. Relação da ANTAQ com os Municípios

- a) Estimular a descentralização da atividade da ANTAQ por meio de maior articulação com o âmbito municipal, vez que os portos se localizam nas cidades e com elas possuem relações e grande dependência para o seu desenvolvimento;
- b) Aumentar a cooperação e diálogo com o município e da compatibilização dos Planos Diretores das Cidades, com os Planos de Desenvolvimento e Zoneamento dos Portos, especialmente por meio da Unidade Administrativa Regional;
- c) Estimular a parceria com governos locais para: c.1) reduzir a poluição marítima e sonora nos portos; c.2) divulgar a atividade da ANTAQ entre os jovens nos centros de ensino visando atraí-los para os quadros da agência; c.3) aumentar a capacidade do sistema de transporte aquaviário e de portos do Brasil, de forma sustentável; c.4) estimular a participação da comunidade local na atividade da ANTAQ;
- d) Estimular a descentralização da atividade portuária para o município, nos casos em que a em que a exploração pela União ou Estado for ineficiente.

Embora a maioria das propostas efetuadas tenha foco na reforma do direito, deve-se mencionar a importância da reforma da prática, enfim, do comportamento cotidiano dos atores reguladores (reguladores, regulados e consumidores), que precisam ter maior consciência do seu papel e construir a partir do poder local, uma regulação participativa, de baixo para cima, enfim, que se contraponha ao modelo tradicional *command and control*, de cima para baixo, do governo federal para os Estados e municípios.

A crise recente da aviação civil, setor no qual em menos de um ano ocorreram dois grandes acidentes aéreos, mostra a debilidade institucional regulatória brasileira. Pensar que uma agência federal com sede em Brasília e algumas unidades estaduais poderá dar segurança aos passageiros da aviação civil é um grande ingenuidade. Melhor a ANAC, para citar um exemplo, cooperar e descentralizar para estados e municípios, cujo interesse na segurança da aviação pode contribuir para a eficácia da regulação social do setor.

Acredita-se, finalmente, que o estudo comparado do modelo norte-americano e a discussão dos limites e possibilidades do papel do federalismo regulatório no

JUNIOR, Osvaldo Agripino de Castro. A crise brasileira nos transportes e a experiência regulatória nos estados unidos e brasil. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.4, n.2, 2º quadrimestre de 2009. Disponível em: www.univali.br/direitopolitica - ISSN 1980-7791

aperfeiçoamento do modelo brasileiro, podem ser úteis ao desenvolvimento do ambiente institucional regulatório e conseqüentemente melhorar outros setores da infra-estrutura brasileira.

Aliás, é no âmbito dos estados e dos municípios que ocorrem a maior parte da prática regulatória e, por sua vez, as inovações de maior impacto na eficácia da regulação. Nesse quadro, as lições da experiência federalista regulatória norte-americana podem ser úteis para solucionar a crise regulatória brasileira, não somente no setor de transportes.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BEDNAR, Jenna. Federalism as a Public Good. In: *Constitutional Political Economy*. vol. 16, 2005, p. 189-205.

BRAITHWAITE, John; DRAHOS, Peter. *Global Business Regulation*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2000.

BRASIL. Senado Federal. *Relatório Final da Subcomissão Temporária destinada a discutir os Marcos Regulatórios (CAERMR) das Agências Reguladoras do Senado Federal*. Comissão de Assuntos Econômicos. Brasília: Senado Federal, out. 2007.

BROWN, Ashley. *The Structure and Processes for Regulation of the Electricity Industry in the United States*. Paper prepared at the Request of the Planning Commission of India with Support of the World Bank. *Mimeo*, 2003.

DA SILVA, Adriana Polli. Introdução à Regulação do Transporte Aquaviário e da Atividade Portuária. In: CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. (org). *Direito Marítimo Made in Brasil*. São Paulo: Lex, 2007, p. 521-562.

DEMPSEY, Paul Stephen; THOMS, William E. *Law and Economic Regulation in Transportation*. New York, London: Quorum, 1986.

HAHN, Robert W.; LAYNE-FARRAR, Anne; PASSEL, Peter. Federalism and Regulation. In: *Regulation*, vol. 26, Winter 2003-2004, p. 46-50.

MARCUS, Henry S. *et alii*. *Federal Port Policy in the United States*. Cambridge and London: MIT Press, 1976.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 14ª. Ed. atual. pela Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 1989.

JUNIOR, Osvaldo Agripino de Castro. A crise brasileira nos transportes e a experiência regulatória nos estados unidos e brasil. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.4, n.2, 2º quadrimestre de 2009. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

MICHAEL, Douglas C. Cooperative Implementation of Federal Regulations. In: *The Yale Journal on Regulation*. vol. 13, 1996, p. 535-601.

MOTTA, Andréa Limani Boisson. *A Regulação do Transporte Aquaviário de Mercadorias*. Dissertação de Mestrado em Direito. Rio de Janeiro: Universidade Cândido Mendes, 2006.

NASAO. National Association of State Aviation Officials Center. *NASAO Homepage*. Disponível em: <http://www.nasao.org/>. Acesso em: 11 dez. 2007.

OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. *Regulatory Reform in the United States*. Paris: OECD, 1999.

RE, Edward D. Federal-State Relations: The Allocation and Distribution of Powers of Government in the United States, p. 265-299.

RIKER, W. H. *The Development of American Federalism*. Boston: Kluwer Academics Publishers, 1987.

SPARROW, Malcolm K. *The Regulatory Craft - Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance*. Washintgon, D.C.: The Brookings Institution, 2000.

STATE OF MASSACHUSETTS. MAC. Executive Office of Transportation. Massachusetts Aeronautics Commission. Disponível em: <http://www.massaeronautics.org/>. Acesso em: 12 nov. 2007.

TESKE, Paulo. The New Role and Politics of State Regulation. In: *Regulation*. vol. 27, *Fall 2004*, p. 18-21.

TORRES, Silvia Faber. *O Princípio da Subsidiariedade no Direito Público Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ULLMAN, Gerald H. *U.S. Regulation of Ocean Transportation Under the Shipping Act of 1984*. Centreville: Cornell Maritime Press, 1995.

UNITED STATES. FAA. Federal Aviation Administration *FY 2007 Performance and Accountability Report - The Next Generation of Flight*. Disponível em: <http://www.faa.gov>. Acesso em: 10 dez. 2007.

UNITED STATES. FMC. Federal Maritime Commission. *45th Annual Report for Fiscal Year 2006*. Washington, D.C.: FMC, 2006.

UNITED STATES. FMC. Federal Maritime Commission. *E-Government Act Report for FY 2007*. Washington, D.C: FMC, 2007.

UNITED STATES. FMC. Federal Maritime Commission. *Performance and Accountability Report. Fiscal Year 2007*, Washington, D.C.: FMC, nov. 2007.