

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Leonardo de Moura Nitzke

**AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES:
INSTITUIÇÃO DE ESTADO OU DE GOVERNO?**

Porto Alegre

2010

Leonardo de Moura Nitzke

**AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES:
INSTITUIÇÃO DE ESTADO OU DE GOVERNO?**

Trabalho de Conclusão de Curso,
apresentado ao Curso de Graduação em
Administração da Universidade Federal do
Rio Grande do Sul como requisito para a
obtenção do título de bacharel em
Administração.

Orientador: Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

Tutor: Prof. Me. Roberto T. de Souza Júnior

Porto Alegre

2010

Leonardo de Moura Nitzke

**AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES:
INSTITUIÇÃO DE ESTADO OU DE GOVERNO?**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de bacharel em Administração.

Aprovado em 10 de dezembro de 2010.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

Profa. Dra. Ana Icaza

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho ao meu pai Leo Fernando e à minha avó Ida, por todo esforço que tiveram na minha criação, não medindo esforços, mesmo frente às dificuldades, para a minha completa formação.

AGRADECIMENTOS

A busca por palavras de agradecimento àqueles que contribuíram para que eu chegasse até aqui é mais difícil do que imaginava. Entretanto, é uma dificuldade justa a ser enfrentada, em homenagem a todos os colaboradores deste grande projeto pessoal.

Primeiramente, não poderia deixar de agradecer a Deus, por ter me dado a oportunidade de cursar o Ensino Superior em uma instituição de qualidade como a UFRGS, por ter me acompanhado por toda esta trajetória, tendo sempre me ofertado força e amparo nos momentos mais difíceis. Agradeço também a minha família e aos meus amigos pela compreensão em relação a minha constante ausência ao longo deste curso.

De forma semelhante, não poderia deixar de agradecer aos meus amigos, aos meus irmãos da ANTT, por todo apoio recebido desde meu ingresso na Agência, apoio sem o qual seria impossível superar todos os desafios cotidianos que me foram e são impostos. Conviver com vocês é um prazer inenarrável! Aos colegas deste curso, a quem tenho a alegria de hoje chamar de amigos, o meu muito obrigado por todos os momentos que me proporcionaram durante estes quatro anos e meio.

Por fim, a minha gratidão aos meus professores, em especial à Profa. Dra. Christine da Silva Schröder e à Profa. Ma. Aline Höpner, e ao grande maestro deste trabalho, Prof. Me. Roberto Tadeu de Souza Júnior, por toda dedicação e amizade, permitindo que este sonho se tornasse realidade.

“Só se pode alcançar um grande êxito quando nos mantemos fiéis a nós mesmos”

Friedrich Nietzsche

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi verificar a natureza da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, de forma a caracterizá-la como uma instituição de Estado ou uma instituição de Governo. A finalidade era de se chegar a uma conclusão que pudesse ser paralelamente transposta as demais Agências Reguladoras quanto à natureza destas instituições, ressalvadas as respectivas especificidades inerentes a cada instituição, indo ao encontro dos debates que ocorrem no cenário político acerca do tema. Para tanto, realizou-se uma análise aprofundada sobre Estado, Governo, Administração Pública e regulação, de forma a criar subsídios para um estudo de caso voltado à ANTT. Os resultados obtidos, tais como as constatações de autonomia administrativa e financeira da instituição, da existência de um quadro técnico de servidores organizados em carreira, da execução de atividades de fiscalização com a prerrogativa de poder de polícia, da não coincidência dos mandatos dos Diretores com o do Presidente da República, entre outras, confirmam o posicionamento de entidades como a Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR, classificando a Agência Nacional de Transportes Terrestres como uma instituição de Estado.

Palavras-chave: Estado. Governo. Administração Pública. Regulação. Agências Reguladoras. Agência Nacional de Transportes Terrestres. ANTT.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 01	Funções do Estado Brasileiro	26
Quadro 02	Funções de um Governo Presidencialista	31
Figura 01	Stakeholders da Regulação	40
Quadro 03	Agências Reguladoras Federais	42
Quadro 04	Instituições de Estado X Instituições de Governo	44
Quadro 05	Jurisdição das Unidades Regionais da ANTT	49
Figura 02	Organograma da ANTT	51
Quadro 06	Servidores Efetivos das Agências Reguladoras Federais	56
Quadro 07	Características da ANTT	64

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	9
2.	ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	12
2.1.	ESTADO: CONCEITO, CARACTERÍSTICAS E FINALIDADES	12
2.2.	GOVERNO: O ADMINISTRADOR POLÍTICO DO ESTADO	26
2.3.	O APARELHO BUROCRÁTICO DO ESTADO: A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	31
2.4.	A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS E DA INFRAESTRUTURA E O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS	38
2.5.	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	43
3.	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	45
4.	A AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES	46
4.1.	ANÁLISE GERAL DA INSTITUIÇÃO	46
4.2.	AS ATRIBUIÇÕES INSTITUCIONAIS DA ANTT E DE SEUS SERVIDORES	52
4.3.	CARACTERÍSTICAS DE INSTITUIÇÕES DE ESTADO E CARACTERÍSTICAS DE INSTITUIÇÃO DE GOVERNO	58
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	66
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	69

1 INTRODUÇÃO

Ao longo da última década do século XX, a sociedade brasileira vivenciou um movimento de desestatização sem precedentes na história do país. Tal situação teve sua origem na ineficiência do papel do Estado em prover a infraestrutura e os serviços públicos necessários para o desenvolvimento do país. A premissa básica, por sua vez, era de que a delegação de determinadas atividades de interesse público a iniciativa privada possibilitaria uma melhor alocação dos recursos para as atividades entendidas como essenciais e ao mesmo tempo garantiria os investimentos demandados para o crescimento do Brasil, tão prejudicados frente ao *déficit* fiscal.

Entretanto, o simples fato de privatizar o setor público não traria consigo de maneira automática a aludida eficiência alocativa, uma vez que a história provava que o mercado é incapaz de promover o bem-estar social por si só. Afinal, somente em um mercado de concorrência perfeita as empresas teriam a possibilidade de maximizar seus lucros e os consumidores maximizariam individualmente os seus benefícios. Ocorre que o princípio da ocorrência perfeita não pode ser aplicado à prestação de serviços de infraestrutura, haja vista que estes são, na maioria das vezes, monopólios naturais (MARQUES, 2005).

O ponto de equilíbrio, frente a esta realidade, foi a busca pela mudança no papel do Estado, passando este de provedor a gerenciador dos serviços públicos, possibilitando ao mesmo contar simultaneamente com a alocação dos recursos para as atividades essenciais e garantir os investimentos demandados para o crescimento do país, sem deixar de possibilitar aos cidadãos o bem-estar social.

É neste cenário, onde a reforma administrativa do Estado foi entendida como imperativa, que o Estado Brasileiro adotou o modelo inglês de organização e desenvolvimento, criando Autarquias Especiais que, em tese, deveriam contar com estrutura administrativa e decisória independentes, visando normatizar e fiscalizar a prestação destes serviços. Para tanto, adotou o modelo de Agências Reguladoras.

Passados mais de dez anos da criação da primeira Agência Reguladora Federal, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL, 1996), o modelo de regulação adotado pelo Estado Brasileiro tem sido alvo de inúmeras discussões políticas, ideológicas e teóricas. Uma das variáveis até então pendentes de um consenso é a questão da autonomia das Agências Reguladoras frente à Administração Central. Como exemplo, temos de um lado a proposta de emenda constitucional elaborada pela Associação Brasileira de Agências Reguladoras –

ABAR, que busca regularizar a situação das Agências como órgãos independentes e autônomos. De outro, o projeto da Lei Geral das Agências Reguladoras - PL 3337 - potencializa uma maior intervenção das decisões políticas do Governo Federal sobre as Agências. Estes exemplos refletem muito bem as interpretações diferenciadas quanto à caracterização das Agências como instituições de Estado ou instituições de Governo, interpretações estas longe de estarem consolidadas em um consenso.

É neste contexto que surgiu a idéia de se realizar um estudo de caso em uma das Agências Reguladoras Federais, de forma a se fazer um levantamento consistente de suas atribuições previstas em Lei, bem como de sua realidade administrativa e funcional. A finalidade é se chegar a uma conclusão que possa ser paralelamente transposta as demais Agências Reguladoras quanto à natureza destas instituições, ressalvadas as respectivas especificidades inerentes a cada instituição.

Decidiu-se, então, por um estudo fundamentado na Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, em função da familiaridade do autor com a instituição, bem como de seu conhecimento técnico em regulação de serviços de transportes terrestres. Diante desse cenário, o problema a ser respondido por esse trabalho corresponde à seguinte questão: ***a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) é uma instituição de Estado ou de Governo?***

Assim sendo, o objetivo geral dessa pesquisa é verificar se a ANTT consiste em um órgão de Governo ou de Estado, sendo analisadas suas respectivas características jurídicas, funcionais e administrativas.

Nesse sentido, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- (i) Pesquisar e definir o que caracteriza funções de Governo e de Estado no âmbito da Administração Pública Federal;
- (ii) Identificar as características jurídicas, funcionais e administrativas da ANTT, suas competências e inter-relacionamentos com os demais órgãos da Administração Pública Federal;

O trabalho está constituído por esta etapa introdutória, seguida do capítulo 2, que tratará sobre a compreensão do significado de Estado e Governo, bem como de que maneira estes atores relacionam-se à Administração Pública. Também abordará a questão da regulação de serviços públicos, bem como a inter-relação da regulação com os atores anteriormente analisados. O capítulo 3 apresentará a metodologia de pesquisa. Já o capítulo 4 será destinado

a tratar especificamente da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da caracterização desta instituição como sendo instituição de Estado ou de Governo. Por fim, a conclusão será apresentada com o resultado final da pesquisa, além de ensaiar sugestões para o fortalecimento da regulação no país, bem como para pesquisas futuras ligadas ao tema.

2 ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Não há qualquer possibilidade de se compreender o papel institucional de uma Agência Reguladora, em especial, defini-la como instituição de Governo ou de Estado, sem antes buscar-se a compreensão do significado de Estado e Governo, bem como de que maneira estes atores relacionam-se à Administração Pública e à regulação. Neste sentido, este capítulo investigará sobre estes conceitos junto à literatura. A primeira seção abordará sobre o conceito, as características e as finalidades do Estado e a seção seguinte sobre Governo. A terceira e quarta seções buscarão, respectivamente, o entendimento acerca da Administração Pública e da regulação de serviços públicos. Já a seção final buscará distinguir as características de uma instituição de Estado para uma instituição de Governo.

2.1 ESTADO: CONCEITO, CARACTERÍSTICAS E FINALIDADES

O conceito de Estado foi trabalhado por inúmeros estudiosos dos mais diversos campos do conhecimento, resultando em várias perspectivas que intentam caracterizar o Estado segundo posições filosóficas, jurídicas e sociológicas. É importante entender que estas diversas correntes teóricas resultam em conclusões absolutamente diversas sobre sua conceituação (BONAVIDES, 2000; DALLARI, 1998). A dimensão temporal também é importante neste contexto de conceituação, afinal, conforme nos aponta Bonavides (2000, p. 69):

O Estado como ordem política da Sociedade é conhecido desde a antigüidade aos nossos dias. Todavia nem sempre teve essa denominação, nem tampouco encobriu a mesma realidade. A *polis* dos gregos ou a *civitas* e a *respublica* dos romanos eram vozes que traduziam a idéia de Estado, principalmente pelo aspecto de personificação do vínculo comunitário, de aderência imediata à ordem política e de cidadania. No Império Romano, durante o apogeu da expansão, e mais tarde entre os germânicos invasores, os vocábulos *Imperium* e *Regnum*, então de uso corrente, passaram a exprimir a idéia de Estado, nomeadamente como organização de domínio e poder. Daí se chega à Idade Média, que, empregando o termo *Laender* (“Países”) traz na idéia de Estado sobretudo a reminiscência do território.

Entretanto, conforme Bonavides (2000, p. 69) “o emprego moderno do nome Estado remonta a Maquiavel, quando este inaugurou *O Príncipe* com a frase célebre: ‘Todos os Estados, todos os domínios que têm tido ou têm império sobre os homens são Estados, e são repúblicas ou

principados” (MACHIAVELLI, *apud* BONAVIDES, 2000, p. 69). Dallari (1998, p. 22) complementa o entendimento, expondo que:

A denominação Estado (do latim status estar firme), significando situação permanente de convivência e ligada à sociedade política, aparece pela primeira vez em "O Príncipe" de MAQUIAVEL, escrito em 1513, passando a ser usada pelos italianos sempre ligada ao nome de uma cidade independente, como, por exemplo, stato di Firenze. Durante os séculos XVI e XVII a expressão foi sendo admitida em escritos franceses, ingleses e alemães. Na Espanha, até o século XVIII, aplicava-se também a denominação de estados a grandes propriedades rurais de domínio particular, cujos proprietários tinham poder jurisdicional.

Com a vitória da burguesia frente ao Absolutismo, e por sua vez a ascensão do capitalismo como ordem econômico-social predominante, surge o que hoje se conhece por Estado Racional Moderno.

Max Weber foi o autor que abordou com melhor afinco a racionalização do Estado. Conforme Maliska (2006, p. 16) “o desenvolvimento das instituições sociais, econômicas e culturais nas sociedades ocidentais modernas foi desencadeado por um processo geral de racionalização. Max Weber (1864-1920) foi o autor que melhor trabalhou esse processo de racionalização”. Prates (2004, p. 110) corrobora com o entendimento, expondo que:

A rigor, a administração pública constitui um fenômeno do Estado moderno no qual a burocracia, com maior ou menor grau de racionalidade legal, passou a ser a estrutura predominante de administração. Assim, pode-se afirmar que o marco definitivo do surgimento da administração de natureza pública seja o advento do Estado burocrático moderno. Do ponto de vista sociológico, foi Max Weber o grande teórico dessa formulação.

Sob a perspectiva weberiana, Estado é uma associação política, com uma constituição racionalmente redigida, leis racionalmente ordenadas, uma administração coordenada por regras racionais e administrado por funcionários treinados (WEBER, 2009).

Quanto à primeira característica, como sendo o Estado uma associação política, importante se faz a exposição da análise sociológica que Weber realiza ante esta característica. Para o autor, o Estado não pode ser definido por seus fins, pois dificilmente haverá tarefa que este não tenha tomado em suas mãos, ou ainda que tenha sido, exclusiva e peculiarmente, executada por este. Desta forma, o Estado poderia ser definido somente pelo meio que lhe é peculiar, ou seja, pelo uso da força física (WEBER, 2010). Sobre esta característica peculiar do Estado, Weber (2010, p. 56) apresenta a seguinte exposição:

“Todo Estado se fundamenta na força”, disse um dia Trotski a Brest-Litovski. E isso é verdade. Se só existissem instituições sociais de que a violência estivesse ausente,

o conceito de Estado teria também desaparecido e apenas subsistiria o que, no sentido próprio da palavra, se denomina anarquia. A violência não é, evidentemente, o único instrumento de que se vale o Estado – não haja a respeito qualquer dúvida -, mas é seu instrumento específico. Em nossos dias, a relação entre o Estado e a violência é particularmente íntima. Em todos os tempos, os agrupamentos políticos mais diversos, a começar pela família, recorreram à violência física, tendo-a como instrumento normal do poder. Em nossa época, entretanto, devemos conceber o Estado contemporâneo como comunidade humana que, dentro dos limites de determinado território – a noção de território corresponde a um dos elementos essenciais do Estado – reivindica *o monopólio do uso legítimo da violência física*. É, com efeito, próprio de nossa época o não reconhecer, em relação a qualquer outro grupo de indivíduos, o direito de fazer uso da violência, a não ser nos casos em que o Estado o tolere: o Estado transforma-se, portanto, na única fonte do “direito” à violência.

Ao caracterizar-se o Estado como o detentor do monopólio legítimo da força física, remete-se por oportuno ao que Rousseau (2008, p. 33) chama de pacto social. Segundo o autor, o gênero humano viria a perecer caso mantivesse seu estado de natureza. Para tanto, era necessário mudar a maneira de ser, necessitando, por sua vez, “encontrar uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, ao unir-se a todos, obedeça somente a si mesmo e continue tão livre quanto antes”. Frente a este problema fundamental, o qual o autor pretende solucionar através do pacto social, Rousseau (2008, p. 34) expõe que buscando a essência do pacto ele poderia ser expresso nos seguintes termos: “Cada um de nós põe em comum sua pessoa e todo o seu poder sob a suprema direção da vontade geral; e recebemos, enquanto corpo, cada membro como parte indivisível do todo”. A diante, o autor complementa:

Imediatamente, no lugar da pessoa particular de cada contratante, esse ato de associação produz um corpo moral e coletivo composto de tantos membros quantas forem as vozes da assembleia, corpo que recebe por esse mesmo ato sua unidade, seu eu comum, sua vida e sua vontade. Essa pessoa comum assim formada pela união de todas as outras tinha outrora o nome Cidade e tem agora o nome de República ou de corpo político, o qual é chamado por seus membros Estado (ROUSSEAU, 2008, p. 34).

Portanto, é da necessidade humana de vencer os obstáculos de seu estado natural, que surge o Estado. É a vitória da vontade pública perante a vontade privada, buscando ao mesmo tempo limitar e proteger os direitos e vontades naturais de cada indivíduo no âmbito da sociedade civil que organiza-se, em função disto, politicamente. Corroborando o entendimento, Schiera (1998, p. 427), ao tratar o Estado como “Ordem Política” tem o seguinte posicionamento:

É fácil de entender, neste processo, o papel desenvolvido pelas chamadas premissas necessárias para o nascimento da nova forma de organização do poder. A unidade de

comando, a territorialidade do mesmo, o seu exercício através de um corpo qualificado de auxiliares "técnicos" são exigências de segurança e de eficiência para os estratos de população que de uma parte não conseguem desenvolver suas relações sociais e econômicas no esquema das antigas estruturas organizacionais e por outra individualizam, com clareza, na persistência do conflito social, o maior obstáculo à própria afirmação. Desde a sua pré-história, o Estado se apresenta precisamente como a rede conectiva do conjunto de tais relações, unificadas no momento político da gestão do poder. Mas é só com a fundação política do poder, que se seguiu às lutas religiosas, que os novos atributos do Estado — mundaneidade, finalidade e racionalidade — se fundam para dar a este último a imagem moderna de única e unitária estrutura organizativa formal da vida associada, de autêntico aparelho da gestão do poder, operacional em processos cada vez mais próprios e definidos.[...] É este o caráter essencial do novo Estado incluindo o plano institucional e organizativo. Em referência ao mesmo, já se falou de Estado-máquina, de Estado-aparelho, de Estado-mecanismo, de Estado-administração: em qualquer dos casos se trata de uma organização das relações sociais (poder) através de procedimentos técnicos preestabelecidos (instituições, administração), úteis para a prevenção e neutralização dos casos de conflito e para o alcance dos fins terrenos que as forças dominadoras na estrutura social reconhecem como próprias e impõem como gerais a todo o país [...]. A ordem estatal torna-se assim um projeto "racional" da humanidade em torno do próprio destino terreno: o contrato social que assinala simbolicamente a passagem do Estado de natureza ao Estado civil, não é mais do que a tomada de consciência por parte do homem dos condicionamentos naturais a que está sujeita sua vida em sociedade e das capacidades de que dispõe para controlar, organizar, gerir e utilizar esses condicionamentos para sua sobrevivência e para seu crescente bem-estar.

Quanto às demais características elencadas - com uma constituição racionalmente redigida, leis racionalmente ordenadas, uma administração coordenada por regras racionais e administrado por funcionários treinados – estas derivam do processo de racionalização weberiano da Administração, mais especificamente da dominação tida como racional-legal, assim como da própria burocracia. Em relação à dominação, em especial a forma caracterizada por racional-legal, importante se faz a introdução sobre a teoria weberiana acerca das formas de dominação. Mais uma vez recorre-se ao próprio Weber (2010, p. 57) para o feito:

Existem em princípio [...] três razões internas que justificam a dominação, existindo, conseqüentemente, três fundamentos da *legitimidade*. Antes de tudo, a autoridade do “passado eterno”, isto é, dos costumes santificados pela validade imemorial e pelo hábito, enraizado nos homens, de respeitá-los. Tal é o “poder tradicional” [...]. Existe, em segundo lugar, a autoridade que se funda em dons pessoais e extraordinários de um indivíduo (carisma) – devoção e confiança estritamente pessoais depositadas em alguém que se singulariza por qualidades prodigiosas, por heroísmo ou por outras qualidades exemplares que dele fazem o chefe. Tal é o poder “carismático”, [...]. **Existe, por fim, a autoridade que se impõe em razão da “legalidade”, em razão da crença na validade de um estatuto legal e de uma “competência” positiva, fundada em regras racionalmente estabelecidas ou, em outros termos, a autoridade fundada na obediência, que reconhece obrigações conformes ao estatuto estabelecido. Tal é o poder, como exerce o “servidor do Estado” em nossos dias e como o exercem todos os detentores do poder que dele se aproximam sob esse aspecto** [grifo não consta no original].

Configuram-se, desta forma, os elos entre dominados e dominantes. Entretanto, no Estado Racional Moderno, o elo entre cidadãos e Estado se dá principalmente pela legalidade, afinal é nela que impera o uso da razão. Inclusive, é da própria razão que deriva o monopólio da força atribuído ao Estado. Neste contexto, busca-se mais uma vez a Schiera (1998, p. 430) com vistas a complementar este cenário:

A passagem da esfera da legitimidade para a esfera da legalidade assinalou, dessa forma, uma fase ulterior do Estado moderno, a do Estado de direito, fundado sobre a liberdade política (não apenas privada) e sobre a igualdade de participação (e não apenas pré-estatal) dos cidadãos (não mais súditos) frente ao poder, mas gerenciado pela burguesia como classes dominantes, com os instrumentos científicos fornecidos pelo direito e pela economia na idade triunfal da Revolução Industrial.

A burocracia, por sua vez, remete-se com mais vigor à Administração Pública, a qual, por oportuno, será analisada *a posteriori*. Entretanto, neste momento faz-se interessante compreender que a burocracia é inerente da racionalização do Estado. Sobre este cenário, Prates (2004, p. 113), ao citar Max Weber acerca de uma “regra” de recrutamento baseada na burocracia, elucida tal ligação:

É no sentido dessa "regra" universalista de recrutamento que Weber sugere que a burocratização racional-legal da sociedade ocidental foi uma condição *sine qua non* do sistema democrático-liberal de governo. **A base de legitimidade do sistema democrático-liberal está na existência de um sistema jurídico-formal, que regula o comportamento do Estado, cujo princípio básico é o tratamento de todos os cidadãos como iguais perante a lei. A expressão concreta deste princípio somente foi possível através da criação da burocracia racional-legal que, por definição, é cega para os critérios de recrutamento e ascensão funcional de caráter não-meritocrático** como, por exemplo, os de *status* de nascimento, religioso, cor, raça ou sexo [grifo não consta no original].

Um dos aspectos complementares ao até então analisado é a definição dos elementos constitutivos do Estado. Segundo Bonavides (2000), Jellinek foi um autor que formulou uma definição digna de ser irreparável. Conforme a definição de Jellinek (*apud* BONAVIDES, 2000, p. 75) Estado “**é a corporação de um povo, assentada num determinado território e dotada de um poder originário de mando**” [grifo não consta no original].

Há, entretanto, de se analisar um quarto elemento constitutivo do Estado: a finalidade. Mesmo aparentando ser este elemento adverso do empreendido por Max Weber, importante para esta pesquisa é o entendimento das finalidades do Estado. Afinal, se para Weber não se pode definir Estado pelos seus fins, não aparenta ser viável definir-se uma instituição de Estado sem

conhecer as finalidades do próprio Estado. Dallari (1998, p. 29), expõe com clareza a origem e a motivação da inclusão deste elemento no rol daqueles explicitados por Jellinek:

Com Groppali surge a afirmação de um quarto elemento, que é a finalidade, parecendo-lhe óbvio, em primeiro lugar, que as pessoas só se integram numa ordem e vivem sob um poder, em função de um fim a atingir; em segundo lugar, o Estado, sendo dotado de ordem própria e poder também próprio, é evidente que deverá ter uma finalidade peculiar, que justifique sua existência.

Adiante, Dallari (1998, p. 39) realiza uma exposição mais completa sobre o tema, abordando, inclusive, os diversos entendimentos a respeito da finalidade estatal:

O problema da finalidade do Estado é de grande importância prática, sendo impossível chegar-se a uma idéia completa de Estado sem ter consciência de seus fins. Há mesmo quem entenda, como o faz Marcel De La Bigne de Villeneuve, que a legitimação de todos os atos do Estado depende de sua adequação às finalidades. Sem chegar a esse extremo, uma vez que é preciso reconhecer que há circunstâncias em que o Estado é compelido a ceder a outros fins que não os seus, é facilmente verificável que há, de fato, uma estreita relação entre os fins do Estado e as funções que ele desempenha. A falta de consciência das finalidades é que faz com que, não raro, algumas funções importantes, mas que representam apenas uma parte do que o Estado deve objetivar, sejam tomadas como finalidade única ou primordial, em prejuízo de tudo o mais. [...] Enquanto autores como Kelsen e Mortati se opõem a que a Teoria Geral do Estado se ocupe da finalidade do Estado, o primeiro por entender que se trata de uma questão política e por restringir os estudos da disciplina ao campo técnico-jurídico, o segundo por entender que a finalidade do Estado é demasiado genérica, não havendo interesse em estudá-la, outros autores chegam a sustentar que a finalidade é elemento essencial do Estado. Entre estes situa-se Groppali, segundo quem é absurdo recusar-se que a defesa, a ordem, o bem-estar e o progresso, que representam o fim supremo de qualquer Estado em qualquer tempo, sejam elevados a elementos formadores do Estado, uma vez que tais finalidades constituem o conteúdo de toda a atividade estatal, determinando mesmo a estrutura fundamental do Estado. De qualquer modo, aceita ou não como elemento formador do Estado, a finalidade tem sido reconhecida como de grande importância, havendo uma série de teorias em torno dela [...].

Importante é compreender que as finalidades do Estado não foram e não são permanentes ao longo da história e da mesma forma tem variação sob a perspectiva sob a qual a figura estatal esta sendo analisada. Conforme aponta Coelho (2009, p. 13):

A extensão dos poderes do Estado sobre a sociedade é um tema que suscita grandes controvérsias e em torno das quais não se pode, rigorosamente, falar de consenso ou da existência de uma posição dominante. Por se tratar de questão que emana do âmago da reflexão e da prática políticas, as formulações que venham a ser produzidas a respeito carregarão, sempre, um forte viés ideológico, alimentadas por diferentes visões de mundo, concepções e valores dos quais todos os indivíduos das sociedades contemporâneas, sem exceção, são portadores, conscientemente ou não.

Remetendo-se somente aos últimos três séculos, por exemplo, observam-se mudanças radicais sob a forma de conceber o Estado quanto as suas finalidades. Isto é inerente das próprias transformações econômicas e sociais que ocorreram com maior ênfase a partir da revolução industrial. Coelho (2009, p. 22) expõe que ”repensar as relações entre Estado e sociedade foi a questão central dos filósofos iluministas, à qual a teoria econômica clássica introduziu um novo conceito que veio para ficar: o de mercado”. O autor complementa que “a partir de então, as relações entre Estado e sociedade passaram a ser pensadas e analisadas sempre – mas não exclusivamente – como uma relação entre Estado e mercado”.

Gozzi (1995, p. 401) complementa o entendimento, afirmando que “pelos fins do século XIX e início do século XX, ocorreram transformações profundas na estrutura material do Estado de direito, havendo sido radicalmente alterada a forma de livre concorrência do mercado”. Adiante adverte Gozzi (1995, p. 402) que “a mudança não atinge só a política econômica, como também as funções do Estado de direito. Neste contexto, importante destaque realiza Pereira (1997, p.10), ao tratar da relação entre mercado e Estado:

O Estado moderno é anterior ao mercado capitalista porque é o Estado que garantirá os direitos de propriedade e a execução dos contratos, sem o que o mercado não poderá se constituir. Mas é também contemporâneo e concorrente do mercado, porque cabe a ele o papel permanente de orientar a distribuição da renda, seja concentrando-a nas mãos dos capitalistas nos períodos de acumulação primitiva, seja distribuindo-a para os mais pobres, de forma a viabilizar a emergência de sociedades civilizadas e modernas, que, além de ricas, demonstraram ser razoavelmente equitativas.

Dallari (1998, p. 41), após analisar as diversas formas de classificar as finalidades do Estado, define o que para ele é o fim do Estado:

Procedendo-se a uma síntese de todas essas idéias, **verifica-se que o Estado, como sociedade política, tem um fim geral, constituindo-se em meio para que os indivíduos e as demais sociedades possam atingir seus respectivos fins particulares. Assim, pois, pode-se concluir que o fim do Estado é o bem comum**, entendido este como o conceituou o Papa JOÃO XXIII, ou seja, o conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana. Mas se essa mesma finalidade foi atribuída à sociedade humana no seu todo, não há diferença entre ela e o Estado? Na verdade, existe uma diferença fundamental, que qualifica a finalidade do Estado: este busca o bem comum de um certo povo, situado em determinado território. Assim, pois, o desenvolvimento integral da personalidade dos integrantes desse povo é que deve ser o seu objetivo, o que determina uma concepção particular de bem comum para cada Estado, em função das peculiaridades de cada povo [grifo não consta no original].

Tendo em vista a generalidade apontada, deve-se aprofundar a busca por quais seriam, pois, as funções do Estado, de forma a ampliar o entendimento acerca das finalidades. Entretanto, como já exposto nesta pesquisa, as finalidades do Estado não foram e não são permanentes ao longo da história e da mesma forma tem variação sob a perspectiva sob a qual a figura estatal esta sendo analisada. O mesmo ocorre em relação às funções do Estado. Trazendo a análise mais para a atualidade, tem-se, ao longo do século XX, mudanças cíclicas sobre a relação entre Estado e sociedade. Coelho (2009, p. 73) descreve este processo de mudança conforme segue:

As relações entre Estado e mercado conheceriam situações extremas ao longo do século XX. Do apogeu do liberalismo na Europa e nas Américas no início do século, em que o Estado pouco intervinha nas relações entre os seus cidadãos, a Europa iria conhecer o seu oposto nos anos que imediatamente se seguiram à Primeira Guerra Mundial. Sobre o território e os povos que, até 1917, compunham o Império Russo, seria instituída a União das Repúblicas Socialistas e Soviéticas, onde o Estado passaria a assumir o controle de todo o processo produtivo e o mercado iria praticamente desaparecer como instituição ordenadora das relações sociais. Nas Américas, a partir de 1930, e na Europa Ocidental, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, iria surgir uma combinação híbrida entre Estado e mercado como agentes e princípios reguladores da vida econômica e social, na qual o Estado teria certamente papel preponderante sobre o mercado, mas sem pretender destruí-lo e garantindo com a sua intervenção as condições para a acumulação privada do capital. A partir dos anos 1980, começaria no Ocidente uma onda de desestatização das relações econômicas e sociais e de revalorização do mercado como instância regulatória, que na década seguinte iria crescer e espalhar-se por diversas partes do mundo, atingindo, inclusive, a União Soviética. Ao longo do século passado, o movimento em espiral entre Estado e mercado ocorrido no interior de cada sociedade iria produzir tantas combinações distintas entre essas duas instituições de regulação das relações sociais quanto era o número de nações então existentes. Mas independentemente da trajetória singular de cada país, é possível identificar claramente quatro padrões de relação entre Estado e mercado que foram sucessivamente dominantes em todo o mundo: o Estado liberal até a Primeira Guerra Mundial; o Estado de bem-estar social e o Estado socialista, que são contemporâneos um do outro; e o Estado que iria emergir do declínio de ambos, por muitos chamado de Estado neoliberal. As mudanças de um tipo de Estado para outro se explicam por uma série de fatores, cujo peso específico é difícil de precisar.

Portanto, ao longo do último século, quatro foram as estruturas estatais que predominaram pelo globo terreno, sendo elas o Estado Liberal, o Estado Socialista, o Estado Intervencionista e o Estado Neoliberal. A cada uma destas estruturas corresponde um comportamento diferenciado em relação à sociedade sobre a qual detém soberania. Apesar de que em todas estas estruturas a finalidade básica seja o bem-estar geral da nação, esta finalidade básica tem por pilares, fins que divergem conforme a sua estrutura.

No extremo do Estado Liberal, também conhecido como Estado Mínimo, é estabelecida a limitação de suas funções à manutenção das instituições militares, educativas e

judiciárias, deixando o restante por conta das lógicas do mercado (GOZZI, 1998, p. 404).
Conforme poder-se-ia conceber, assim, as funções do Estado Liberal:

Neste Estado [liberal], cabia ao poder público a manutenção da lei e da ordem para que os indivíduos pudessem se dedicar aos seus interesses privados e suas atividades no mercado. Por meio das forças armadas nacionais, o Estado garantiria a defesa do país das agressões externas e a integridade do seu povo e de seu território, a segurança dos seus portos e das rotas de comércio pelos mares. Um corpo de diplomatas profissionais asseguraria o contato e as boas relações com as demais potências estrangeiras, defendendo os interesses do país e dos seus cidadãos no mundo. Internamente, por meio dos tribunais, o Estado distribuiria a justiça, dirimindo os conflitos entre as partes, julgando os crimes e impondo penas. Por meio de seu sistema prisional, encarceraria e puniria os condenados. Ao Estado cabia ainda assegurar o direito e usufruto da propriedade, a proteção da vida, o direito de ir e vir dos seus cidadãos e a ordem pública. Para isso, teria de zelar pela administração e cumprimento das leis, manutenção dos registros de bens e direitos, conservação e segurança das estradas, policiamento das cidades e espaços públicos e repressão física, quando necessário (COELHO, 2009, p. 77).

Com relação ao Estado Socialista, tem-se a existência do extremo contrário ao Estado Mínimo. Nele é praticamente destruída a economia de mercado, passando o Estado a regular na totalidade todo o processo produtivo.

As características do Estado socialista são facilmente identificáveis, pois contrastam fortemente com as do Estado liberal. Se sob este o pêndulo social atingiria o seu ponto máximo à direita – com o mercado desempenhando historicamente o maior papel na regulação das relações sociais e o Estado o menor – sob o Estado socialista o pêndulo chegaria ao seu ponto máximo à esquerda com o Estado ocupando o maior papel já desempenhado na regulação da vida social e o mercado o menor. A primeira característica fundamental do Estado socialista é o controle estatal de todo o processo produtivo. Independentemente da forma de propriedade – estatal, no caso de fábricas, bancos e grandes estabelecimentos comerciais; ou coletiva, no caso de algumas terras (como os chamados kolkhozes, na União Soviética) – o fato é que todas as atividades econômicas – produção e distribuição de bens e prestação de serviços – encontravam-se sob rígido controle do Estado. Nessas circunstâncias, em que o espaço para a competição e a iniciativa privada iria praticamente desaparecer, o mercado iria igualmente sucumbir sob a regulação estatal. Consequentemente, o direito à propriedade privada e à liberdade econômica, característicos do liberalismo, seriam valores frontalmente negados pelo Estado socialista. Diferentemente do Estado liberal, que se pretendia equidistante das classes sociais e neutro em relação aos seus interesses específicos, o Estado socialista reivindicaria a representação dos interesses da maioria trabalhadora – dos campos e das cidades – antes oprimida pelos capitalistas. Essa representação se daria por meio do partido comunista, único legítimo representante dos seus interesses. Sob a ordem do Estado socialista, toda discordância em relação à sua atuação e à direção do partido comunista iria ser considerada desvio e traição e, como tal seria punida (COELHO, 2009, p. 83).

Embora existam registros anteriores, foi somente no início do século XX, com a Crise de 1929, que o Estado será chamado para solucionar os problemas gerados pela atuação do mercado (PINHEIRO, 2010, p. 67). Frente ao insucesso marcado pelo Estado Liberal, surge a

nova estrutura estatal denominada Estado Intervencionista, também conhecido como Estado Keynesiano ou ainda Estado do Bem-Estar Social. Conforme expõe Coelho (2009, p. 88):

A forma de Estado que começaria a ser desenhar no Ocidente após a crise econômica de 1929, e que ganharia os seus contornos mais bem definidos após a Segunda Guerra Mundial, recebeu diversos nomes: o sociólogo alemão, Claus Offe, o chamou de *Welfare-state* keynesiano; o seu colega francês, Pierre Rosanvallon, de Estado providência; outros ainda o designaram como Estado assistencial ou Estado de bem-estar social. No entanto, independentemente dos nomes dados, todas essas denominações fazem referência a uma forma específica de relação do Estado com o mercado que iria suceder o Estado Liberal e que usaria a força estatal, por meio da implementação de políticas públicas, visando intervir nas leis de mercado e assegurar para os seus cidadãos um patamar mínimo de igualdade social e um padrão mínimo de bem-estar.

O Estado de Bem-Estar Social é, pois, a tentativa de resposta dos governantes a desigualdade, ao desemprego, aos baixos salários, a crise do próprio sistema capitalista, entre outros, resultados das imperfeições do mercado frente a sociedade. Em função dele, entre os anos 30 e 60 do século XX, o Estado passou a ser um fator de desenvolvimento econômico e social. Nesse período, assistiu-se a um período de prosperidade econômica e de aumento dos padrões de vida sem precedentes na história da humanidade (PEREIRA, 1997, p.7).

A partir dos anos 70, porém, face ao seu crescimento distorcido e ao processo de globalização, o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorreram em todo o mundo. A onda neoconservadora e as reformas econômicas orientadas para o mercado foram a resposta a esta crise - reformas que os neoliberais em um certo momento imaginaram que teriam como resultado o Estado mínimo. Entretanto, quando, nos anos 90, se verificou a inviabilidade da proposta conservadora de Estado mínimo, estas reformas revelaram sua verdadeira natureza: uma condição necessária da reconstrução do Estado – para que este pudesse realizar não apenas suas tarefas clássicas de garantia da propriedade e dos contratos, mas também seu papel de garantidor dos direitos sociais e de promotor da competitividade do seu respectivo país.

O mundo conhece, pois, o modelo estatal vigente nos dias de hoje na maioria dos países, entre eles o Brasil, o modelo do Estado Neoliberal. É chamado de Neoliberal, pois, apesar de resgatar aspectos ligados ao Estado Liberal, difere deste por considerar a necessidade de intervenção ponderada do Estado no mercado. Coelho (2009, p. 102), ao examinar as diferenças entre os modelos Liberal e Neoliberal, apresenta que:

As críticas dos neoliberais ao Estado de bem-estar social e suas propostas para tirar as sociedades capitalistas da crise em que se encontravam são dirigidas, não à intervenção do Estado em geral, mas à sua intervenção específica em determinadas esferas das relações econômicas, como o mercado de trabalho, mercado de capitais e

mercado de bens e serviços. Ao contrário do que pensavam os liberais do século XIX, esses mercados não seriam autorreguláveis, necessitando a regulação do Estado para que pudessem funcionar adequadamente. O problema, portanto, não teria sido a regulação estatal em si, mas o seu excesso, que acabou comprometendo o bom funcionamento dos mercados existentes ou mercados potenciais – isto é, naquelas esferas das atividades econômicas sob monopólio estatal, mas passíveis de serem privatizadas. Quanto às políticas sociais, estas manteriam seu lugar na agenda do Estado como direitos de cidadania e instrumentos de promoção da equidade. Algumas delas seriam compensatórias, temporárias e focadas nos mais pobres e atingidos pelo processo de ajuste da economia patrocinado pelo Estado – como as de transferência de renda para combate da pobreza absoluta e de seguro desemprego –, mas outras deveriam ser universais e permanentes – como as de educação, saúde pública e formação profissional.

A realização de eleições diretas após o período ditatorial e o advento de uma nova Constituição Federal marcam o início deste período no Brasil. A Constituição Federal de 1988 por si só pode ser considerada uma grande reforma, do ponto de vista da afirmação do Estado como responsável pela preservação das garantias individuais, da defesa a propriedade, dos contratos, da função de promovedor do bem-estar, da ordem econômica fundada na livre iniciativa, da democracia, entre outros. Complementando, a Constituição Federal de 1988 assim apresenta em seu Preâmbulo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (BRASIL, 1988).

Entretanto, se fazia necessária uma adequação mais profunda do Estado, de forma a transcender o plano teórico-constitucional, moldando o Estado com a estrutura e características necessárias para o alcance pleno de seus objetivos. Para cumprir esta missão, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Luiz Carlos Bresser Pereira foi o ministro do governo FHC responsável por dirigir o MARE e conseqüentemente conduzir o processo de reforma do Estado. Em sua atuação frente ao Ministério, promoveu uma série de estudos visando dar uma nova cara ao Estado. Conforme o então ministro:

A reforma do Estado envolve quatro problemas que, embora interdependentes, podem ser distinguidos: (a) um problema econômico-político - a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial - a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico-administrativo – a recuperação da governança ou capacidade financeira e

administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político - o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar (PEREIRA, 1997, p. 7).

Antes de adentrar com mais profundidade na reforma do Estado Brasileiro dos anos 1990, e em especial a análise que compete a esta seção, qual seja, a determinação das funções do Estado, interessante é atentar para elucidação realizada por Bresser Pereira acerca da conceituação de Estado. Conforme explica Pereira (2008, p. 01):

Existe, entretanto, grande confusão em torno da palavra 'Estado'. Para uns o Estado é uma organização com poder de legislar e tributar, para outros é também o sistema constitucional-legal, e para outros ainda, confunde-se com o Estado-Nação ou país.

Pereira (2008, p. 03) ainda defende que “é preciso definir com mais clareza alguns conceitos centrais da teoria política – em especial nação, sociedade civil, estado, e Estado-Nação”. Para este trabalho, apresenta-se oportuno, por ora, a elucidação dos dois últimos termos, Estado e Estado-Nação. Nas palavras do autor, corroborando com o tudo abordado até então por esta pesquisa:

O Estado, por sua vez, é o sistema constitucional-legal e a organização que o garante; é a organização ou aparelho formado de políticos e burocratas e militares que tem o poder de legislar e tributar, e a própria ordem jurídica que é fruto dessa atividade. Finalmente, o Estado-Nação é a unidade político-territorial soberana formada por uma nação, um estado e um território. Dessa forma, embora seja comum falar-se em estado como sinônimo de Estado-Nação, estamos distinguindo os dois termos. O estado tem uma dupla natureza: é ao mesmo tempo uma instituição organizacional – a entidade com capacidade de legislar e tributar uma determinada sociedade –, e uma instituição normativa – a própria ordem jurídica ou o sistema constitucional-legal (PEREIRA, 2008, p. 03).

Elucidados os conceitos expostos, passa-se, portanto, a análise do que seriam, pois, as funções do Estado Brasileiro reformado, analisando-se em especial a primeira problemática apontada por Pereira (1997, p.7): “(a) um problema econômico-político - a delimitação do tamanho do Estado”. Conforme explica o autor, foi se tornando nítido que o papel do Estado deixa de ser voltado à proteção contra a concorrência, passando a ser a execução de uma política voltada para o estímulo e o preparo das empresas e do país para a competição generalizada, não sendo cabível mais Estado e mercado serem vistos como alternativas antagônicas, devendo ser, pois, fatores complementares de coordenação econômica (PEREIRA, 1997, p. 11).

Neste contexto, importante esclarecimento se faz necessário. Apesar de Pereira (1997) diferenciar o conceito de Estado Neoliberal em relação ao conceito de Estado Social-Liberal,

entende-se que a terminologia chamada por Pereira de Social-Liberal representa o mesmo Estado apontado por autores como Prates (2004), que o definem como Neoliberal. Sem aprofundar-se ao detalhe, opta-se por considerar nesta pesquisa ambos os termos sinônimos.

Desta forma, sobre a luz do Estado Social-Liberal, Pereira (1997, p. 13) entende que imperativo passa a ser a transição de um Estado Burocrático para um Estado Gerencial. Neste sentido, o autor passa a supor a estrutura que tomaria o Estado na atualidade:

Nossa previsão é a de que o Estado do século vinte-e-um será um Estado Social-Liberal: social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalhos mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional (PEREIRA, 1997, p. 18).

Visando delimitar as funções do Estado, Pereira (1997, p. 22) apresenta a distinção entre as suas três áreas básicas de atuação, a saber: suas atividades exclusivas, os serviços sociais e científicos e a produção de bens e serviços para o mercado. No âmbito do Estado Neoliberal, visando à superação da crise, seria necessária a adequação destas atividades, cabendo ao Estado a execução de suas atividades típicas e exclusivas e o fomento aos serviços sociais e científicos, deixando para o mercado a produção de bens e serviços, sendo exceção apenas os monopólios naturais.

Segundo o autor, são atividades exclusivas do Estado: o poder de definir as leis do país, poder de impor a justiça, poder de manter a ordem, de defender o país, de representá-lo no exterior, de policiar, de arrecadar impostos, de regulamentar as atividades econômicas, fiscalizar o cumprimento das leis (PEREIRA, 1997, p. 22).

Entretanto, além dessas atividades, que caracterizam o Estado clássico, liberal, temos uma série de outras atividades que lhe são exclusivas correspondentes ao Estado Social. Em essência são as atividades de formular políticas na área econômica e social e, em seguida, de realizar transferências para a educação, a saúde, a assistência social, a previdência social, a garantia de uma renda mínima, o seguro desemprego, a defesa do meio ambiente, a proteção do patrimônio cultural, o estímulo às artes. Estas atividades não são todas intrinsecamente monopolistas ou exclusivas, mas na prática, dado o volume das transferências de recursos orçamentários que envolvem, são de fato atividades exclusivas de Estado. Há toda uma série de razões para que o Estado subsidie estas atividades, que não cabe aqui discutir. O principal argumento econômico que as justifica é o de que estas são atividades que envolvem externalidades positivas importantes, não sendo, portanto, devidamente remuneradas pelo mercado. O argumento ético é o de que são atividades que envolvem direitos humanos fundamentais que qualquer sociedade deve garantir a seus cidadãos. E temos ainda as atividades econômicas do Estado

que lhe são exclusivas. A primeira e principal delas é a de garantir a estabilidade da moeda. Para isto a criação dos bancos centrais neste século foi fundamental. A garantia da estabilidade do sistema financeiro, também executada pelos bancos centrais, é outra atividade exclusiva de Estado estratégica. Os investimentos na infra-estrutura e nos serviços públicos não são, a rigor, uma atividade exclusiva de Estado, na medida em que podem ser objeto de concessão. Não há dúvida, porém, de que a responsabilidade desse setor é do Estado, e de que muitas vezes ele é obrigado a investir diretamente. Na reforma do Estado as atividades exclusivas de Estado devem naturalmente, permanecer dentro do Estado.

No extremo contrário às atividades exclusivas de Estado, tem-se a produção de bens e serviços para o mercado. Conforme explica Pereira (1997, p. 24) “esta é uma atividade que, exceto no efêmero modelo estatista de tipo soviético, foi sempre dominada por empresas privadas”. Entretanto, buscando alcançar o desenvolvimento tão necessário e em função da incapacidade de outrora da iniciativa privada em realizar investimentos de grande porte em determinados setores, o Estado intervêm nestas atividades típicas de mercado. Porém, a lógica se inverte no início dos anos 80 e passa a ser o Estado quem deixa de contar com o capital necessário para manter estas atividades. O modelo reformista prega, por sua vez, a privatização, tendo em vista que ficou “definitivamente claro que a atividade empresarial não é própria do Estado, já que pode ser muito melhor e mais eficientemente controlado pelo mercado do que pela administração” Conforme aponta o autor, o único setor da produção de bens e serviços para o mercado onde pode haver dúvidas legítimas sobre a conveniência de privatizar é o dos monopólios naturais (PEREIRA, 1997, p. 24).

No meio, entre as atividades exclusivas de Estado e a produção de bens e serviços para o mercado, temos hoje, dentro do Estado, uma série de atividades na área social e científica que não lhe são exclusivas, que não envolvem poder de Estado. Incluem-se nesta categoria as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as creches, os ambulatórios, os hospitais, entidades de assistência aos carentes, principalmente aos menores e aos velhos, os museus, as orquestras sinfônicas, as oficinas de arte, as emissoras de rádio e televisão educativa ou cultural, etc.. Se o seu financiamento em grandes proporções é uma atividade exclusiva do Estado – seria difícil garantir educação fundamental gratuita ou saúde gratuita de forma universal contando com a caridade pública - sua execução definitivamente não o é. Pelo contrário, estas são atividades competitivas, que podem ser controladas não apenas através da administração pública gerencial, mas também e principalmente através do controle social e da constituição de quase-mercados. Nestes termos não há razão para que estas atividades permaneçam dentro do Estado, sejam monopólio estatal. Mas também não se justifica que sejam privadas - ou seja, voltadas para o lucro e o consumo privado - já que são, freqüentemente, atividades fortemente subsidiadas pelo Estado, além de contarem com doações voluntárias da sociedade. Por isso a reforma do Estado nesta área não implica em privatização mas em .publicização. - ou seja, em transferência para o setor público não-estatal.

Considerando que os posicionamentos de Bresser Pereira foram a base para a transformação do Estado Brasileiro, pode-se didaticamente listar quais seriam, pois, suas atuais funções. O Quadro 01 sintetiza as funções do Estado Brasileiro tomando por base a reforma introduzida por Bresser Pereira e modelo neoliberal ora vigente.

Uma vez expostos os conceitos, características e finalidades do Estado, elemento este cujo entendimento é fundamental para o prosseguimento deste trabalho, será abordado na seção seguinte o conceito de Governo e a relação que este tem para com o Estado. Importante atentar que o entendimento da relação peculiar entre Estado e Governo é fundamental para os resultados desta pesquisa.

FUNÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO COM O ADVENTO DA REFORMA BRESSER	
Definir as leis do país	Realizar transferências a saúde
Impor a justiça	Realizar transferências a assistência social
Manter a ordem	Realizar transferências a previdência social
Defender o país	Garantir uma renda mínima
Representar o país no exterior	Garantir o seguro desemprego
Exercer o poder de polícia	Defender o meio ambiente
Arrecadar impostos	Proteger o patrimônio cultural
Regulamentar as atividades econômicas	Estimular as artes
Fiscalizar o cumprimento das leis	Garantir a estabilidade da moeda
Formular políticas na área econômica	Garantir a estabilidade do Sistema Financeiro
Formular políticas na área social	Assegurar investimentos em infraestrutura
Realizar transferências para a educação	

Quadro 01 – Funções do Estado Brasileiro

2.2. GOVERNO: O ADMINISTRADOR POLÍTICO DO ESTADO

Ao abordar sobre o verbete Governo, no Dicionário de Política de Bobbio, Levi (1998, p. 555) apresenta seu entendimento acerca do termo:

Numa primeira aproximação e com base num dos significados que o termo tem na linguagem política corrente, pode-se definir Governo como o conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade. É preciso, porém, acrescentar que o poder de Governo, sendo habitualmente institucionalizado, sobretudo na sociedade moderna, está normalmente associado à noção de Estado. [...] **Existe uma segunda acepção do termo Governo mais própria da realidade do Estado moderno, a qual não indica apenas o conjunto de pessoas que detêm o poder de Governo, mas o**

complexo dos órgãos que institucionalmente têm o exercício do poder. Neste sentido o Governo constitui um aspecto do Estado. Na verdade, entre as instituições estatais que organizam a política da sociedade e que, em seu conjunto, constituem o que habitualmente é definido como regime político as que têm a missão de exprimir a orientação política do Estado são os órgãos do Governo [grifo não consta no original].

Para esta pesquisa, é importante atentar à segunda acepção exposta por Levi sobre Governo, qual seja, o conjunto de órgão que detêm o poder político sobre a sociedade. Não que a primeira impressão não seja importante, mas deve-se lembrar que esta seção da pesquisa busca correlacionar Estado e Governo, estando a segunda citação, portanto, mais próxima deste estudo.

Rousseau (2008, p.72) já esboçava como sendo Governo “um corpo intermediário estabelecido entre os súditos e o Soberano para sua mútua correspondência, encarregado da execução das leis e da manutenção da liberdade, tanto civil quanto política”. No Estado Democrático Moderno, por soberano pode-se entender povo, e por súditos os cidadãos que compõem o povo, sendo esta relação dualística resultado do próprio pacto social. Adiante, o autor ainda define Governo como suprema administração e o exercício legítimo do poder executivo (ROUSSEAU, 2008, p. 72).

Entretanto, conforme nos elucidam Mesquita Júnior (2005, p. 5), a definição de Governo “não tem o mesmo significado em todos os países e em todas as línguas. Sua definição como corpo dirigente e representativo do Estado é própria das línguas latinas”. O autor ainda nos aponta a origem do verbete:

A palavra governo, porém, provém do grego “kubernao”, a parte superior do leme dos barcos, que serve para dirigi-lo, também chamada em português de timão ou cana do leme. Os pilotos ou timoneiros dos barcos gregos eram chamados por isso de “kybernetes”, termo do qual provém a palavra *cibernética*, “ciência que estuda as comunicações e os sistemas de controle, não só dos organismos vivos, mas também das máquinas”, conforme a definição do *Aurélio*. Etimologicamente, portanto, governo é aquele que dirige e controla [grifo não consta no original] (MESQUITA JÚNIOR, 2005, p. 6).

A justificativa da detenção de poder por parte do Governo deriva do poder estatal. Tratando sobre Administração Pública e burocracia, Weber (*apud* PRATES, 2004, p. 109) apresenta uma breve correlação entre associação, sua direção e seu quadro administrativo, importante para esta compreensão:

“Por associação (verband) deve-se entender uma relação social com regulação limitadora para fora quando a manutenção de sua ordem está garantida pela conduta de determinados homens destinada em especial a este propósito: um dirigente e,

eventualmente, um quadro administrativo". **Embora a presença de um quadro administrativo não constitua requisito para a existência da "associação", é, segundo Weber, imprescindível a ação administrativa do seu dirigente, ou "governo", voltada para a manutenção da ordem interna:** "Basta a presença de um dirigente - chefe de família, direção do sindicato, gerente mercantil, príncipe, presidente do Estado, chefe da Igreja - cuja conduta se dirija para a realização da ordem da associação" [grifo não consta no original].

Sendo o Estado, na própria definição weberiana, uma associação política; é oportuno deduzir-se que é imprescindível para a garantia da ordem interna deste a ação político-administrativa de seu dirigente, ou seja, de seu Governo. Corroborando com o entendimento, Levi (1998, p. 554), ao ensaiar a função e estrutura do Governo expõe que:

Assim, como **em nenhuma comunidade se realiza jamais uma conformidade espontânea e automática às normas sobre as quais se funda o desenvolvimento normal e ordenado das relações sociais, em toda comunidade política existe um órgão que tem o cômputo de impor as regras de conduta e de tomar as decisões necessárias para manter a coesão do grupo. Este órgão é o Governo.** Por este motivo, em todo o curso de evolução histórica da humanidade, a partir de uma determinada fase de desenvolvimento, em toda a sociedade se pode individualizar uma forma de Governo, entendido este como uma forma de poder relativamente autônomo em relação aos vários grupos sociais, com a função específica de realizar a integração política da sociedade e a sua defesa no confronto com os grupos externos [grifo não consta no original].

Entretanto, este dirigente político da sociedade possui formas de organização diferenciadas em cada Estado. Porém, conforme nos aponta Bonavides (2000, p. 242), existe certa confusão entre a expressão formas de Governo e a expressão formas de Estado. Além de elucidar a esta questão, o autor expõe detalhes sobre os critérios de classificação das formas de Governo:

Entre autores estrangeiros reina confusão quanto ao emprego das expressões formas de Governo e formas de Estado. O vocabulário político alemão denomina formas de Estado (*Staatsformen*) aquilo que os franceses conhecem sob a designação de formas de Governo, como, por exemplo, nas classificações mais antigas e tradicionais, a monarquia, a aristocracia e a democracia. Afigura-se-nos que a nomenclatura francesa é mais precisa porquanto deixa clara a distinção entre formas de Estado e formas de Governo. Como formas de Estado, temos a unidade ou pluralidade dos ordenamentos estatais, a saber, a forma plural e a forma singular; a sociedade de Estados (o Estado Federal, a Confederação, etc.) e o Estado simples ou Estado unitário. Como formas de Governo, temos a organização e o funcionamento do poder estatal, consoante os critérios adotados para a determinação de sua natureza. Os critérios mais em voga são principalmente três: a) o do número de titulares do poder soberano; b) o da separação de poderes, com rigoroso estabelecimento ou fixação de suas respectivas relações; e c) o dos princípios essenciais que animam as práticas governativas e conseqüente exercício limitado ou absoluto do poder estatal.

O critério definido como da separação dos poderes tem sido o modelo mais adotado desde o século XIX, tendo em vista o declínio das classificações aristotélicas. Sob o modelo da separação dos poderes tem-se, a partir dele, três formas de governo, a saber: **governo parlamentar, governo presidencial e governo convencional (ou governo de assembléia)** [grifo não consta no original] (BONAVIDES, 2000, p. 249).

O governo parlamentar, sob a legítima inspiração do princípio da separação de poderes, é aquela forma que assenta fundamentalmente na igualdade e colaboração entre o executivo e o legislativo, e como tal foi concebido e praticado na fase áurea do compromisso liberal entre a monarquia, presa ao saudosismo da idade absolutista, e a aristocracia burguesa da revolução industrial, ligada mais teórica que efetivamente às novas idéias democráticas. O governo presidencial, segundo as regras técnicas do rito constitucional resulta num sistema de separação rígida dos três poderes: o executivo, o legislativo e o judiciário, ao passo que o regime convencional se toma como um sistema de preponderância da assembléia representativa, em matéria de governo. Daí a designação que também recebeu de “governo de assembléia”.

Medauar (2007, p. 44) ao buscar as diferenças entre Administração e Governo, expõe que existe uma “tendência moderna de associar o termo Governo ao Poder Executivo”. Ainda expõe a autora que Governo “tem a ver com a tomada de decisões fundamentais à vida da coletividade, com vistas até ao seu futuro” e que o mesmo é “dotado de função primordialmente política e fixa as diretrizes da vida associada”. Complementando, Coelho (2009, p. 18) expõe que:

Qualquer que seja a forma assumida pelo Estado – unitária ou federativa – em todas elas o Poder Executivo (ou – mais precisamente – o governo e o conjunto de instituições que exercem as funções executivas) terá papel preponderante. Essa importância e ascendência do Executivo sobre os demais Poderes nada tem a ver com a relevância das suas funções. Uma resposta simples a essa questão [quanto ao por que da preponderância do Poder Executivo] é a de que o Poder Executivo – que a partir de agora passaremos a chamar de governo – é que dispõe dos meios coercitivos do Estado. **Embora não crie as regras gerais que balizam a vida dos cidadãos (função legislativa), nem decida sobre a adequação dessas regras aos casos particulares (função judiciária), é o governo que, por meio do seu aparato coercitivo, garante o cumprimento das decisões dos outros poderes e executa as políticas do Estado. É ao governo que compete recolher os impostos que sustentam o funcionamento de todos os poderes do Estado – São as instituições do governo que garantem a segurança interna dos cidadãos – entendida como a proteção da sua integridade física, liberdade e bens – e os protegem das agressões externas; também é o governo que exerce o poder de polícia do Estado, que vai da fiscalização do cumprimento das normas à punição dos infratores. Enfim, é o governo que transforma em atos a vontade do Estado, o que é suficiente para fazer dele o poder preponderante sobre todos os demais e exigir dos legisladores um contínuo aperfeiçoamento das normas que regem o funcionamento do Estado e regulam as suas relações com a sociedade, e dos tribunais a constante vigilância da adequação dos atos de governo à legislação, sem o que o poder do governo se tornaria tirânico** [grifo não consta no original] (COELHO, 2009, p. 18).

O Poder Executivo Federal adota as diretrizes das opções políticas mais amplas do Estado, definidas a partir de eleições realizadas em cada período para a escolha de uma plataforma política eleita democraticamente. Com função administrativa, o poder executivo federal atua diretamente ou indiretamente na execução de programas e na prestação de serviços públicos de abrangência nacional. É formado por órgãos da Administração direta, como os Ministérios; e indireta, como as empresas públicas. Como atribuições típicas, o Executivo exerce o controle do Judiciário, nomeando os Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) e dos demais Tribunais Superiores; o controle Legislativo, via participação na elaboração das leis e por meio de sanção ou veto aos projetos; e, também, da escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União (TCU) (KLERING, 2010, p. 86).

Portanto, pode abstrair-se destas citações que o **Governo é a instituição do Estado que é o administrador político da máquina estatal e que a ele é atribuída a função Executiva**. Ao se posicionar sobre a realidade brasileira, Klering (2010, p. 86) corrobora com o entendimento, expondo que “o chefe máximo do Poder Executivo Federal é o Presidente da República, que, também, é o chefe de Estado e de Governo (tendo em vista o regime político do país ser presidencialista), além de exercer o comando supremo das Forças Armadas”.

Enquanto a idéia moderna de Governo remete a esta definição de administrador político e portador da função Executiva do Estado, a idéia moderna de Estado remete a algo muito maior, o que, conforme citação de Pereira (2008, p. 03), já apresentada na seção anterior, é “o sistema constitucional-legal e a organização que o garante; é a organização ou aparelho formado de políticos e burocratas e militares que tem o poder de legislar e tributar, e a própria ordem jurídica que é fruto dessa atividade”.

Importante salientar que o nome oficial do Estado Brasileiro, qual seja, República Federativa do Brasil, já remete que o Estado Brasileiro é organizado em um sistema federativo democrático baseado na “união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (BRASIL, 1988). Já a organização do Governo foi definida pela população através de plebiscito realizado no dia 7 de setembro de 1993, cujo resultado foi a manutenção do regime presidencialista.

Torna-se oportuno também apresentar preliminarmente a relação entre políticas de Estado para com as políticas de Governo:

A Constituição contempla princípios e fundamentos do Estado que não se confundem com os objetivos de governo. Mas, também, faz várias referências a políticas de Estado que vinculam qualquer política de governo. A seguridade social é definida como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos (artigo 194) e a promoção de políticas de saúde (artigo 196), e de educação (artigo 205) são dever do Estado. Até mesmo o fomento ao desporto (artigo 217) é elevado à condição de uma política de Estado. Todas essas disposições estabelecem *políticas de Estado* que, embora dependam de *políticas de governo* para serem implementadas, vinculam a liberdade do governo à definição das políticas governamentais. Estas deverão ser formuladas, obrigatoriamente, para que aquelas

sejam concretizadas. Quem elabora pautas políticas são os poderes Executivo e Legislativo. O Estado tem instituições que irão obedecer à Constituição, à Lei e às políticas públicas. As políticas de governo devem ser processadas no ambiente institucional, de modo a serem implementadas. A questão, portanto, estará no papel que os órgãos do Estado terão no exercício da filtragem institucional das políticas de governo, para transformá-las em políticas de Estado (MARQUES NETO, 2003).

Sendo assim, a partir do Quadro 02 se realiza exposição resumida das funções já citadas de um Governo, em especial um Governo presidencialista, com vistas à apreciação do Estado Brasileiro:

FUNÇÕES DE UM GOVERNO PRESIDENCIALISTA	
Garantir o cumprimento das decisões dos outros poderes	Garantir a segurança interna (integridade física, liberdade e bens)
Executar as políticas de Estado	Proteger o país das agressões externas
Recolher os impostos	Exercer o poder de polícia do Estado
	Transforma em atos a vontade do Estado

Quadro 02 – Funções de um Governo Presidencialista

Estabelecidos até então quais são as conceituações, características e finalidades acerca dos termos Estado e Governo, a próxima seção se destinará a abordar a forma como estes atores se relacionam diretamente com a Administração Pública.

2.3. O APARELHO BUROCRÁTICO DO ESTADO: A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conforme Medauar (2007, p. 43) “sempre houve dificuldade de fixar com precisão o conceito de Administração Pública. Diz-se mesmo que a Administração se deixa descrever, mas não se deixa definir, sobretudo ante sua complexidade e o caráter multiforme de suas atuações”. Pastori (1998, p. 10), ao tratar sobre o termo Administração Pública no Dicionário de Política de Bobbio, apresenta que o verbete em seu sentido mais amplo “designa o conjunto de atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal”. Adiante, o autor complementa:

Do ponto de vista da atividade, portanto, a noção de Administração Pública corresponde a uma gama bastante ampla de ações que se reportam à coletividade estatal, compreendendo, de um lado, as atividades de Governo, relacionadas com os poderes de decisão e de comando, e as de auxílio imediato ao exercício do Governo

mesmo e, de outra parte, os empreendimentos voltados para a consecução dos objetivos públicos, definidos por leis e por atos de Governo, seja através de normas jurídicas precisas, concernentes às atividades econômicas e sociais; seja por intermédio da intervenção no mundo real (trabalhos, serviços, etc) ou de procedimentos técnico-materiais; ou finalmente, por meio do controle da realização de tais finalidades (com exceção dos controles de caráter político e jurisdicional) (PASTORI, 1998, p. 10).

Corroborando, Meireles (*apud* FERREIRA, 2007, p. 31) define Administração Pública como sendo “o conjunto de órgãos instituídos para cumprir os objetivos do governo, significando o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral”. O autor sugere que em função disso a Administração não pratica atos de governo, somente atos de execução, com maior ou menos autonomia. Administração seria, pois, a “atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou a norma técnica (MEIRELES, 2006 *apud* FERREIRA, 2007, p. 31).

A Administração Pública, como objetivo precípua do direito administrativo, encontra-se inserida no Poder Executivo. Pode ser considerada sob o ângulo funcional e sob o ângulo organizacional. No aspecto funcional, Administração Pública significa um conjunto de atividades do Estado que auxiliam as instituições políticas de cúpula no exercício de funções de governo, que organizam a realização das finalidades públicas postas por tais instituições e que produzem serviços, bens e utilidades para a população, como por exemplo, ensino público, calçamento de ruas, coleta de lixo. Na verdade, apresenta-se difícil a caracterização objetiva da Administração Pública, daí por vezes se buscar o modo residual de identificá-la: conjunto de atividades que não se enquadram na legislação, nem na jurisdição; assim, nem o Legislativo, nem o Judiciário cuidam do calçamento de ruas, da coleta do lixo, da rede de escolas públicas, por exemplo. Sob o ângulo organizacional, Administração Pública representa o conjunto de órgãos e entes estatais que produzem serviços, bens e utilidades para a população, coadjuvando as instituições políticas de cúpula no exercício das funções de governo. Nesse enfoque, predomina a visão de uma estrutura ou aparelhamento articulado, destinado à realização de tais atividades; pensa-se, por exemplo, em ministérios, secretarias, departamentos, coordenadorias, etc (MEDAUAR, 2007, p. 42).

A Administração Pública, portanto, está ligada diretamente ao Estado e ao seu Governo, uma vez que representa, tanto as funções, quanto a organização racional, que são voltadas a execução técnica daquilo que é decidido no campo político. Impossível é ao Governo, pois, governar, sem contar com o aparato técnico do Estado.

A este estudo, oportuna é a reserva a análise da Administração Pública Federal do Estado Brasileiro. Por Administração Pública Federal deve-se compreender o aparelho burocrático que é voltado a União, estruturação esta inerente do modelo federativo de Estado. Como elucida Medauar (2007, p. 46):

O Brasil é uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, assim prevê o art. 1.º da Constituição de 1988 [...]. Basta ter em mente que daí [do sistema federativo] decorre a existência, na organização político-administrativa do Brasil de vários níveis de Administração [da União, dos estados e dos municípios]. Cada nível é dotado de estrutura administrativa própria e de atividade administrativa própria, independentes entre si. Assim, à União – ente político [dirigida pelo Governo] – corresponde a Administração Federal – organização administrativa.

Alguns autores como Costa (2007) consideram a vinda da Família Real Portuguesa ao Brasil, em 1808, como o acontecimento que marca o surgimento do Estado Brasileiro e de sua Administração Pública. Segundo o autor:

Sabe-se que foi a transferência da família real que criou condições para a emergência do espaço público e a formação da burguesia nacional, tornando impossível a restauração da situação colonial anterior e favorecendo a independência nacional. Foi a instalação da corte que transformou uma constelação caótica de organismos superpostos em um aparelho de Estado. [...] O fato é que a transferência da corte e mais tarde a elevação do Brasil a parte integrante do Reino Unido de Portugal constituíram as bases do Estado nacional, com todo o aparato necessário à afirmação da soberania e ao funcionamento do autogoverno. A elevação à condição de corte de um império transcontinental fez da nova administração brasileira, agora devidamente aparelhada, a expressão do poder de um Estado nacional que jamais poderia voltar a constituir-se em mera subsidiária de uma metrópole de além-mar (COSTA, 2007, p. 831).

Desde 1808 até os dias atuais, o Estado Brasileiro se transformou e com ele o seu aparato burocrático. Mesmo que a análise que se objetiva realizar seja voltada a atual Administração Pública Brasileira, conforme nos adverte Costa (2007, p. 831),

não é possível entender as recentes transformações do Estado, da organização governamental e da administração pública brasileira sem tentar reconstruir os processos de formação e diferenciação histórica do aparato estatal que se constituiu no Brasil, desde que a empresa da colonização aqui aportou, no alvorecer do século XVI, ou, pelo menos, desde que o príncipe regente dom João VI transferiu a sede da Coroa portuguesa para o Rio de Janeiro e instituiu o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves.

Buscando sintetizar esta reconstituição histórica, importante é realizar uma retrospectiva das principais reformas administrativas que proporcionaram verdadeira mudança de paradigma à Administração Pública Federal.

A primeira delas ocorre na Primeira Era Vargas. A Revolução de 1930 marca o início deste período, onde, com o apoio do Exército, Getúlio Vargas assume a presidência do Brasil. Se o movimento de transformação do Estado foi lento nos 100 primeiros anos da independência do Brasil, a Revolução de 30 marca um paradigma na história do país (COSTA, 2007).

A reforma administrativa do Estado Novo foi [...] o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo. Foi uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro, que buscava introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação entre o público e o privado. Visava constituir uma administração pública mais racional e eficiente, que pudesse assumir seu papel na condução do processo de desenvolvimento, cujo modelo de crescimento, baseado na industrialização via substituição de importações, supunha um forte intervencionismo estatal e controle sobre as relações entre os grupos sociais ascendentes — a nova burguesia industrial e o operariado urbano (MARCELINO, 1987, apud COSTA, 2007, p. 846).

Por sua vez, a segunda reforma tida como expoente é o advento do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ou seja, no auge do Regime Militar. Nas palavras de Costa (2007, p. 851) seria este “o mais sistemático e ambicioso empreendimento para a reforma da administração federal”. Conforme o autor:

Esse dispositivo legal era uma espécie de lei orgânica da administração pública, fixando princípios, estabelecendo conceitos, balizando estruturas e determinando providências. O Decreto-Lei no 200 se apoiava numa doutrina consistente e definia preceitos claros de organização e funcionamento da máquina administrativa. Em primeiro lugar, prescrevia que a administração pública deveria se guiar pelos princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle. Em segundo, estabelecia a distinção entre a administração direta — os ministérios e demais órgãos diretamente subordinados ao presidente da República — e a indireta, constituída pelos órgãos descentralizados — autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Em terceiro, fixava a estrutura do Poder Executivo federal, indicando os órgãos de assistência imediata do presidente da República e distribuindo os ministérios entre os setores político, econômico, social, militar e de planejamento, além de apontar os órgãos essenciais comuns aos diversos ministérios. Em quarto, desenhava os sistemas de atividades auxiliares, pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria e serviços gerais. Em quinto, definia as bases do controle externo e interno. Em sexto, indicava diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos. E finalmente, estatuiu normas de aquisição e contratação de bens e serviços (Costa, 2007, p. 851).

Por fim, a reforma ocorrida no Governo Fernando Henrique Cardoso, instituída através do Plano Diretor de Reforma do Estado, é a última das grandes reformas apontadas. Esta reforma foi dirigida pelo então Ministro da Administração e Reforma do Estado do Governo FHC, Luiz Carlos Bresser Pereira. Segundo o então ministro os componentes ou processos básicos que levariam o Estado Brasileiro ao modelo, por ele chamado, de “Estado-Social-Liberal” - conceito este já tratado na primeira seção deste capítulo - seriam a **delimitação das funções do Estado, a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário, o aumento da governabilidade e o aumento da governança do Estado**. Por sua vez, este aumento da governança se daria “através do ajuste fiscal”, “da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial”, e a separação ao nível

das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução (PEREIRA, 1997).

Como se pode verificar, a reforma administrativa é apontada como um dos aspectos necessários ao aumento da governança do Estado. Ou seja, dentro da Reforma do Estado está inserida a reforma da Administração Pública Federal. Conforme adverte Pereira (1997, p. 40):

Um governo pode ter governabilidade, na medida em que seus dirigentes contem com os necessários apoios políticos para governar, e no entanto pode governar mal por lhe faltar a capacidade da governança. Existe governança em um Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma.

A Reforma da Administração Pública se daria principalmente pela mudança no enfoque desta administração, que passaria a privilegiar os resultados, ao invés dos processos. A chamada Administração Pública Gerencial, também chamada de Nova Administração Pública, busca igualmente alinhar o aparelho estatal ao modelo de Estado que estava sendo desenhado pela Reforma do Estado, que demanda por uma superação do Estado provedor a gerenciador dos serviços públicos. Conforme Pereira (1997, p. 42) as principais características da Administração Pública Gerencial seriam as seguintes:

- a) orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;
- b) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos);
- c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou corpos de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas;
- d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;
- e) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido;
- f) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;
- g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos (1) de controle social direto, (2) do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e (3) da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrada;
- h) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado.

Realizadas as considerações históricas acerca das principais reformas da Administração Pública Brasileira, passa-se a seguir a análise da estrutura vigente na Administração Pública Brasileira. Superada anteriormente a questão da divisão vertical da Administração no Brasil (em função da forma federativa, sendo a Administração dividida em Administração Federal, Estadual e Municipal), a perspectiva a ser analisada é a divisão horizontal da Administração Pública.

Para Medauar (2007, p. 46) “no aspecto horizontal, em cada uma dessas Administrações, quando o grau de complexidade admitir, reparte-se a Administração Pública em Administração direta e Administração indireta”. Como já visto anteriormente, essa inovação foi trazida pelo Decreto-Lei 200/67.

A Administração direta é o conjunto de órgão interligados na estrutura da Presidência da República – que é o órgão supremo da Administração direta federal, encabeçada pelo Presidente da República - e de seus Ministérios – que são os órgãos da estrutura básica da Administração direta federal hierarquicamente situados logo abaixo da Presidência da República (MEDAUAR, 2007).

Quanto a Administração indireta, a autora se utiliza do Decreto-Lei 200/67 para apresentar a sua definição. A Administração Pública indireta compreende as entidades dotadas de personalidade jurídica própria que estão indicadas nas alíneas do art. 4º, inc. II, do Decreto-Lei 200/67 (MEDAUAR, 2007, p. 65). No aludido Decreto-Lei temos:

- II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:
- a) Autarquias;
 - b) Empresas Públicas;
 - c) Sociedades de Economia Mista; e
 - d) fundações públicas (BRASIL, 1967).

Adiante, o Decreto-Lei 200/67 caracteriza cada uma dessas entidades, como segue:

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada;

II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.

IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes (BRASIL, 1967).

Neste contexto, importante se faz a alusão a figura jurídica denominada “autarquia especial”. Segundo Medauar (1997, p. 70) “a expressão autarquias de regime especial surgiu, pela primeira vez, na Lei 5.540, de 28.11.1968, art. 4º, para indicar uma das formas institucionais das universidades públicas”. Como adverte a autora, não houve até o presente um estabelecimento formal da diferença entre as autarquias comuns e as autarquias de regime especial.

As notas características das últimas [autarquias de regime especial] vão decorrer da lei que instituir cada uma ou de uma lei que abranja um conjunto delas. Por vezes, a diferença de regime está no modo de escolha ou nomeação do dirigente. Por vezes está na existência de mandato do dirigente, insuscetível de cessação por atos do Chefe do Executivo. Por vezes, no grau menos intenso dos controles. Por vezes, no tocante à gestão financeira (MEDAUAR, 2007, p. 71).

Entre as instituições enquadradas sob esta denominação, encontram-se as Agências Reguladoras Federais. Conforme Pinheiro *et al* (2000, p. 682):

As Agências Autônomas de Regulação são entidades que a muito integram o sistema de órgãos reguladores de vários países [...] No Brasil, elas surgem num contexto de mudanças significativas no papel do Estado, que redireciona o foco das suas ações para o atendimento às necessidades básicas da população, repassando para organizações corporativas algumas atividades que até então desempenhava, a exemplo do fornecimento de energia elétrica, de telefonia, manutenção de estradas, etc.

São instituições recentes, oriundas das reformas propostas pelo MARE durante o Governo Fernando Henrique Cardoso. Conforme Pó *et al* (2006, p. 682):

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, preparado pelo então Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), declarava como propósitos alterar as bases do Estado brasileiro, a fim de melhorar seu desempenho e democratizá-lo. Para isso atividades que não fossem consideradas essenciais deveriam ser repassadas à iniciativa privada e reguladas pelo Estado, ao mesmo tempo em que se implantaria a “administração pública gerencial”. Nessa lógica destacavam-se a criação de agências autônomas, divididas em reguladoras e executivas.

Assim sendo, toda a estrutura sinteticamente descrita nos parágrafos anteriores traz consigo o arcabouço da Administração Pública Federal. Ao longo desta seção procurou-se, além de expor esta atual composição, caracterizar a Administração Pública, apontando alguns conceitos existentes e apresentando de forma resumida as principais reformas ocorridas no Brasil. Busca-se, desta forma, criar uma ponte entre Estado, Governo e Agências Reguladoras. Dado o caráter de peculiar importância que a regulação e as instituições denominadas Agências Reguladoras assumem frente a esta pesquisa, a próxima seção será dedicada a elas.

2.4 A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS E DA INFRAESTRUTURA E O PAPEL DAS AGÊNCIA REGULADORAS

Ao longo da última década do século XX, a sociedade brasileira vivenciou um movimento de desestatização sem precedentes na história do país, visando uma melhor alocação dos recursos para as atividades entendidas como essenciais e ao mesmo tempo a garantia de investimentos demandados para o crescimento do Brasil, tão prejudicados frente ao *déficit* fiscal da época.

Desde o século XVIII os capitalistas tidos como liberais defendem a intervenção mínima do Estado na economia. Tal proposta gira sob o pretexto de que os mercados são auto-regulados pelo equilíbrio de forças entre produtores e consumidores, onde as empresas maximizariam seus lucros e os consumidores, ao buscarem seus benefícios individualmente, atingiriam coletivamente o bem-estar social. Entretanto, a ação da mão invisível de Smith torna-se inaplicável se não for considerado um mercado onde impera a concorrência perfeita. Frente a uma realidade de concorrência imperfeita, ou até mesmo em uma situação de monopólio natural, torna-se impreterível a ação do Estado como ente interventor na economia (MARQUES, 2005).

Desta forma, não poderia o Estado Brasileiro abandonar uma de suas formas de intervenção na economia, o papel de produtor, sem optar por outro método, de forma a buscar a garantia pelo bem-estar social. Ainda mais tratando-se de um mercado “privatizado” basicamente composto por serviços de infraestrutura, notoriamente caracterizados por serem monopólios naturais, economias de escala, serviços de interesse econômico geral, bens escassos, e possuírem custos irrecuperáveis, além de estarem enquadrados em um contexto

que implica em assimetria de informação e condicionamentos exógenos à gestão do serviço (MARQUES, 2005).

Como anteriormente abordado, neste momento histórico houve a busca pela mudança no papel do Estado, passando este de provedor a gerenciador dos serviços públicos, sendo este gerenciamento efetuado através de mecanismos de regulação. Conforme aponta documento elabora pela Casa Civil da Presidência da República:

A regulação econômica sistemática tornou-se uma questão concreta no Brasil com as privatizações levadas a cabo pelo governo brasileiro na década de 1990, que concedeu à iniciativa privada diversos “monopólios naturais”, ou “quase-monopólios” que antes se encontravam sob a égide das empresas estatais. Ao deixar a esfera do Estado, fica patente a necessidade da sociedade exercer seu controle por outros mecanismos e na proporção adequada à nova situação (BRASIL, 2003).

Conforme Marques (2005, p. 29-30.) “regulação define-se como o estabelecimento e a implementação de um conjunto de regras específicas, necessárias ao funcionamento equilibrado de um determinado setor, em função do interesse público”. A regulação, por sua vez, pode ser efetuada de forma direta pelo Estado, através da ação governamental, ou ainda, de forma indireta, através de autarquias. Pode ser realizada também por entidade independente, porém vinculada ao poder estatal, ou, por último, através de auto-regulação. A justificativa mais plausível para a intervenção estatal na economia através da regulação, sob a ótica desta pesquisa, é aquela defendida pela Teoria do Interesse Público que “baseia-se no pressuposto de que o Estado deve intervir sempre que existam falhas de mercado, de modo a prevalecer os interesses públicos, maximizando o bem-estar social” (MARQUES, 2005, p. 33). Como finalidades da regulação, Marques (2005, p. 49) elenca as seguintes:

- promover a eficiência;
- proteger os interesses dos consumidores;
- assegurar, sempre que possível, o autofinanciamento pelo serviço prestado;
- dar segmento às políticas inicialmente definidas para o setor;
- assegurar que o serviço seja robusto e sustentável.

Importante destacar neste ponto que cabe ao Estado a função de “agente normativo e regulador da economia”, por força do Art. 174 da Constituição Federal (MARQUES NETO, 2003).

É neste cenário, onde a reforma administrativa do Estado foi entendida como imperativa, que o Estado Brasileiro adotou o modelo inglês de organização e desenvolvimento, criando Autarquias Especiais independentes da ação governamental,

visando normatizar e fiscalizar a prestação destes serviços. Para tanto, adotou o modelo de Agências Reguladoras. Segundo Marques (2005, p. 65-67):

A desintervenção do Estado em relação à atividade econômica e a separação do Estado produtor de bens e prestador de serviços do Estado regulador não significa uma diminuição da atividade reguladora. Muito pelo contrário, a atividade regulatória torna-se mais exigente e mais abrangente. Para além da sua expansão, o novo quadro regulatório deve ser independente da esfera política, de forma a ser estável e neutral face aos interesses envolvidos. Esta necessidade de desgovernamentalização da atividade regulatória é também um reflexo do fato de a natureza desta atividade ser essencialmente técnica e apolítica. As entidades reguladoras independentes surgem assim, naturalmente, como os agentes da regulação independente e da substituição do Estado neste papel. Estas entidades, embora sejam pessoas coletivas de direito público de base institucional (verdadeiros institutos públicos), evidenciam dois traços distintivos relativos aos institutos públicos tradicionais, a sua independência orgânica e a sua independência funcional. A regulação independente deve, sobretudo, ser implementada em setores nos quais o Estado detenha um papel essencial. Nestes destacam-se, em relação aos setores de infraestruturas, aqueles caracterizados por estruturas de rede e em monopólio natural, aqueles onde existem obrigações dos serviços de interesse econômico geral e, por fim, aqueles onde a concorrência e o Estado participa como *players*. [...] Na regulação destes setores a entidade reguladora, apenas dotada de independência, consegue dar centro de gravidade das relações tripartidas entre o Governo que define as políticas e as grandes linhas de orientação, as entidades gestoras que fornecem os bens ou serviços e os consumidores usufrutuários do mesmo. [...] Como vantagens da regulação independente podemos citar: a separação da política e da economia; maior agilidade, desburocratização e flexibilização dos processos regulatórios; a garantia de um quadro regulatório seguro e estável; além de fornecer uma maior responsabilização no que concerne ao seu equilíbrio financeiro.

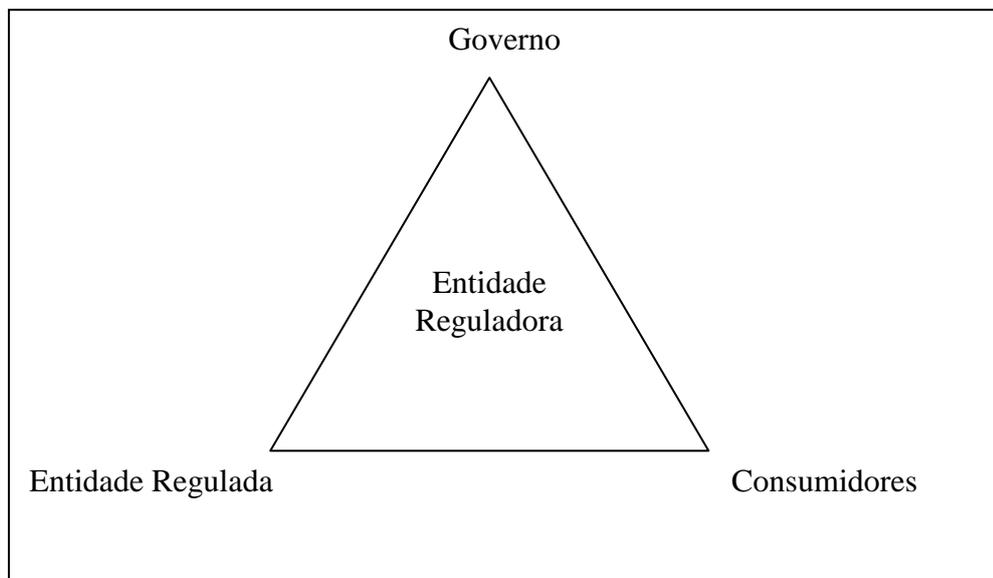


Figura 01 – Stakeholders da Regulação

Fonte: Marques (2005, p. 67)

Assim, de forma a minimizar os riscos de captura por setores regulados, as Agências Reguladoras independentes foram criadas no Brasil sob a forma de autarquias especiais, com

a previsão legal de contarem com autonomia orçamentária e financeira; mandatos fixos para os dirigentes e não coincidentes com as eleições de Presidente da República; estrutura de direção e decisões colegiadas; quarentena para os dirigentes na partida (BRASIL, 2003).

Nesta linha, há de abordar as duas espécies de independência atribuídas às agências, a independência orgânica e a independência administrativa. A independência orgânica é caracterizada pela estabilidade dos dirigentes e ausência de controle hierárquico. Por sua vez, a independência administrativa é fixada pela autonomia de gestão e pela autonomia financeira. Neste cenário, cabe destaque a adoção, em algumas Agências, do chamado contrato de gestão para com a Administração direta, prática esta incompatível com a autonomia demandada para o completo exercício de suas atribuições (MARQUES NETO, 2003).

Conforme aponta Pó *et al* (2006, p. 684) existe “uma diversidade de órgãos que atuam em áreas e com tipos de regulação distintos, desde a regulação econômica, a social e inclusive o incentivo, o que escapa do conceito de regulação”. Neste sentido, autores como Salgado (2003, p. 32) apontam que é necessário diferenciar com clareza os dois tipos de agências criadas pela reforma de Estado empreendida pelo governo Fernando Henrique:

As agências de governo (também denominadas agências executivas), que executam as diretrizes de governo, das agências de Estado, as quais comportam simultaneamente aspectos regulatórios — como a superação de falhas de mercado — e programáticos — amparados na experiência anglo-saxã, as quais aplicam a lei, na forma estabelecida pelo Legislativo. Esse tipo peculiar de agência pode ser classificado como um ente de Estado, em oposição aos entes de governo, representados pelo primeiro exemplo.

Entre as razões apontadas para a criação de entes reguladores independentes no Brasil, vários autores distinguem agências da infra-estrutura e da área social. No setor de infra-estrutura, diversos autores tendem a convergir em torno de argumentos que privilegiam a busca de credibilidade regulatória, além da necessária especialização técnica (MUELLER e PEREIRA, 2002; MELO, 2000, 2001 e 2002; *apud* PACHECO, 2006, p. 530). Para explicar as agências reguladoras na área social, alguns autores recorrem ao *blame shifting* — a criação de tais agências representaria uma tentativa, por parte do governo, de se desonerar de decisões muitas vezes complexas e impopulares (MELO, 2002, *apud* PACHECO, 2006, p. 530).

O quadro abaixo, além de apresentar dados relativos à criação de cada uma das Agências Reguladoras Federais, distingue estas instituições conforme o tipo de regulação que executam:

Agência	Ministério Relacionado	Lei de Criação nº	Decreto de instalação nº	Tipo de Regulação
Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)	Minas e Energia	9.427, de 26 de dezembro de 1996	2.335, de 6 de outubro de 1997	Econômica
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	Comunicações	9.472, de 16 de julho de 1997	2.338, de 7 de outubro de 1997	Econômica
Agência Nacional do Petróleo (ANP)	Minas e Energia	9.478, de 6 de agosto de 1997	2.455, de 14 de janeiro de 1998	Econômica
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	Saúde	9.782, de 26 de janeiro de 1999	-	Social
Agência Nacional de Águas (ANA)	Meio Ambiente	9.984, de 17 de julho de 2000	3.692, de 19 de dezembro de 2000	Social (Ambiental)
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	Saúde	9.961, de 28 de janeiro de 2000	3.327, de 5 de janeiro de 2000	Econômica e Social
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)	Transportes	10.233, de 5 de junho de 2001	4.122, de 13 de fevereiro de 2002	Econômica
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	Transportes	10.233, de 5 de junho de 2001	4.122, de 13 de fevereiro de 2002	Econômica
Agência Nacional do Cinema (Ancine)	Desenvolvimento, Indústria e Com Exterior	MP nº 2.228, de 6 de setembro de 2001	-	Social (Incentivo)
Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)	Defesa	11.182, de 27 de setembro de 2005	5.731, de 20 de março de 2006	Econômica

Quadro 03 – Agências Reguladoras Federais

Fonte: Pó *et al* (2006, p. 685)

Do apontado, cabe trazer a este cenário uma das fontes básicas que trata sobre agências executivas e agências reguladoras. Conforme Pereira (1997, p. 43):

Na execução das atividades exclusivas de Estado é na verdade necessário distinguir três tipos de instituição: as secretarias formuladoras de políticas públicas, que, no núcleo estratégico do Estado, em conjunto com os ministros e o chefe do governo, participam das decisões estratégicas do governo; as agências executivas, que executam as políticas definidas pelo governo; e as agências reguladoras, mais autônomas, que buscam definir os preços que seriam de mercado em situações de monopólio natural ou quase natural. As agências reguladoras devem ser mais autônomas do que as executivas porque não existem para realizar políticas do governo, mas para executar uma função mais permanente que é essa de substituir-se aos mercados competitivos.

Assim sendo, não se esgotando a temática que envolve as Agências Reguladoras, a qual será aprofundada através do estudo de caso que irá se iniciar, resta comprovada a existência de uma lacuna na definição das denominadas Agências Reguladoras serem efetivas instituições de Estado ou Governo. Através da pesquisa que irá se desenvolver, buscar-se-á respostas quanto a natureza da Agência Nacional de Transportes.

2.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Ao longo deste capítulo houve a oportunidade de se resgatar conceitos e buscar caracterizações acerca de elementos políticos fundamentais da vida moderna em sociedade, os quais servirão por parâmetro para o desenvolvimento desta pesquisa. O primeiro destes elementos resgatados foi o Estado, conceituado como sendo o sistema constitucional-legal e a organização que o garante; a organização ou aparelho formado de políticos e burocratas e militares que tem o poder de legislar e tributar, e a própria ordem jurídica que é fruto dessa atividade.

Também se teve a oportunidade de abordar o conceito de Governo, sendo este o administrador político e portador da função Executiva do Estado. O conceito de Administração Pública, por sua vez foi analisado e definido como sendo no aspecto funcional, um conjunto de atividades do Estado que auxiliam as instituições políticas de cúpula no exercício de funções de governo, que organizam a realização das finalidades públicas postas por tais instituições e que produzem serviços, bens e utilidades para a população; sob o ângulo organizacional, a representação do conjunto de órgãos e entes estatais que produzem serviços, bens e utilidades para a população, coadjuvando as instituições políticas de cúpula no exercício das funções de governo.

Neste cenário, inseriu-se os entes pertencentes à Administração indireta denominados Agências Reguladoras. Como foi abordado, estas instituições foram criadas no Brasil nos anos 1990 com vistas a efetuar de forma independente, seguindo o modelo anglo-saxão de organização e desenvolvimento, a regulação da infraestrutura e dos serviços públicos transferidos a iniciativa privada, inerente da mudança do papel do Estado Brasileiro de produtor a gerenciador.

Conforme abordado na penúltima seção deste capítulo, existe uma lacuna a ser definida, qual seja, se as Agências Reguladoras são instituições de Estado ou de Governo, definição está longe de estar consolidada em um consenso. Entretanto, esta é uma definição

bem peculiar a ser analisada de forma sistemática em relação a cada uma das dez Agências Reguladoras Federais, haja vista não se puder atribuir de forma genérica tal qualificação, em função da linha tênue que separa uma da outra.

Esta pesquisa se reservará a analisar esta caracterização no que concerne a Agência Nacional de Transportes Terrestres, através de um estudo de caso a ser balizado pelo referencial teórico até então utilizado e transcrito ao longo deste capítulo. Apesar de não se permitir a generalização da caracterização destas instituições como instituições de Estado ou de Governo, como explicado anteriormente, deve-se, de ante-mão, buscar-se uma sistematização preliminar de quais elementos viriam por conferir características de instituição de Estado ou de Governo, especialmente a uma Agência Reguladora.

Utilizar-se-á uma adaptação do modelo proposto por MARQUES (2005) (utilizado na obra do autor para diferenciar uma Entidade Reguladora Independente de um instituto público) para o feito, tomando-se por balizadores aspectos e características anteriormente verificados nesta revisão de literatura. Importante salientar que a análise deve ser realizada de forma global, uma vez que qualquer destes dados analisados isoladamente não é capaz de classificar uma instituição como sendo de Estado ou Governo.

Tipo de Instituição	De Estado	De Governo
Personalidade Jurídica Própria	Sim	Indiferente
Execução de Atividades Típicas de Estado	Sim	Indiferente
Autonomia Orçamentária e Financeira	Sim	Não
Tutela da Administração Direta quanto as Decisões Técnicas	Somente quanto a Legalidade	Inclusive no Mérito
Existência de Contrato de Gestão	Não	Indiferente
Mandatos Fixos dos Diretores (Estabilidade no Cargo)	Sim	Indiferente
Servidores Estatutários organizados em Carreira	Sim	Indiferente
Decisões Colegiadas	Sim	Indiferente
Mandato dos Diretores Coincidentes com o do Presidente da República	Não	Sim

Quadro 04 – Instituições de Estado x Instituições de Governo

Fonte: Adaptado de Marques (2005)

Assim sendo, os próximos capítulos tratarão, respectivamente, dos procedimentos metodológicos e dos resultados desta pesquisa.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Busca-se nesta pesquisa esclarecer o entendimento sobre a natureza das Agências Reguladoras Federais, principalmente quanto à caracterização destas instituições como instituições de Estado ou de Governo, utilizando-se, para tanto, o caso prático da Agência Nacional de Transportes Terrestres como objeto de estudo. Conforme Severino (1997, p.121), a modalidade de pesquisa denominada estudo de caso:

se concentra no estudo de um caso particular, considerado representativo de um conjunto de casos análogos, por ele significativamente representativo [...] O caso escolhido para a pesquisa deve ser significativo e bem representativo, de modo a ser apto a fundamentar uma generalização para situações análogas, autorizando inferências.

Por esse motivo, se faz uso desta modalidade de pesquisa, em uma abordagem qualitativa. Por sua vez, considerando-se a necessidade da análise do objeto à luz da teoria e da lei, pode-se qualificá-la como de objetivo exploratório.

Com base nas análises teóricas anteriormente realizadas e nas conseqüentes definições de Estado e Governo obtidas, a presente pesquisa será realizada exclusivamente a partir da utilização de dados secundários. Entre estes dados, podem ser citados a Constituição Federal; a Lei 10.233, que cria a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT); a Lei 10.871, que trata das carreiras do quadro de pessoal efetivo das Agências Reguladoras Federais; a Resolução nº 3000 da ANTT que aprova o seu Regimento Interno e a sua Estrutura Organizacional; entre outros que se fizerem necessários.

Tais dados servirão para os apontamentos necessários ligados aos objetivos específicos, os quais serão a base para o cruzamento de informações que possibilitarão a resolução da questão-base desta pesquisa.

4 A AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

Para atingir o objetivo geral desta pesquisa, que é responder se “*a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) é uma instituição de Estado ou de Governo?*”, passa-se, a seguir, à análise dessa Agência Reguladora. Este capítulo será destinado a apresentar a ANTT, com a exposição de seu histórico, sua missão, seus principais objetivos institucionais e sua estrutura atual. Posteriormente, será dado enfoque às suas atribuições institucionais, com base em sua Lei de criação, conjuntamente com a análise da Lei que trata sobre as carreiras de pessoal efetivo das Agências Reguladoras Federais e de outras fontes complementares.

Em seguida, far-se-á um cruzamento das análises anteriores com as definições de instituições de Estado e instituições de Governo abordadas na revisão teórica deste trabalho, com vistas a enquadrar cada característica elencada da Agência. Com base nos enquadramentos realizados, será apresentada a resposta a pergunta base desta pesquisa.

4.1 ANÁLISE GERAL DA INSTITUIÇÃO

Com o advento da Reforma Administrativa promovida pelo Governo Fernando Henrique, uma grande reorganização da estrutura estatal foi proposta em diversos setores do Governo. Entre estes setores cabe destaque ao Setor de Transportes. Conforme extraído do sítio eletrônico do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), no caso específico do Setor de Transportes, esta reorganização teve como propósito principal a integração diferentes modais com vistas à redução no preço dos fretes e a conseqüente diminuição no preço dos produtos que chegam aos lares dos brasileiros (BRASIL, 2010). Complementando, o sítio daquela instituição ainda traz o seguinte resumo acerca desta reestruturação:

Para passar da teoria à prática, o Ministério dos Transportes reorganizou a sua estrutura administrativa, e conseqüentemente, mudou toda uma cultura estabelecida há décadas. A rigor, as mudanças começaram em 1999, com a discussão do Projeto de Lei de autoria do deputado Eliseu Resende. Após ser analisado pelo Plenário da Câmara, o referido projeto seguiu para o Senado Federal, conforme prevê o rito legislativo, onde recebeu algumas emendas e retornou à casa anterior para nova apreciação e votação. De lá seguiu para a sanção presidencial, transformando-se, então, na Lei Nº 10.233, em 05 de junho de 2001. Este diploma legal serve como divisor de águas, uma vez que sua publicação oficializou a

criação dos órgãos responsáveis pela administração da Infra-Estrutura de Transportes: DNIT, ANTT, ANTAQ. Esta revolução silenciosa iniciada com a discussão do projeto que reestrutura o Setor Federal de Transportes está em curso e ganhou maior intensidade em outra data, muito importante para a história dos transportes: 14 de fevereiro de 2002. Neste dia três decretos deram vida aos novos órgãos criados pela Lei Nº 10.233. Até então, eles existiam, porém não possuíam uma estrutura organizacional definida. São eles:

- Decreto 4129 - Assinala a implantação do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT.
- Decreto 4130 - Assinala a implantação da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT.
- Decreto 4122 - Assinala a implantação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ.

Um quarto decreto, publicado no mesmo dia, além de selar o fim fixava diretrizes para o processo de extinção do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), autarquia criada em 1937 com a finalidade de executar a política rodoviária. É o decreto 4128, que se encontra em execução (BRASIL, 2010).

Desta forma, o Estado Brasileiro, buscando uma separação entre a execução das diretrizes políticas do setor de transportes - políticas estas variáveis em função do Governo empoderado – e a administração e regulação dos serviços públicos transferidos a iniciativa privada sob forma de autorização, permissão e concessão – administração e regulação estas que demandam estabilidade das relações do Estado para com o mercado – criou o DNIT, a ANTT e a ANTAQ, atribuindo a cada um destes órgãos as características peculiares a suas atuações.

Assim, a Agência Nacional de Transportes Terrestres foi criada em 05 de junho de 2001, pela Lei Federal 10.233, tendo esta Lei conferido à ANTT a característica de autarquia especial, desta forma integrante da Administração Indireta Federal, vinculada ao Ministério dos Transportes, e portadora de independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo de seus dirigentes (BRASIL, 2009).

A Agência possui como missão institucional “Assegurar aos usuários adequada prestação de serviços de transporte terrestre e exploração de infraestrutura rodoviária e ferroviária outorgada” (BRASIL, 2010).

São objetivos da Agência implementar, em sua esfera 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 na Lei 10.233/2001; e regular ou supervisionar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes terrestres, exercidas por terceiros, visando garantir a movimentação de pessoas e bens; harmonizar, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de

interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica (BRASIL, 2001).

Como esfera de atribuição da Agência está o transporte ferroviário de passageiros e cargas ao longo do Sistema Nacional de Viação; a exploração da infra-estrutura ferroviária e o arrendamento dos ativos operacionais correspondentes; o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; o transporte rodoviário de cargas; a exploração da infra-estrutura rodoviária federal; o transporte multimodal; e o transporte de cargas especiais e perigosas em rodovias e ferrovias (BRASIL, 2001).

Com sede em Brasília/DF, a ANTT possui uma estrutura administrativa departamentalizada verticalmente, tendo em seu ápice a Diretoria Colegiada e a figura de seu presidente, o Diretor-Geral. A atual estrutura administrativa foi aprovada junto com o Regimento Interno da Agência através da Resolução nº 3000, de 28 de janeiro de 2009.

A Lei 10.233/2001 estabelece que “A ANTT e a ANTAQ terão Diretorias atuando em regime colegiado como órgãos máximos de suas estruturas organizacionais, as quais contarão também com um Procurador-Geral, um Ouvidor e um Corregedor”. Ainda sobre a Diretoria da Agência, a Lei 10.233 estabelece o que segue:

Art. 53. A Diretoria da ANTT será composta por um Diretor-Geral e quatro Diretores e a Diretoria da ANTAQ será composta por um Diretor-Geral e dois Diretores.

§ 1º Os membros da Diretoria serão brasileiros, de reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de especialidade dos cargos a serem exercidos, e serão nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal, nos termos da alínea f do inciso III do art. 52 da Constituição Federal.

§ 2º O Diretor-Geral será nomeado pelo Presidente da República dentre os integrantes da Diretoria, e investido na função pelo prazo fixado no ato de nomeação.

Art. 54. Os membros da Diretoria cumprirão mandatos de quatro anos, não coincidentes, admitida uma recondução.

Parágrafo único. Em caso de vacância no curso do mandato, este será completado pelo sucessor investido na forma prevista no § 1º do art. 53.

Art. 55. Para assegurar a não-coincidência, os mandatos dos primeiros membros da Diretoria da ANTT serão de dois, três, quatro, cinco e seis anos, e os mandatos dos primeiros membros da Diretoria da ANTAQ serão de dois, três e quatro anos, a serem estabelecidos no decreto de nomeação.

Adiante, no Artigo 56, a Lei 10.233/2001 estabelece que “Os membros da Diretoria perderão o mandato em virtude de renúncia, condenação judicial transitada em julgado, processo administrativo disciplinar, ou descumprimento manifesto de suas atribuições”. O referido Artigo ainda traz consigo que cabe ao Ministro de Estado dos Transportes “instaurar o processo administrativo disciplinar, competindo ao Presidente da República determinar o

afastamento preventivo, quando for o caso, e proferir o julgamento”.

As decisões das Diretorias serão tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros, cabendo ao Diretor-Geral o voto de qualidade, e serão registradas em atas que ficarão disponíveis para conhecimento geral, juntamente com os documentos que as instruem (BRASIL, 2001).

A Lei 10.233/2001 ainda apresenta que “Cabe ao Diretor-Geral a representação da Agência e o comando hierárquico sobre pessoal e serviços, exercendo a coordenação das competências administrativas, bem como a presidência das reuniões da Diretoria”. No mais, a combinação dos artigos 62, 63 e 64 estabelece que o Procurador-Geral, o Ouvidor e o Corregedor da Agência serão nomeados pelo Presidente da República.

Vinculado ao órgão mandatário máximo ainda estão, em conformidade com a Resolução ANTT nº 3000, de 28 de janeiro de 2009, a Auditoria Interna, a Secretaria-Geral e a Chefia de Gabinete. Subordinadas hierarquicamente ao Diretor-Geral tem-se, ainda, superintendências setoriais, organizadas em razão de suas funções dentro da Agência, as quais são as seguintes: Superintendência de Serviços de Transportes de Cargas (SUCAR); Superintendência de Gestão (SUDEG); Superintendência de Estudos e Pesquisas (SUEPE); Superintendência Executiva (SUEXE); Superintendência de Fiscalização (SUFIS); Superintendência de Exploração de Infraestrutura Rodoviária (SUINF); Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros (SUPAS); e, Superintendência de Marcos Regulatórios (SUREG).

A estrutura da ANTT conta ainda com 07 (sete) Unidades Regionais espalhadas pelo Brasil, que possuem uma estrutura administrativa interna próxima do modelo conhecido como matricial, uma vez que cada Unidade Regional possui equipes vinculadas funcionalmente a determinadas superintendências para a execução dos serviços necessários. A seguir, apresenta-se a área de jurisdição de cada Unidade Regional:

Unidade Regional	Estados sob sua Jurisdição
Unidade Regional do Rio de Janeiro	RJ
Unidade Regional de São Paulo	SP; MS
Unidade Regional de Minas Gerais	MG; ES
Unidade Regional do Rio Grande do Sul	RS; PR; SC;
Unidade Regional do Ceará	CE; RN; PB; PE; PI;
Unidade Regional do Maranhão	MA; AP; PA; TO
Unidade Regional da Bahia	BA; AL; SE.

Quadro 05 – Jurisdição das Unidades Regionais da ANTT

Essas Unidades são responsáveis pela execução das diretrizes definidas pelas Superintendências setoriais, sendo os braços da ANTT nas ações de regulação, fiscalização e atendimento ao público nos estados da federação. A Figura 02 apresenta o Organograma da ANTT. Vale destacar que os estados do Acre, Amazonas, Goiás, Mato Grosso, Roraima e Rondônia, assim como o Distrito Federal, estão situados na chamada área branca, cuja jurisdição cabe diretamente a Administração Central.

Importante característica já citada a ANTT é a questão desta ser portadora de autonomia financeira. Para tanto, a Lei 10.233 estabelece em seu Art. 77 as receitas desta Agência Reguladora:

Art. 77 Constituem receitas da ANTT e da ANTAQ:

I – dotações que forem consignadas no Orçamento Geral da União para cada Agência, créditos especiais, transferências e repasses;

II – recursos provenientes dos instrumentos de outorga e arrendamento administrados pela respectiva Agência, excetuados os provenientes dos contratos de arrendamento originários da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA não adquiridos pelo Tesouro Nacional com base na autorização contida na Medida Provisória nº 2.181-45, de 24 de agosto de 2001;

III – os produtos das arrecadações de taxas de fiscalização da prestação de serviços e de exploração de infraestrutura atribuídas a cada Agência;

IV – recursos provenientes de acordos, convênios e contratos, inclusive os referentes à prestação de serviços técnicos e fornecimento de publicações, material técnico, dados e informações;

V – o produto das arrecadações de cada Agência, decorrentes da cobrança de emolumentos e multas;

VI – outras receitas, inclusive as resultantes de aluguel ou alienação de bens, da aplicação de valores patrimoniais, de operações de crédito, de doações, legados e subvenções.

Outra característica que se faz necessário citar neste momento é o conteúdo do Art. 78 da Lei 10.233, que traz em seu *caput* que “A ANTT e a ANTAQ submeterão ao Ministério dos Transportes suas propostas orçamentárias anuais, nos termos da legislação em vigor” (BRASIL, 2001).

Realizada a Análise Geral da Instituição, passa-se, a seguir, a descrição das atribuições institucionais da ANTT e de seus servidores.

4.2 AS ATRIBUIÇÕES INSTITUCIONAIS DA ANTT E DE SEUS SERVIDORES

Após a apresentação geral sobre a Agência Nacional de Transportes Terrestres, cabe a esta pesquisa realizar o levantamento das atribuições institucionais desta Agência Reguladora, sendo necessária, inclusive, análise a respeito das carreiras que compreendem seus quadros funcionais.

As atribuições gerais da ANTT estão elencadas em sua Lei de criação, a já citada Lei 10.233/2001. Assim versa o artigo 24 do referido dispositivo legal:

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

I – promover pesquisas e estudos específicos de tráfego e de demanda de serviços de transporte;

II – promover estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados;

III – propor ao Ministério dos Transportes os planos de outorgas, instruídos por estudos específicos de viabilidade técnica e econômica, para exploração da infra-estrutura e a prestação de serviços de transporte terrestre;

IV – elaborar e editar normas e regulamentos relativos à exploração de vias e terminais, garantindo isonomia no seu acesso e uso, bem como à prestação de serviços de transporte, mantendo os itinerários outorgados e fomentando a competição;

V – editar atos de outorga e de extinção de direito de exploração de infra-estrutura e de prestação de serviços de transporte terrestre, celebrando e gerindo os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos;

VI – reunir, sob sua administração, os instrumentos de outorga para exploração de infra-estrutura e prestação de serviços de transporte terrestre já celebrados antes da vigência desta Lei, resguardando os direitos das partes e o equilíbrio econômico-financeiro dos respectivos contratos;

VII – proceder à revisão e ao reajuste de tarifas dos serviços prestados, segundo as disposições contratuais, após prévia comunicação ao Ministério da Fazenda;

VIII – fiscalizar a prestação dos serviços e a manutenção dos bens arrendados, cumprindo e fazendo cumprir as cláusulas e condições avençadas nas outorgas e aplicando penalidades pelo seu descumprimento;

IX - autorizar projetos e investimentos no âmbito das outorgas estabelecidas, encaminhando ao Ministro de Estado dos Transportes, se for o caso, propostas de declaração de utilidade pública;

X – adotar procedimentos para a incorporação ou desincorporação de bens, no âmbito dos arrendamentos contratados;

XI – promover estudos sobre a logística do transporte intermodal, ao longo de eixos ou fluxos de produção;

XII – habilitar o Operador do Transporte Multimodal, em articulação com as demais agências reguladoras de transportes;

XIII – promover levantamentos e organizar cadastro relativos ao sistema de dutovias do Brasil e às empresas proprietárias de equipamentos e instalações de transporte dutoviário;

XIV – estabelecer padrões e normas técnicas complementares relativos às operações de transporte terrestre de cargas especiais e perigosas;

XV – elaborar o seu orçamento e proceder à respectiva execução financeira;

XVI - representar o Brasil junto aos organismos internacionais e em convenções, acordos e tratados na sua área de competência, observadas as diretrizes do Ministro de Estado dos Transportes e as atribuições específicas dos demais órgãos federais;

XVII - exercer, diretamente ou mediante convênio, as competências expressas no inciso VIII do art. 21 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, nas rodovias federais por ela administradas (BRASIL, 2001).

Por sua vez, os Artigos 25 e 26 da Lei 10.233 apresentam as atribuições específicas da ANTT, no que tange, respectivamente, ao transporte ferroviário e ao transporte rodoviário. Interessante é a citação dos mesmos, o que faz-se a seguir:

Art. 25. Cabe à ANTT, como atribuições específicas pertinentes ao Transporte Ferroviário:

I – publicar os editais, julgar as licitações e celebrar os contratos de concessão para prestação de serviços de transporte ferroviário, permitindo-se sua vinculação com contratos de arrendamento de ativos operacionais;

II – administrar os contratos de concessão e arrendamento de ferrovias celebrados até a vigência desta Lei, em consonância com o inciso VI do art. 24;

III – publicar editais, julgar as licitações e celebrar contratos de concessão para construção e exploração de novas ferrovias, com cláusulas de reversão à União dos ativos operacionais edificados e instalados;

IV – fiscalizar diretamente, com o apoio de suas unidades regionais, ou por meio de convênios de cooperação, o cumprimento das cláusulas contratuais de prestação de serviços ferroviários e de manutenção e reposição dos ativos arrendados;

V – regular e coordenar a atuação dos concessionários, assegurando neutralidade com relação aos interesses dos usuários, orientando e disciplinando o tráfego mútuo e o direito de passagem de trens de passageiros e cargas e arbitrando as questões não resolvidas pelas partes;

VI – articular-se com órgãos e instituições dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para conciliação do uso da via permanente sob sua jurisdição com as redes locais de metrô e trens urbanos destinados ao deslocamento de passageiros;

VII – contribuir para a preservação do patrimônio histórico e da memória das ferrovias, em cooperação com as instituições associadas à cultura nacional, orientando e estimulando a participação dos concessionários do setor.

Parágrafo único. No cumprimento do disposto no inciso V, a ANTT estimulará a formação de associações de usuários, no âmbito de cada concessão ferroviária, para a defesa de interesses relativos aos serviços prestados.

Art. 26. Cabe à ANTT, como atribuições específicas pertinentes ao Transporte Rodoviário:

I – publicar os editais, julgar as licitações e celebrar os contratos de permissão para prestação de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

II – autorizar o transporte de passageiros, realizado por empresas de turismo, com a finalidade de turismo;

III – autorizar o transporte de passageiros, sob regime de fretamento;

IV – promover estudos e levantamentos relativos à frota de caminhões, empresas constituídas e operadores autônomos, bem como organizar e manter um registro nacional de transportadores rodoviários de cargas;

V – habilitar o transportador internacional de carga;

VI – publicar os editais, julgar as licitações e celebrar os contratos de concessão de rodovias federais a serem exploradas e administradas por terceiros;

VII – fiscalizar diretamente, com o apoio de suas unidades regionais, ou por meio de convênios de cooperação, o cumprimento das condições de outorga de autorização e das cláusulas contratuais de permissão para prestação de serviços ou de concessão para exploração da infra-estrutura.

Levantadas as atribuições gerais e específicas da ANTT, de forma simples e direta, uma vez que a análise das mesmas será realizada posteriormente, cabe agora abordar sobre o quadro funcional da Agência Reguladora objeto desta pesquisa.

Controversa foi a instituição dos quadros funcionais das Agências, dentre os quais os quadros da ANTT. Primeiramente, durante o Governo Fernando Henrique, foi editada a Lei Federal 9986, que previa que os quadros funcionais das Agências Reguladoras fossem regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho. Desta forma, o que se teria como vínculo nestas instituições seriam empregos públicos.

Em função disso, o Partido dos Trabalhadores, a época oposição ao Governo, impetrou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), buscando declarar a referida Lei inconstitucional, tendo como uma das alegações que as Agências Reguladoras desenvolviam atividade a envolver o poder de polícia, exercendo, ainda, função de agente normativo e regulador da atividade econômica, não sendo possível a adoção de empregos públicos, mas devendo ser o vínculo jurídico a ser estabelecido com seus prestadores de serviço o estatutário, cabendo portanto a adoção de cargo público para seus servidores.

Tal Ação foi tombada sob o número 2310 perante o Supremo Tribunal Federal. Sob o julgamento monocrático do Ministro Marco Aurélio a decisão, pelo menos neste aspecto, foi favorável a parte autora. Assim se posicionou o Ministro julgador:

Conforme salientado na inicial à folha 16, a definição da possibilidade de ter-se a Consolidação das Leis do Trabalho como regeadora das relações jurídicas entre as agências reguladoras e os respectivos prestadores de serviços surge como matéria prejudicial, tendo em conta o exame dos demais dispositivos da Lei nº 9.986/2000 a ela ligados. Inegavelmente, as agências reguladoras atuam com poder de polícia, fiscalizando, cada qual em sua área, atividades reveladoras de serviço público, a serem desenvolvidas pela iniciativa privada. Confira-se com os diplomas legais que as criaram, em que pese a própria razão de ser dessa espécie de autarquia. A problemática não se resolve pelo abandono, mediante alteração constitucional - Emenda 19/98 -, do sistema de regime jurídico único. Cumpre indagar a harmonia, ou não, da espécie de contratação, ante a importância da atividade e, portanto, o caráter indispensável de certas garantias que, em prol de uma atuação equidistante, devem se fazer presentes, considerados os prestadores de serviços. O tema não é novo e vem, de há muito, merecendo a atenção de constitucionalistas e administrativistas. [...] Ninguém coloca em dúvida o objetivo maior das agências reguladoras, no que ligado à proteção do consumidor, sob os mais diversos aspectos negativos [...]. Não de estar as decisões desses órgãos imunes a aspectos políticos, devendo fazer-se presente, sempre, o contorno técnico. É isso o exigível não só dos respectivos dirigentes - detentores de mandato -, mas também dos servidores - reguladores, analistas de suporte à regulação, procuradores, técnicos em regulação e técnicos em suporte à regulação - Anexo I da Lei nº 9.986/2000 - que, juntamente com os primeiros, não de corporificar o próprio Estado nesse mister da mais alta importância, para a efetiva regulação dos serviços. Prescindir, no caso, da ocupação de cargos públicos, com os direitos e garantias a eles inerentes, é adotar flexibilidade incompatível com a natureza dos serviços a serem prestados, igualizando os servidores das agências a prestadores de serviços subalternos [...] Atente-se para a espécie. Está-se diante de atividade na qual o poder de fiscalização, o poder de polícia fazem-se com envergadura ímpar, exigindo, por isso mesmo, que aquele que a desempenhe sinta-se seguro, atue sem receios outros, e isso pressupõe a ocupação de cargo público, a estabilidade prevista no artigo 41 da Constituição Federal. Aliás, o artigo 247 da Lei Maior sinaliza a conclusão sobre a necessária adoção do regime de cargo público relativamente aos servidores das agências reguladoras. Refere-se o preceito àqueles que desenvolvam atividades exclusivas de Estado, e a de fiscalização o é. Em suma, não se coaduna com os objetivos precípuos das agências reguladoras, verdadeiras autarquias, embora de caráter especial, a flexibilidade inerente aos empregos públicos, impondo-se a adoção da regra que é a revelada pelo regime de cargo público, tal como ocorre em relação a outras atividades fiscalizadoras - fiscais do trabalho, de renda, servidores do Banco Central, dos Tribunais de Conta, etc (BRASIL, 2000).

Entretanto, antes de seu julgamento final pelo Plenário daquele Tribunal, a ADI 2310 perdera seu objeto. Ocorre que com a vitória do Partido dos Trabalhadores nas eleições de 2002, a Lei 10871 fora editada no decorrer do primeiro mandato do novo Governo, criando desta vez os cargos de Técnicos e Especialistas em Regulação, Técnicos e Analistas Administrativos e revogando explicitamente a criação dos empregos públicos tratados na Lei 9986. Assim foram previstos para a ANTT, pela Lei 10.871/2004, quatro carreiras distintas de servidores, a saber:

Art. 1º Ficam criados, para exercício exclusivo nas autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras, referidas no Anexo I desta Lei, e observados os respectivos quantitativos, os cargos que compõem as carreiras de:
[...]

VIII - Regulação e Fiscalização de Serviços de Transportes Terrestres, composta de cargos de nível superior de Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Terrestres, com atribuições voltadas às atividades especializadas de regulação, inspeção, fiscalização e controle da prestação de serviços públicos de transportes terrestres, inclusive infra-

estrutura, bem como à implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas respectivos a essas atividades; [...]

XV - Suporte à Regulação e Fiscalização de Serviços de Transportes Terrestres, composta de cargos de nível intermediário de Técnico em Regulação de Serviços de Transportes Terrestres, com atribuições voltadas ao suporte e ao apoio técnico especializado às atividades de regulação, inspeção, fiscalização e controle da prestação de serviços públicos de transportes terrestres, inclusive infra-estrutura, bem como à implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas respectivos a essas atividades; [...]

XVII - Analista Administrativo, composta de cargos de nível superior de Analista Administrativo, com atribuições voltadas para o exercício de atividades administrativas e logísticas relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras referidas no Anexo I desta Lei, fazendo uso de todos os equipamentos e recursos disponíveis para a consecução dessas atividades; [...]

XVIII - Técnico Administrativo, composta de cargos de nível intermediário de Técnico Administrativo, com atribuições voltadas para o exercício de atividades administrativas e logísticas de nível intermediário relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras referidas no Anexo I desta Lei, fazendo uso de todos os equipamentos e recursos disponíveis para a consecução dessas atividades (BRASIL, 2004).

Tais carreiras, em conformidade com a Lei 10.871/2004, passaram a ter as suas relações trabalhistas para com o Estado Brasileiro regidas pelo Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Federais, a Lei 8.112/1990. A investidura nos cargos efetivos citados por sua vez passou a dar-se “por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos, exigindo-se curso de graduação em nível superior ou certificado de conclusão de ensino médio, conforme o nível do cargo, e observado o disposto em regulamento próprio de cada entidade” (BRASIL, 2004).

Por sua vez, as atribuições previstas em Lei para as carreiras dos servidores efetivos das Agências Reguladoras são variáveis em função da complexidade do cargo, sendo estes distribuídos basicamente em cargos de área meio e cargos de área fim. O Quadro 06 esclarece as características de cada um dos cargos efetivos:

	Cargos de Nível Médio	Cargos de Nível Superior
Área Meio	Técnico Administrativo	Analista Administrativo
Área Fim	Técnico em Regulação	Especialista em Regulação

Quadro 06 – Servidores Efetivos das Agências Reguladoras Federais

As atribuições específicas de cada um dos cargos efetivos estão elencadas nos Artigos 2º, 3º e 4º da Lei 10871/2004, os quais são apresentados a seguir:

Art. 2º São atribuições específicas dos cargos de nível superior referidos nos incisos I a IX e XIX do art. 1º desta Lei: [Cargos de Especialista em Regulação]

I - formulação e avaliação de planos, programas e projetos relativos às atividades de regulação;

II - elaboração de normas para regulação do mercado;

III - planejamento e coordenação de ações de fiscalização de alta complexidade;

IV - gerenciamento, coordenação e orientação de equipes de pesquisa e de planejamento de cenários estratégicos;

V - gestão de informações de mercado de caráter sigiloso; e

VI - execução de outras atividades finalísticas inerentes ao exercício da competência das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras de que trata esta Lei.

Art. 3º São atribuições comuns dos cargos referidos nos incisos I a XVI, XIX e XX do art. 1º desta Lei: [Cargos de Especialista e Técnico em Regulação]

I - fiscalização do cumprimento das regras pelos agentes do mercado regulado;

II - orientação aos agentes do mercado regulado e ao público em geral; e

III - execução de outras atividades finalísticas inerentes ao exercício da competência das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras de que trata esta Lei.

Parágrafo único. No exercício das atribuições de natureza fiscal ou decorrentes do poder de polícia, são asseguradas aos ocupantes dos cargos referidos nos incisos I a XVI, XIX e XX do art. 1º desta Lei as prerrogativas de promover a interdição de estabelecimentos, instalações ou equipamentos, assim como a apreensão de bens ou produtos, e de requisitar, quando necessário, o auxílio de força policial federal ou estadual, em caso de desacato ou embaraço ao exercício de suas funções.

Art. 4º São atribuições comuns dos cargos referidos no art. 1º desta Lei:

I - implementação e execução de planos, programas e projetos relativos às atividades de regulação;

II - subsídio e apoio técnico às atividades de normatização e regulação; e

III - subsídio à formulação de planos, programas e projetos relativos às atividades inerentes às autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras.

Expostas nesta seção as atribuições institucionais da ANTT e de seus servidores, compete a este trabalho, a seguir, consolidar as principais informações ora apresentadas em conjunto com aquelas apresentadas na seção 4.1, que tratou da Análise Geral da Instituição, e analisá-las a luz da revisão teórica abordada no Capítulo 2 desta pesquisa.

4.3 CARACTERÍSTICAS DE INSTITUIÇÃO DE ESTADO E CARACTERÍSTICAS DE INSTITUIÇÃO DE GOVERNO

Cabe, após os transcurso das seções anteriores, analisar as características da ANTT à luz do referencial teórico apresentado no Capítulo 2 com vistas a alcançar o objetivo geral desta pesquisa, que é responder se “*a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) é uma instituição de Estado ou de Governo?*”. Conforme anteriormente informado, utilizar-se-á a adaptação do modelo proposto por MARQUES (2005) apresentado no Quadro 04 (Instituições de Estado x Instituições de Governo) para o feito.

Importante salientar novamente que a análise deve ser realizada de forma global, uma vez que qualquer destes dados analisados isoladamente não é capaz de classificar uma instituição como sendo de Estado ou Governo. Assim sendo, segue abaixo a análise de uma a uma das características apontadas pelo Quadro 04:

a) Personalidade Jurídica Própria

Como verificado ao longo deste Capítulo, a Agência Nacional de Transportes Terrestres é uma autarquia especial, integrante da Administração Indireta Federal, vinculada ao Ministério dos Transportes, e portadora de independência administrativa.

Durante o transcurso do Capítulo 2 teve-se a oportunidade de verificar os conceito de Administração Indireta no âmbito da legislação vigente, assim como a definição de autarquia. Como visto, a Administração Pública indireta compreende as entidades dotadas de personalidade jurídica própria que estão indicadas nas alíneas do art. 4º, inc. II, do Decreto-Lei 200/67 (MEDAUAR, 2007, p. 65). No aludido Decreto-Lei tem-se:

- II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:
 - a) Autarquias;
 - b) Empresas Públicas;
 - c) Sociedades de Economia Mista; e
 - d) fundações públicas (BRASIL, 1967).

No Artigo 5º do Decreto-Lei 200/67 é possível verificar-se a definição de autarquia:

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada (BRASIL, 1967).

Desta forma, é possível concluir que a ANTT é portadora de Personalidade Jurídica Própria, característica essa presente em instituições de Estado.

b) Execução de Atividades Típicas de Estado

Os objetivos da ANTT definidos pela Lei 10.233/2001, os quais foram levantados ao longo da Seção 4.1, bem como suas atribuições gerais e específicas, citadas ao longo da Seção 4.2, vão no sentido daquilo que está previsto nos Artigos 174 e 175 da Constituição Federal:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado

Art. 175. Incube ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

- I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;
- II – os direitos dos usuários;
- III – política tarifária;
- IV – a obrigação de manter serviço adequado (BRASIL, 1988).

Entre os objetivos da ANTT que estão diretamente ligados àquilo que a Carta Constitucional prevê como “exercício do Estado” tem-se como exemplo a regulação das atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes terrestres; e a busca por harmonizar os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica.

Já em relação ao campo das atribuições gerais da ANTT, pode-se citar a promoção de estudos específicos de tráfego e de demanda de serviços de transporte; a elaboração e a edição

de normas e regulamentos relativos à exploração de vias e terminais, garantindo isonomia no seu acesso e uso, bem como à prestação de serviços de transporte, mantendo os itinerários outorgados e fomentando a competição; a promoção da revisão e ao reajuste de tarifas dos serviços prestados, segundo as disposições contratuais; e a fiscalização da prestação dos serviços e a manutenção dos bens arrendados, cumprindo e fazendo cumprir as cláusulas e condições avençadas nas outorgas e aplicando penalidades pelo seu descumprimento; como atribuições de competência típica de Estado.

Atribuições específicas como a fiscalização do cumprimento das cláusulas contratuais de prestação de serviços ferroviários e de manutenção e reposição dos ativos arrendados; a regulação e coordenação da atuação dos concessionários, assegurando neutralidade com relação aos interesses dos usuários, orientando e disciplinando o tráfego mútuo e o direito de passagem de trens de passageiros e cargas e arbitrando as questões não resolvidas pelas partes; a publicação dos editais, o julgamento das licitações e a celebração dos contratos de permissão para prestação de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e de concessão de rodovias federais a serem exploradas e administradas por terceiros; e a fiscalização do cumprimento das condições de outorga de autorização e das cláusulas contratuais de permissão para prestação de serviços ou de concessão para exploração da infra-estrutura; são também exemplos da execução de atividades típicas de Estado.

Além disso, também é interessante correlacionar o acima apontado com o levantamento realizado em relação aos quadros funcionais da ANTT. Primeiramente, as palavras do Ministro Marco Aurélio, ao julgar a ADI 2310, não trazem dúvidas em relação na natureza das funções dos servidores das Agências:

Está-se diante de atividade na qual o poder de fiscalização, o poder de polícia fazem-se com envergadura ímpar, exigindo, por isso mesmo, que aquele que a desempenhe sinta-se seguro, atue sem receios outros, e isso pressupõe a ocupação de cargo público, a estabilidade prevista no artigo 41 da Constituição Federal. Aliás, o artigo 247 da Lei Maior sinaliza a conclusão sobre a necessária adoção do regime de cargo público relativamente aos servidores das agências reguladoras. Refere-se o preceito àqueles que desenvolvam atividades exclusivas de Estado, e a de fiscalização o é (BRASIL, 2000).

A edição da Lei 10.871/2004 só veio a confirmar tal posicionamento. Ao criar os cargos efetivos de Especialistas e Técnicos em Regulação dotando-os com atribuições voltadas a regulação, a inspeção, a fiscalização e ao controle da prestação de serviços públicos de transportes terrestres, inclusive infra-estrutura, bem como à implementação de políticas e à

realização de estudos e pesquisas respectivos a essas atividades, o Estado reconhece nos cargos efetivos das Agências Reguladoras a execução de atividades típicas de Estado.

Pelo exposto, concluí-se que a ANTT, assim como seus servidores, executa atividades típicas de Estado.

c) Autonomia Orçamentária e Financeira

Foi abordado ao longo deste Capítulo que a Lei 10.233/2001 estabelece que a ANTT é detentora da autonomia financeira. A Lei já traz consigo a resposta a esse tópico. Aliás, o próprio dispositivo legal traz consigo a origem das receitas da Agência, tais como as dotações que forem consignadas no Orçamento Geral da União, créditos especiais, transferências e repasses; recursos provenientes dos instrumentos de outorga e arrendamento administrados pela ANTT; os produtos das arrecadações de taxas de fiscalização da prestação de serviços e de exploração de infraestrutura atribuídas a Agência; recursos provenientes de acordos, convênios e contratos, inclusive os referentes à prestação de serviços técnicos e fornecimento de publicações, material técnico, dados e informações; o produto das arrecadações da Agência, decorrentes da cobrança de emolumentos e multas; e outras receitas, inclusive as resultantes de aluguel ou alienação de bens, da aplicação de valores patrimoniais, de operações de crédito, de doações, legados e subvenções.

Um comentário aqui se faz necessário. Inúmeras são as reportagens nos meios de comunicação acerca do contingenciamento realizado pelo Governo Central em relação aos recursos financeiros de algumas Agências. Entretanto, é importante restar claro que estas disfunções no aparelho estatal de nada modificam a natureza de uma instituição, natureza esta definida pelas características elencadas em Lei.

Característica já abordada e que merece destaque também é o conteúdo do Art. 78 da Lei 10.233, que traz em seu *caput* que “A ANTT e a ANTAQ submeterão ao Ministério dos Transportes suas propostas orçamentárias anuais, nos termos da legislação em vigor” (BRASIL, 2001). Tal situação não aparenta ser oportuna a uma instituição detentora de autonomia prevista em Lei.

De qualquer forma, julga-se que, pelo fato da Lei 10.233 elencar que a ANTT é detentora de autonomia financeira, a Agência possui, neste quesito, característica inerente de instituição de Estado.

d) Tutela da Administração Direta quanto as Decisões Técnicas e Existência de Contrato de Gestão

Preliminarmente cumpre destacar que, apesar de constituírem-se em itens distintos apresentados no Quadro 04, é mais propício, face à realidade constatada na ANTT, que a análise de “Tutela da Administração Direta quanto as Decisões Técnicas” e da “Existência de Contrato de Gestão” seja realizada em conjunto. Feito o destaque, é importante considerar que à ANTT é garantida por Lei independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo de seus dirigentes (ANTT, 2009). Nesta linha, não se observou referência na legislação sobre qualquer tutela quanto a decisões técnicas ou a existência de contrato de gestão.

Mesmo notícias acerca do aparelhamento político das Agências não comprometem a natureza da ANTT prevista em Lei como instituição independente, independência esta que caracteriza-se como condição *sine qua non* para a atividade de um órgão regulador. Da mesma forma com o que ocorre com o suposto contingenciamento dos recursos das Agências Reguladoras Federais, a suposta politização das Agências caracterizar-se-ia igualmente como uma disfunção estatal.

No caso específico da ANTT, percebe-se que em conformidade com a Lei 10.233, a escolha dos diretores é iniciativa do Presidente da República, função esta que acumula tanto a chefia do Estado quanto a chefia do Governo. Tal situação sem dúvida pode gerar certa influência da Administração perante o órgão regulador. Entretanto, como medida de compensação a possibilidade de influencia da Presidência da República perante as decisões de caráter técnico estão, como será visto adiante, a não coincidência dos cargos dos diretores, além da necessidade de ratificação por parte do Senado Federal das indicações propostas pelo Executivo.

Desta forma, mesmo com a possibilidade de influência do Governo perante as decisões técnicas, julga-se que os mecanismos dispostos em Lei permitem a ANTT independência técnica em relação à Administração, característica essa de uma instituição de Estado.

e) Mandatos fixos dos Diretores (Estabilidade no Cargo), Decisões Colegiadas e Mandato dos Diretores Coincidentes com o do Presidente da República

Os itens “Mandatos fixos dos Diretores”, “Decisões Colegiadas” e “Mandato dos Diretores Coincidentes com o do Presidente da República” também serão analisados em conjunto, em função da correlação entre os mesmos.

Conforme verificado nesta pesquisa, a Lei 10.233/2001 estabelece que “A ANTT e a ANTAQ terão Diretorias atuando em regime colegiado como órgãos máximos de suas estruturas organizacionais”, sendo a Diretoria da ANTT “composta por um Diretor-Geral e quatro Diretores”. Estes, por força do Art. 54 da Lei 10.233, cumprirão mandatos de quatro anos, não coincidentes, admitida uma recondução.

Adiante, o Artigo 56 da Lei 10.233/2001 estabelece que “Os membros da Diretoria perderão o mandato em virtude de renúncia, condenação judicial transitada em julgado, processo administrativo disciplinar, ou descumprimento manifesto de suas atribuições”. Para esta análise também se torna importante o fato de que “As decisões das Diretorias serão tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros, cabendo ao Diretor-Geral o voto de qualidade” (BRASIL, 2001).

Dos itens aqui elencados, pode-se concluir que no âmbito da ANTT os mesmos possuem características inerentes de instituições de Estado.

f) Servidores Estatutários Organizados em Carreira

Assim como abordado na Seção 4.2 desta pesquisa, as carreiras dos servidores efetivos das Agências Reguladoras Federais, entre elas as carreiras do quadro funcional da ANTT, por determinação da Lei 10.871/2004, passaram a ter o seu vínculo para com à Administração regido pelo Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Federais, a Lei 8.112/1990.

A investidura nos cargos efetivos citados por sua vez passou a dar-se “por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos, exigindo-se curso de graduação em nível superior ou certificado de conclusão de ensino médio, conforme o nível do cargo, e observado o disposto em regulamento próprio de cada entidade” (BRASIL, 2004).

Através destas informações, pode se atribuir ao item analisado a característica de instituição de Estado presente na ANTT.

De tudo analisado, cabe a esta pesquisa concluir que a Agência Nacional de Transportes Terrestres apresenta-se de fato como uma instituição de Estado. Mesmo com supostas disfunções em relação ao contingenciamento orçamentário e à influência política nas decisões da instituição, fica evidenciada na análise realizada nesta seção que os aspectos como a personalidade jurídica própria, execução de atividades típicas de Estado, autonomia orçamentária e financeira, mandatos fixos dos Diretores, decisões colegiadas da Diretoria, mandato dos Diretores não coincidentes com o do Presidente da República e um quadro profissional de regime estatutário organizado em forma de carreira, bem como ausência de tutela da Administração Direta quanto às decisões técnicas e a inexistência de Contrato de Gestão, apontam para uma Agência detentora de características peculiares de uma instituição de Estado. Desta forma, apresenta-se o Quadro 07 de forma a resumir as características peculiares à Agência Nacional de Transportes Terrestres:

Característica	Situação da ANTT
Personalidade Jurídica Própria	Como verificado, a ANTT é uma autarquia detentora de personalidade jurídica própria.
Execução de Atividades Típicas de Estado	Tanto a ANTT, quanto os servidores que compõem seu quadro funcional, executam atividades típicas de Estado.
Autonomia Orçamentária e Financeira	Mesmo com suposições quanto ao contingenciamento dos recursos das Agências, a natureza da ANTT, conforme previsto em Lei, é de uma instituição com autonomia orçamentária e financeira.
Tutela da Administração Direta quanto as Decisões Técnicas	À Administração Central não é garantida tutela às decisões de caráter técnico da ANTT. A suposta politização das Agências trata-se de uma disfunção do aparelho do Estado, não influenciando na natureza da instituição, característica prevista em Lei de independência em relação à Administração Central.
Existência de Contrato de Gestão	Não foi verificada a exigência legal, tampouco a existência, de contrato de gestão firmado entre a ANTT e a Administração. A não existência deste tipo de vínculo para com a Administração é uma afirmação da independência da instituição.
Mandatos Fixos dos Diretores (Estabilidade no Cargo)	Aos Diretores da ANTT é prevista a estabilidade nos cargos, através de mandatos fixos previstos em Lei.

Servidores Estatutários organizados em Carreira	Os servidores da ANTT são organizados nas carreiras de Especialista e Técnico em Regulação, Analista e Técnico Administrativos, sendo tais carreiras regidas pela Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Federais, Lei 8.112 de 1990.
Decisões Colegiadas	As decisões da Diretoria da ANTT, em conformidade com a Lei 10.233, se dão através de voto colegiado, cabendo ao Diretor-Geral o voto qualificado em caso de empate.
Mandato dos Diretores Coincidentes com o do Presidente da República	Os mandatos dos Diretores da ANTT não são coincidentes com o do Presidente da República, de forma a preservar a autonomia das decisões frente ao Governo Central.

Quadro 07 – Características da ANTT

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se nesta pesquisa a realização de um estudo de caso em uma das Agências Reguladoras Federais, de forma a se fazer um levantamento consistente de suas atribuições previstas em Lei, bem como de sua realidade administrativa e funcional. A finalidade foi se chegar a uma conclusão que pudesse ser paralelamente transposta as demais Agências Reguladoras quanto à natureza destas instituições, ressalvadas as respectivas especificidades inerentes a cada uma delas, indo ao encontro dos debates que ocorrem no cenário político acerca da caracterização das Agências como instituições de Estado ou de Governo.

Decidiu-se, então, por um estudo fundamentado na Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, estabelecendo-se como objetivo geral a verificação da natureza da instituição, de forma a caracterizá-la como um órgão de Estado ou de Governo. Para tanto, o problema que se buscou responder correspondeu à seguinte questão: *a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) é uma instituição de Estado ou de Governo?*

Para o feito, optou-se por um estudo de caso em uma abordagem qualitativa, de objetivo exploratório, sendo a pesquisa em relação à instituição-objeto realizada exclusivamente a partir da utilização de dados secundários.

Na busca por referencial teórico para resposta à questão-chave, houve a oportunidade de se resgatar conceitos e buscar caracterizações acerca de elementos políticos fundamentais da vida moderna em sociedade, os quais serviram por parâmetro para o desenvolvimento desta pesquisa. O primeiro destes elementos resgatados foi o Estado, conceituado como sendo o sistema constitucional-legal e a organização que o garante; a organização ou aparelho formado de políticos e burocratas e militares que tem o poder de legislar e tributar, e a própria ordem jurídica que é fruto dessa atividade.

Também se teve a oportunidade de abordar o conceito de Governo, sendo este o administrador político e portador da função Executiva do Estado. O conceito de Administração Pública, por sua vez foi analisado e definido como sendo no aspecto funcional, um conjunto de atividades do Estado que auxiliam as instituições políticas de cúpula no exercício de funções de governo, que organizam a realização das finalidades públicas postas por tais instituições e que produzem serviços, bens e utilidades para a população; sob o ângulo organizacional, a representação do conjunto de órgãos e entes estatais que produzem serviços, bens e utilidades para a população, coadjuvando as instituições políticas de cúpula no exercício das funções de governo. Neste cenário, abordou-se sobre a regulação dos serviços

públicos e da infraestrutura, bem como sobre o papel das Agências Reguladoras no contexto da Administração Pública Federal.

Como conclusões parciais a pesquisa, foi elencado o conjunto de características que seriam a perspectiva de análise para a definição quanto a característica de uma dada instituição, as quais são uma adaptação do modelo proposto por Marques (2005).

De tudo analisado, coube a esta pesquisa concluir que a Agência Nacional de Transportes Terrestres apresenta-se de fato como uma instituição de Estado. Mesmo com supostas disfunções em relação ao contingenciamento orçamentário e à influência política nas decisões da instituição, ficou evidenciado na análise realizada que os aspectos como a personalidade jurídica própria, execução de atividades típicas de Estado, autonomia orçamentária e financeira, mandatos fixos dos Diretores, decisões colegiadas da Diretoria, mandato dos Diretores não coincidentes com o do Presidente da República e um quadro profissional de regime estatutário organizado em forma de carreira, bem como ausência de tutela da Administração Direta quanto às decisões técnicas e a inexistência de Contrato de Gestão, apontam para uma Agência detentora de características peculiares de uma instituição de Estado.

Como principal limitação do trabalho sem dúvida está a não possibilidade da transposição direta da conclusão da natureza da ANTT às demais Agências Reguladoras Federais, sendo necessária a adoção de pesquisa semelhante para a constatação da natureza de cada uma destas instituições.

Acredita-se que a conclusão final aqui exposta possa contribuir significativamente para o debate atualmente existente sobre a caracterização das Agências Reguladoras como sendo instituições de Estado ou de Governo, debate este que percorre o Congresso Nacional, o Governo, as próprias Agências, assim como associações e sindicatos da categoria dos servidores das Agências Reguladoras Federais.

Sem entrar em detalhes, aparenta ser inoportuna a adoção de dispositivos de tutela da Administração perante Agências que possuam as mesmas características de instituição de Estado que a ANTT, bem como o cerceamento da independência destas instituições, dispositivos os quais já estão sendo previstos no projeto da Lei Geral das Agências Reguladoras - PL 3337 -, os quais potencializam uma maior intervenção das decisões políticas do Governo Federal sobre as Agências Reguladoras Federais. Intervenções deste tipo, sob a perspectiva desta pesquisa, caracterizam-se como um retrocesso a sociedade, ao mercado regulado e ao próprio Estado, uma vez que a independência é uma característica *sine qua non*

para o trabalho de uma instituição de Estado e em especial para as atividades de regulação e fiscalização.

Em contrapartida, a afirmação de que a Agência Nacional de Transportes Terrestres caracteriza-se como uma instituição de Estado só tem a fortalecer ações como a iniciativa da Associação Nacional das Agências de Regulação – ABAR, instituição esta que vem travando uma batalha pela aprovação de emenda constitucional que insira na Carta-Magna as Agências Reguladoras, com vistas a ratificar em definitivo a condição destas instituições como imprescindíveis para o Estado Brasileiro.

A pesquisa elaborada constitui-se em uma continuidade aos debates que estão sendo realizados sobre o tema, sendo adequada a realização de mais trabalhos congêneres com vistas à completa elucidação das divergências existentes. Sugere-se como temas a serem trabalhados sobre o assunto, de forma a complementar ainda mais o debate, a análise individualizada de cada uma das dez Agências Reguladoras Federais, semelhante à realizada por esta pesquisa; uma análise aprofundada sobre a politização e o contingenciamento de recursos nas Agências Reguladoras; a proposição de instrumentos que diminuam a influência do Governo sobre instituições de Estado; além de pesquisas voltadas ao fortalecimento do quadro técnico das Agências Reguladoras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Decreto-Lei nº. 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 21 nov. 2010.

_____. **Lei Federal nº. 5.540**, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 21 nov. 2010.

_____. **Lei Federal nº. 9.986**, de 18 de julho de 2000. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 21 nov. 2010.

_____. **Lei Federal nº. 10.233**, de 05 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração e Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 21 nov. 2010.

_____. **Lei Federal nº. 10.871**, de 20 de maio de 2004. Dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 21 nov. 2010.

_____. Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Organograma da ANTT**. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/institucional/Organograma-20101119.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2010.

_____. Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Relatório Anual 2009**. Brasília, 2010.

_____. Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Resolução ANTT nº. 3000**, de 28 de janeiro de 2009. Aprova o Regimento Interno e a Estrutura Organizacional da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/resolucoes/05000/resolucao3000_2009.htm>. Acesso em: 21 nov. 2010.

_____. Casa Civil. **Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro: relatório do grupo de trabalho interministerial.** Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Agencias/avaliacao_das_agencias_reguladoras_-_casa_civil.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2010.

_____. Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes. **Histórico do DNIT.** Disponível em: <<http://www1.dnit.gov.br/historico/dnit.htm>>. Acesso em: 21 nov. 2010.

_____. Presidência da República. **Plano Diretor de Reforma do Estado.** Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/plano_diretor.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2010.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2310.** Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=23&dataPublicacaoDj=01/02/2001&incidente=3727126&codCapitulo=6&numMateria=1&codMateria=2>>. Acesso em: 21 nov. 2010.

COELHO, Ricardo Corrêa. **Estado, Governo e Mercado.** Florianópolis: UFSC; Brasília: CAPES, 2009.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de Administração Pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 831-874, set./out. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5.pdf> 2007>. Acesso em: 21 nov. 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1998.

FERREIRA, Dirce Nazaré de Andrade. Administração Pública. In: BRANDIÃO, Hugo Júnior; PALASSI, Marcia Prezotti; FERREIRA, Dirce Nazaré de Andrade. **A Administração Pública.** Brasília: Universidade Aberta do Brasil, 2007. p. 09-24.

GOZZI, Gustavo. Estado Contemporâneo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). **Dicionário de Política.** v. 1. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 425-431.

JELLINEK, G. **Allgemeine Staatslehre.** 3. ed. Berlin, 1914.

KLERING, Luís Roque. Organização do Estado Brasileiro: níveis e instâncias de Governo, suas instituições políticas, seu caráter federalista e seu sistema de administração e funcionamento. In: MARENCO, André; PINHEIRO, Ivan; KLERING, Luís Roque. **Estado, Governo e Sociedade**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010. p. 71-209.

LEVI, Lucio. Governo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). **Dicionário de Política**. v. 1. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 553-555.

MACHIAVELLI, Niccolo. **Il Príncipe**. 13. Ed. Firenze: G. C. Sansoni.

MALISKA, Marcos Augusto. Max Weber e o Estado Racional Moderno. In: **Revista Eletrônica do CEJUR**, v. 1, n. 1, ago./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.cejur.ufpr.br/revista/artigos/001-2sem-2006/artigo-02.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2010.

MARCELINO, Gileno Fernandes. **Evolução do Estado e Reforma Administrativa**. Brasília: Sedap, 1987.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Agências Reguladoras: Instrumentos de Fortalecimento do Estado**. São Paulo: ABAR, 2003. Disponível em <<http://www.abar.org.br/biblioteca/publicacoesAbar/>>. Acesso em: 21 nov. 2010.

MARQUES, Rui Domingos Ribeiro da Cunha. **Regulação de Serviços Públicos**. 1. ed. Lisboa: Silabo, 2005.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELO, M. A. B. C. Política Regulatória: uma revisão da literatura. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 50, p. 7-44, 2000.

_____. A Política da Ação Regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 116, n. 46, p. 55-68, 2001.

_____. As Agências Regulatórias: gênese, desenho institucional e governança. In: ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R. (Org.). **O Estado numa era de Reformas: os anos FHC**. Brasília: Seges, 2002

MESQUITA JÚNIOR, Geraldo. Sistemas de Governo. In: _____. **Política e Cidadania**. Brasília: Senado Federal, 2005.

MUELLER, B.; PEREIRA, C. Credibility and the Design of Regulatory Agencies in Brazil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 22, n. 3, p. 65-88, July/Sept. 2002.

PACHECO, Regina Silvia. Regulação no Brasil: desenho das Agências e formas de controle. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 4, p. 523-543, jul./ago. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n4/31594.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2010.

PASTORI, Giorgio. Administração Pública. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). **Dicionário de Política**. v. 1. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 10-16.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado dos Anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

_____. **Nação, Estado e Estado-Nação**. São Paulo: FGV, 2008. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=2734>>. Acesso em: 21 nov. 2010.

PINHEIRO, Ivan. Estado e Governo do Brasil: elementos históricos, sociais, econômicos e administrativos de sua formação. In: MARENCO, André; PINHEIRO, Ivan; KLERING, Luís Roque. **Estado, Governo e Sociedade**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010. p. 41-70.

PINHEIRO, Ivan et al. Agências Autônomas de Regulação: mudanças à vista no relacionamento Estado / setor privado / sociedade. **Revista Eletrônica de Administração**, ed. 18, v. 6, n. 6, nov./dez. 2000. Disponível em: <http://read.adm.ufrgs.br/edicoes/pdf/artigo_127.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2010.

PO, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e Funcionamento dos Mecanismos de Controle e Accountability das Agências Reguladoras Brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 4, p. 679-698, jul./ago. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n4/31601.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2010.

PRATES, Antônio Augusto Pereira. Administração Pública e Burocracia. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Ademauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004. p. 109-120.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. Porto Alegre: L&PM, 2008.

SALGADO, Lucia Helena. **Agências Regulatórias na Experiência Brasileira: um panorama do atual desenho institucional**. Rio de Janeiro: BNDES, 2003.

SCHIERA, Pierangelo. Estado Moderno. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). **Dicionário de Política**. v. 1. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 425-431.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

WEBER, Max. **Economia y Sociedad**. México: Fondo de Cultura Económica, 1964.

_____. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. 2. ed. rev. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

_____. **Ciência e Política: duas vocações**. 16. ed. São Paulo: Cultrix, 2010.