

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

Marcus Paulo Ferreira da Silva

**PARTICIPAÇÃO POPULAR ATRAVÉS DOS MECANISMOS DE
PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DA AGÊNCIA NACIONAL DE
TRANSPORTES TERRESTRES:
Um caso de déficit democrático**

**Porto Alegre
2013**

Marcus Paulo Ferreira da Silva

**PARTICIPAÇÃO POPULAR ATRAVÉS DOS MECANISMOS DE
PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DA AGÊNCIA NACIONAL DE
TRANSPORTES TERRESTRES:
Um caso de déficit democrático**

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

Orientador: Prof. Dr. Aragon Érico
Dasso Júnior

**Porto Alegre
2013**

Marcus Paulo Ferreira da Silva

**PARTICIPAÇÃO POPULAR ATRAVÉS DOS MECANISMOS DE
PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DA AGÊNCIA NACIONAL DE
TRANSPORTES TERRESTRES:
Um caso de déficit democrático**

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

Orientador: Prof. Dr. Aragon Érico
Dasso Júnior

Conceito final: A

Aprovado em 12 de julho de 2013

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Diogo Joel Demarco – UFRGS

Orientador – Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Júnior – UFRGS

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, ao Professor Doutor Aragon Érico Dasso Júnior pela estimada orientação deste trabalho e pelas aulas inspiradoras que me levaram a refletir sobre a possibilidade de um Brasil melhor e mais justo com seus cidadãos.

Aos meus colegas e amigos da Agência Nacional de Transportes Terrestres pela calorosa acolhida e pela valorosa parceria em nossa conduta profissional.

Aos meus colegas e amigos deste curso, especialmente ao Arthur, ao Gustavo, ao Jonathan e ao João Rodrigo, pelo apoio e pela amizade.

À minha amada esposa, Priscila Carolina, pelo amor e companheirismo ao longo destes mais de quatro anos em que estamos unidos.

Finalmente, agradeço à minha mãe, Ana Maria, pelo amor, pela educação que fez de mim o homem que sou hoje e pela compreensão nos momentos de minha ausência.

[...] privatize-se tudo, privatize-se o mar e o céu, privatize-se a água e o ar, privatize-se a justiça e a lei, privatize-se a nuvem que passa, privatize-se o sonho, sobretudo se for diurno e de olhos abertos. E, finalmente, para florão e remate de tanto privatizar, privatizem-se os Estados, entregue-se por uma vez a exploração deles a empresas privadas, mediante concurso internacional. Aí se encontra a salvação do mundo... E, já agora, privatize-se também a puta que os pariu a todos.

José Saramago

RESUMO

Este trabalho tem como tema a participação popular na tomada de decisões da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). O objetivo geral é analisar se os processos de participação e controle social da ANTT são suficientes para efetivamente incorporar as demandas populares na tomada de decisões da Agência. Como objetivos específicos, o trabalho pretende: revisar a bibliografia sobre os modelos de Administração experimentados no Brasil, em particular o modelo gerencial de Administração Pública; revisar os conceitos de democracia, transparência, participação e controle social; descrever o contexto de criação das agências reguladoras, sua natureza jurídica e suas características, especialmente a ANTT; e analisar os mecanismos de participação e controle social instituídos na ANTT. Os resultados desta pesquisa demonstram que há um déficit democrático nos mecanismos de interface com a cidadania da ANTT, na medida em que não permitem a efetiva participação popular na tomada de decisões da Agência.

Palavras-chave: Agência reguladora; Reforma do Estado; Administração Pública; Democracia; Participação popular; Agência Nacional de Transportes Terrestres.

ABSTRACT

This work has as its theme the popular participation in decision making of Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). The overall objective is to analyze whether the processes of participation and social control of ANTT are sufficient to effectively incorporate the popular demands in the decision making of the Agency. The specific objectives of the study aims to: review the literature on models of Administration experienced in Brazil, in particular the management model of Public Administration; review the concepts of democracy, transparency, participation and social control; describe the context of the creation of regulatory agencies, its legal nature and their characteristics, especially the ANTT; and to analyze the mechanisms of participation and social control instituted in ANTT. The results of this research show that there is a democratic deficit in the mechanisms of interface with citizenship of the ANTT, as they do not allow the effective popular participation in decision making by the Agency.

Key words: Regulatory Agency, State Reform, Public Administration; Democracy, Popular Participation; Agência Nacional de Transportes Terrestres.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL	14
2.1 Introdução	14
2.2 Administração patrimonialista	14
2.3 Administração Pública burocrática	16
2.4 Administração Pública gerencial	18
2.5 A Reforma Gerencial no Brasil	22
2.6 O Conselho de Reforma do Estado	24
2.7 Conclusão do capítulo dois	28
3 AGÊNCIAS REGULADORAS	30
3.1 Introdução	30
3.2 Contexto histórico de criação das agências reguladoras	30
3.3 Autarquias especiais: a natureza jurídica das agências reguladoras brasileiras	31
3.4 Elementos que caracterizam a autonomia das agências reguladoras	35
3.5 A Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT	36
3.5.1 Lei de criação da ANTT	37
3.5.2 Forma jurídica, vinculação e esfera de atuação	38
3.5.3 Objetivos	38
3.5.4 Estrutura organizacional e quadro funcional	39
3.5.5 Receitas e orçamento	40
3.6 Conclusão do capítulo três	40
4 MECANISMOS DE INTERFACE COM A CIDADANIA	42
4.1 Introdução	42
4.2 Democracia representativa versus democracia participativa	42
4.3 Transparência, controle social e participação popular	46

4.4 Mecanismos de participação e controle social da ANTT	49
4.4.1 Audiências públicas	50
4.4.2 Consultas públicas	51
4.4.3 Reuniões participativas	52
4.4.4 Tomada de Subsídios	52
4.4.5 Ouvidoria	53
4.5 Conclusão do capítulo quatro	55
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	60

1 INTRODUÇÃO

Reformas administrativas do Estado tem-se tornado frequentes na realidade brasileira. Nas primeiras décadas da República, especialmente na Era Vargas, a incorporação de princípios racionais-burocráticos na Administração Pública foi considerada um grande avanço para combater o patrimonialismo e o clientelismo herdados do Império. No entanto, as medidas não foram satisfatoriamente implementadas, resultando num inchamento da máquina administrativa do Estado, com serviços públicos ineficientes e custosos e com continuidade das práticas nefastas do patrimonialismo.

Por essa razão, nos últimos anos buscou-se a alteração do papel do Estado, deixando de lado a criticada presença massiva no meio produtivo para promover o desenvolvimento através da ação regulatória. A ideologia adotada tem origem no pensamento ultraliberal de garantir a propriedade privada, estimular a concorrência e proteger a liberdade de mercado. A justificativa era a incorporação da suposta eficiência da iniciativa privada ao aparelho administrativo estatal. Nessa lógica, reformar o Estado significaria transferir para o setor privado as atividades passíveis de controle pelo mercado, restando às instituições estatais a promoção e a regulação do desenvolvimento econômico e social de forma indireta. Daí a generalização dos processos de descentralização da estrutura administrativa, desestatização de serviços e privatização de empresas estatais nos anos 1990.

Eficiência, redução de custos e qualificação de serviços, combinados às ferramentas administrativas importadas da iniciativa privada, formaram a tônica das medidas implementadas sob o título de “Reforma do Aparelho do Estado”. Aliadas às privatizações, estas medidas fizeram surgir novos entes que foram incorporados à estrutura administrativa, as agências reguladoras, criadas a partir do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

A reforma gerencial criou uma agência reguladora para cada setor econômico estratégico, cujos serviços públicos e empresas estatais que os compunham foram privatizados com o advento de diversas emendas constitucionais. Em tese, as agências garantiriam a estabilidade econômica dos setores regulados, com a determinação e a fiscalização do cumprimento das

“regras do jogo”, cumprindo assim as promessas da reforma gerencial de atingir os anseios da população por serviços de melhor qualidade e eficiência.

As mudanças trazidas pela reforma tiveram enorme impacto na Administração Pública, sobretudo com as privatizações generalizadas. Ao reboque das mudanças vieram questionamentos acerca da legitimidade das novas instituições e do ajuste destas às demandas dos cidadãos. Apesar do discurso de fortalecimento do Estado, da aproximação deste com o cidadão e, em conseqüência, da reafirmação da democracia, a reforma gerencial não criou condições de efetiva participação do cidadão na gestão pública. De fato, a própria reforma nunca foi objeto de consulta popular. Os reformadores advogam a realização de amplo debate público que, contudo, restringiu-se a ambientes da alta administração, a alianças políticas e ao condicionamento da opinião pública através da imprensa.

Estes fatos levam ao questionamento da concepção vigente de democracia, especificamente a questão da representatividade e sua crise. Atualmente vive-se no país uma revolta popular contra o sistema representativo hegemônico que não considera efetivamente a vontade popular nas decisões políticas e administrativas do Estado. Assim, considera-se haver um déficit democrático oriundo da tradição política que aliena o cidadão da tomada de decisões estratégicas para o rumo do país.

Dadas estas considerações iniciais, este trabalho tem como tema a participação popular na tomada de decisões da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Dentro desta temática, formulou-se o seguinte problema de pesquisa: há déficit democrático nos mecanismos de interface com a cidadania instituídos na ANTT?

Nesse contexto, constitui-se como objetivo geral deste trabalho analisar se os processos de participação e controle social da ANTT são suficientes para efetivamente incorporar as demandas populares na tomada de decisões da Agência.

Como objetivos específicos colocam-se os seguintes: a) revisar a bibliografia sobre os modelos de Administração experimentados no Brasil, em particular o modelo gerencial de Administração Pública; b) revisar os conceitos de democracia, transparência, participação e controle social; c) descrever o contexto de criação das agências reguladoras, sua natureza jurídica e suas

características, especialmente a ANTT; e d) analisar os mecanismos de participação e controle social instituídos na ANTT.

Justifica-se a realização deste trabalho, primeiramente, pela relevância do tema nos dias atuais, visto que há um clamor popular pela melhoria dos serviços públicos e pela efetividade da representação política democrática, com participação na tomada de decisões.

Em segundo lugar, justifica-se a pesquisa porque a ANTT ainda está em fase de consolidação institucional, tendo implementado diversas mudanças organizacionais, sobretudo a ampliação recente dos seus mecanismos de interface com a cidadania.

Os procedimentos metodológicos utilizados nesta pesquisa envolvem o método do estudo de caso com uma abordagem qualitativa. De acordo com Severino, esta metodologia de pesquisa:

[...] 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 (SEVERINO, 1997, p.121).

A técnica de pesquisa utilizada engloba uma análise documental através da bibliografia disponível sobre os conceitos a serem tratados neste trabalho e um exame descritivo-qualitativo dos mecanismos de interface com a cidadania existentes na ANTT, encarada aqui como o caso representativo do tema deste trabalho.

A estrutura do trabalho está constituída, além desta parte introdutória, por três capítulos e a conclusão.

O capítulo seguinte trata das formas de Administração experimentadas no Brasil, desde a constituição do Império, passando pela burocratização do Estado a partir da Era Getúlio Vargas, até a Reforma do Aparelho do Estado com a implementação do gerencialismo, princípio norteador de toda a reforma que resultou na criação das agências reguladoras.

O terceiro capítulo engloba o contexto de criação das agências reguladoras, a descrição da natureza jurídica das agências e a descrição da ANTT, a partir de uma perspectiva histórica que trata a herança institucional do

extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), bem como analisa aspectos como a lei de criação da Agência, a estrutura organizacional, a esfera de atuação e sua finalidade, a diretoria, o quadro de servidores e a origem das receitas.

O quarto capítulo apresenta a revisão dos conceitos de democracia, transparência, participação e controle social, descreve os mecanismos de participação e controle social inseridos no âmbito da ANTT, bem como realiza uma análise de eficácia democrática destes mecanismos, com o intuito de demonstrar o déficit democrático existente nestes mecanismos.

Por fim, conclui-se o trabalho com a revisão dos conceitos apresentados, a exposição das limitações desta pesquisa e, sem esgotar o tema, com a sugestão da sua continuidade na coleta de dados de forma mais abrangente.

2 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL

2.1 Introdução

O Estado brasileiro passou por diversas reformas no plano administrativo em sua recente história. A literatura que trata do tema descreve que os modelos de Administração adotados no Brasil refletem o momento histórico e político em que o país vivia. A monarquia absolutista de Portugal é reproduzida no Brasil, desde o período colonial até a Independência. Posteriormente, com a República instaurada, viu-se uma reforma do modelo herdado do Império com o reconhecimento da importância do povo e do bem público e a preocupação com o formalismo e a impessoalidade na gestão da coisa pública. Recentemente, percebe-se uma tentativa de alteração do modelo administrativo com novas reformas em busca da eficiência do Estado na gestão da máquina administrativa e na prestação de serviços públicos de qualidade.

A partir desta perspectiva identificam-se três modelos administrativos adotados no Brasil: Administração patrimonialista (clientelista), Administração Pública burocrática (procedimental-formal) e Administração Pública gerencial (focada em resultados e satisfação do cidadão). O enfoque neste capítulo será sobre a reforma gerencial e os resultados das mudanças constitucionais que ela trouxe, sobretudo a privatização de estatais e serviços públicos e a consequente criação das agências reguladoras.

2.2 Administração patrimonialista

O patrimonialismo caracteriza a Administração do Estado português e brasileiro da época colonial até o Império. Baseada no clientelismo, na troca de favores, a Administração patrimonialista é marcada pelo prevalecimento do interesse privado em detrimento do bem público. O interesse público não faz parte, ou quase, dos objetivos administrativos estabelecidos pelo Estado neste período.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), documento orientador da reforma gerencial da Administração Pública brasileira na década de 1990, bem define as características da Administração patrimonial quando trata da perspectiva histórica da Administração Pública brasileira:

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A res publica não é diferenciada das res principis. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável [sic] (BRASIL, 1995, p. 16).

O modelo patrimonialista de administração estatal tem origem nos Estados Absolutistas consolidados a partir do século XVI. Nestes Estados não havia separação entre o patrimônio público e o patrimônio do Monarca. A falta de distinção entre público e privado era a marca dos modelos de Estado não laicos da época, em que a Igreja tinha papel importante na legitimação da divindade do Monarca, que representava a vontade de Deus na terra. A frase emblemática *L'Etat c'est moi* (o Estado sou eu) do Rei da França Luis XIV, o Rei Sol, representa um modelo de administração propenso à corrupção e ao nepotismo característico deste período (Campelo, 2010).

Faoro descreve o patrimonialismo que se materializava nos Estados absolutistas:

Na monarquia patrimonial, o rei se eleva sobre todos os súditos, senhor da riqueza territorial, dono do comércio – o reino tem um dominus, um titular da riqueza eminente e perpétua, capaz de gerir as maiores propriedades do país, dirigir o comércio, conduzir a economia como se fosse empresa sua. O sistema patrimonial, ao contrário dos direitos, privilégios e obrigações fixamente determinados do feudalismo, prende os servidores numa rede patriarcal, na qual eles representam a extensão da casa do soberano (FAORO, 2008, p. 38).

Segundo Campelo (2010), duas espécies de patrimonialismo podem ser observadas nessa época: o patrimonialismo político-administrativo, que reflete a conduta privatista dos servidores públicos, dos gestores e dos políticos, lesando o interesse coletivo; e o patrimonialismo institucionalizado, ou institucional, onde as práticas patrimonialistas se materializam nas normas vigentes e se infiltram nas instituições de forma quase permanente, visíveis até os dias de hoje em nossas instituições estatais ditas democráticas.

Ambas as espécies de patrimonialismo se manifestam no sistema administrativo montado em Portugal no século XIV por Dom João I e transferido

para o Brasil com a vinda da família real em 1808: um grupo político dirigente, originalmente aristocrático, formado pela nobreza decadente que ao perder a renda da exploração da terra assume o patrimônio estatal como seu próprio patrimônio. Neste sistema ocorrem os apadrinhamentos políticos com a nomeação de funcionários públicos ligados à nobreza das mais diversas formas, predominantemente por laços de família. Dessas relações surge um complexo sistema de agregados e clientes, com constantes trocas de favores e favorecimentos pessoais, sustentado pelo Estado, misturando patrimônio público com privado.

A elite política comandava o país de forma oligárquica e conservadora. O poder era totalmente centralizado na figura do Imperador. Não havia democracia, sequer o reconhecimento do povo e do interesse público como norteador da atuação do Estado. As eleições eram fraudulentas. Havia um abismo educacional e social entre a aristocracia e o restante da população. A função do Estado patrimonial era garantir emprego e sobrevivência aos funcionários públicos, agregados ao sistema administrativo estatal por critérios estritamente pessoais. A preocupação com a eficiência da máquina estatal era nula (Bresser-Pereira, 2001).

2.3 Administração Pública burocrática

A Administração Pública burocrática se afirma como modelo com a consolidação dos estados nacionais modernos da Europa, em meados do século XIX, e os EUA do início do século XX. O objetivo do modelo era combater a corrupção e o nepotismo, disseminados com a Administração patrimonialista pelos Estados Absolutistas, através de controles rígidos dos processos públicos (Campelo, 2010).

Adotando-se a definição proposta pelo PDRAE, a Administração Pública burocrática:

Surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a priori. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem

demandas. Por isso são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas [sic] (BRASIL, 1995, p. 16).

O modelo de Administração burocrática tem Max Weber como seu principal idealizador. O sociólogo alemão analisou e sintetizou as práticas administrativas burocráticas em formas racionais-legais de controle, especialização e profissionalismo como características basilares do modelo. Para Weber, a autoridade racional-legal tem como fonte de seu poder as instituições, as normas legais, e não o carisma ou a tradição.

O modelo burocrático weberiano apresenta três características principais: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo (Secchi, 2009).

A formalidade atribui uma série de deveres e responsabilidades aos funcionários da organização. Estabelece uma hierarquia de procedimentos, processos decisórios e comunicação devidamente documentados de forma padronizada, evitando a discricionariedade dos funcionários durante a execução do trabalho e resultando na padronização dos serviços realizados.

A impessoalidade denota que a organização detém as funções hierárquicas e não os indivíduos que as ocupam. O relacionamento entre os funcionários, destes com a organização e entre a organização e o ambiente externo está baseado em funções e níveis de autoridade preestabelecidos.

O profissionalismo estabelece que as funções devam ser ocupadas por indivíduos com capacidade e conhecimento técnico adequado, através de competição justa com base na meritocracia.

A eficiência organizacional é uma preocupação básica do modelo burocrático weberiano. Através da separação entre planejamento (campo político) e execução (campo administrativo), busca-se a alocação racional de recursos obedecendo à formalidade das prescrições com o intuito de realizar o que foi planejado da forma como foi planejada.

Outras características da burocracia descrita por Weber são a equidade, princípio no qual os funcionários que desempenham as mesmas funções devem ser tratados da mesma forma; e a padronização dos serviços e produtos realizados. Percebe-se que para Weber a racionalidade na utilização de recursos seria atingida na forma como se alocassem as pessoas dentro da estrutura hierárquica da organização.

No Brasil, o modelo de Administração burocrático é adotado em decorrência do crescimento industrial e econômico do país. A partir da revolução de 1930, com a era Vargas o Estado assume um papel indutor do crescimento e interventor na economia. A Administração Pública brasileira é modernizada com a adoção do modelo burocrático weberiano, aumentando o aparato de funcionários do Estado.

Dessa forma, em 1936 Getúlio Vargas cria o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) com o objetivo de implantar medidas de modernização da máquina administrativa tais como: racionalização através da simplificação, padronização e aquisição racional de recursos, revisão de estruturas e aplicação de métodos na definição de procedimentos (Campelo, 2001). Na prática, o DASP passa a ser o órgão formulador e executor da reforma burocrática na Administração Pública brasileira. O ingresso no serviço público através de concursos, critérios gerais e uniformes de classificação de cargos e aplicação da função orçamentária na administração são exemplos concretos das realizações do DASP. Além disso, o DASP foi um dos órgãos responsáveis pela criação de conselhos, comissões e institutos, configurados nos entes reguladores da época.

2.4 Administração Pública gerencial

A reforma burocrática implantada durante o regime autoritário de Getúlio Vargas não foi completamente consolidada. As práticas patrimonialistas herdadas do Império nunca foram completamente extirpadas da Administração Pública brasileira. De fato, o clientelismo teve novo fôlego quando a burocracia estatal – rígida e formal mais no discurso do que na prática – não conseguiu desenvolver o profissionalismo necessário ao serviço público para acompanhar o crescimento econômico do país. A deposição de Vargas em 1945 retira da reforma burocrática o respaldo que o regime autoritário lhe conferia. O DASP perde grande parte de seu propósito tornando-se um organismo burocrático dentro da estrutura administrativa do Estado. Segundo Abu-El-Haj, o patrimonialismo ainda se enraizava na Administração Pública brasileira porque:

Apesar das aparências sólidas do Estado Novo e suas instituições políticas, os pilares do regime eram frágeis, pois não se edificavam sobre um amplo consenso político. Arruinado o Estado Novo, as elites

conservadoras, sob o pretexto da redemocratização, retomaram as suas práticas clientelistas e invadiram as instituições públicas, pilhando o Estado e seus fundos públicos (ABU-EL-HAJ, 2005, p. 36).

A partir de 1960, entre o fim do governo Kubitschek e o transcurso do regime militar (1964-1984), tornaram-se claras as oposições à reforma burocrática de Vargas na medida em que o formalismo inerente ao modelo burocrático era considerado incompatível com as necessidades do país, que enfrentava uma crise econômica. Em 1963, o então presidente João Goulart inicia os estudos para uma reforma que torne a Administração Pública mais eficiente. Mas é o regime militar – iniciado com o golpe de 1964, sob o pretexto de combater o populismo do regime anterior e com a promessa de modernizar o país com medidas antinacionalistas (abertura ao capital estrangeiro principalmente) – que institui as diretrizes para uma reforma administrativa através do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

O Decreto-Lei nº 200 constitui-se em um precedente da reforma efetivamente gerencial no Brasil. Na tentativa de superar a rigidez formal do modelo burocrático a norma estabelece mudanças na estrutura administrativa do Estado: distinção entre Administração direta (Presidência da República e seus Ministérios) e Administração indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas); descentralização através da delegação de competências aos entes administrativos; diminuição da burocracia do sistema de compras do Estado; admissão de pessoal sem concurso público, adotando o regime celetista para o funcionalismo público. Segundo Marcelino:

Entre outras atividades “desburocratizantes”, o Decreto-Lei nº 200 propunha também suprimir todos os controles que se evidenciassem como meramente formais ou cujo custo fosse superior ao risco, assim como quaisquer “centralizações” de caráter normativo que correspondessem à mera formalidade burocrática ou a estereis preocupações de padronização ou uniformidade (MARCELINO, 1988, p.43).

Com o fim do período ditatorial e a redemocratização, o Brasil experimenta um retorno ao modelo burocrático iniciado por Vargas em 1930. Consequentemente, o Estado tem um crescimento excessivo na medida em que as ideias do bem-estar social reassumem importância estratégica. Apesar

da vitória democrática, o fim do regime militar teve um custo: oportunizou o loteamento de cargos dentro dos Ministérios e das entidades da administração indireta entre os integrantes dos partidos políticos vitoriosos nas eleições de 1985. O patrimonialismo ainda se fazia presente na Administração Pública brasileira. Por outro lado, a crise internacional também atingia o Estado brasileiro.

De acordo com Abrucio (1997), a economia mundial enfrentou um período recessivo iniciado na década de 1980 e nunca retomou os níveis de crescimento atingidos nas décadas de 1950 e 1960. Seguindo as tendências internacionais de decréscimo da economia, o Brasil entra em um período de severa crise fiscal. A dívida externa gigantesca, a insistência no modelo nacional-desenvolvimentista e o peso da máquina estatal culminam em uma situação de aumento da dívida pública e na hiperinflação do início dos anos 1990. Barroso (2005) nos apresenta o quadro de crise do Estado brasileiro redemocratizado:

O modelo dos últimos vinte e cinco anos se exaurira. O Estado brasileiro chegou ao fim do século XX grande, ineficiente, com bolsões endêmicos de corrupção e sem conseguir vencer a luta contra a pobreza. Um Estado da direita, do atraso social, da concentração de renda. Um Estado que tomava dinheiro emprestado no exterior para emprestar internamente, a juros baixos, para a burguesia industrial e financeira brasileira (BARROSO, 2005, p. 3).

O tamanho excessivo do Estado e os custos decorrentes, os limites fiscais impostos pela crise internacional e o esgotamento do modelo weberiano levaram a uma redefinição do papel do Estado na economia. O modelo gerencial surge como solução para que o Estado seja novamente indutor do crescimento econômico, de forma efetiva na regulação do mercado, dando condições para a capacitação das empresas atuarem de forma competitiva no mercado internacional.

Assim, a partir de 1990 no governo de Fernando Collor de Melo inicia-se o processo de redução dos gastos públicos através do processo de desestatização, com o fechamento de organizações da administração indireta e privatização de empresas estatais. Ocorre também a reabertura ao comércio exterior – contrariando as medidas até então tomadas sob a lógica nacional-

desenvolvimentista – em busca de gerar maior competitividade no mercado interno.

Em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), tem início de fato a Reforma do Estado, continuando com as privatizações, criando diversas agências de regulação do mercado e realizando emendas constitucionais para sustentar a Reforma. Os paradigmas do gerencialismo são efetivamente incorporados à Administração Pública brasileira durante a reforma administrativa. Recorre-se mais uma vez ao PDRAE para caracterizar a Administração Pública gerencial pretendida com a Reforma:

A administração pública gerencial constitui um avanço e até um certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental (BRASIL, 1995, p. 18).

A Administração Pública gerencial baseia-se em alcançar maior eficiência nos resultados atingidos pelo serviço público, maior controle financeiro nos gastos do Estado, responsabilidade, transparência e controle social (*accountability*). No modelo gerencial os mecanismos de mercado são adaptados da lógica privada para a esfera pública. O cidadão passa a ser tratado como usuário dos serviços, devendo ter a liberdade de escolha do prestador do serviço público como se fosse um cliente ou consumidor da esfera privada. A competição é introduzida entre órgãos públicos e entre estes e organizações privadas, na medida do possível, para estimular a melhoria nos serviços prestados. A participação dos agentes privados e das organizações da sociedade civil permeia a Administração Pública. A ênfase nos procedimentos é deslocada para o alcance dos resultados. Todos estes elementos são incorporados ao PDRAE, formulado no Ministério de Administração e da Reforma do Estado (MARE), cujo ministro nomeado foi José Carlos Bresser-Pereira.

2.5 A Reforma Gerencial no Brasil

A Reforma Gerencial tem início em 1995 com o PDRAE. Nele estão contidos os elementos teóricos da Reforma, inspirados nas experiências das reformas gerenciais dos anos 1980 nos governos de Margaret Thatcher e Ronald Reagan, respectivamente Primeira-Ministra britânica e Presidente norte-americano. As principais questões tratadas pela Reforma envolvem: a) descentralização de serviços sociais e de saúde para estados e municípios; b) diferenciação de atividades exclusivas de Estado das atividades passíveis de execução pelo setor público não-estatal (serviços sociais e científicos executados por organizações sociais) e atividades típicas de mercado (produção de bens e serviços); c) diferenciação entre atividades de cunho estratégico (exercidas por políticos e altos funcionários) e atividades de serviços (contratações externas); d) separação entre formulação de políticas públicas e sua execução; e) criação da figura das “agências executivas”, entidades autônomas responsáveis pela execução das atividades executivas exclusivas do Estado; f) introdução de *accountability* através do estabelecimento de objetivos administrativos, transparência, responsabilização e controle social, concomitantemente com a redução dos controles internos, da auditoria e do detalhamento de procedimentos característicos da burocracia (Bresser-Pereira, 1999).

Na prática, diversos objetivos estabelecidos pelo PDRAE já haviam sido ou estavam em processo de serem atingidos. A responsabilidade pelos serviços sociais já estava sendo transferida para os estados e os municípios, bem como as privatizações de empresas estatais produtoras de bens e serviços já ocorriam desde o começo do primeiro mandato de FHC como Presidente da República.

Para Bresser-Pereira (1999), essas transferências eram essenciais, assim como o eram a terceirização de atividades de apoio, como limpeza, manutenção, segurança e serviços de informática, e o fortalecimento do núcleo estratégico do Estado, composto pelos altos funcionários e políticos. A proposta mais inovadora, segundo o ex-ministro, era a transferência das atividades sociais e científicas que deveriam ser parcial ou totalmente financiadas pelo Tesouro para o setor público não-estatal, transformando-as em organizações sociais. Dessa forma se atingiria a eficiência na prestação

dos serviços, a redução da rigidez imposta pela burocracia e o corte de gastos com a máquina pública. De acordo com o PDRAE:

[...] reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que no entretanto não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de "publicização" (BRASIL, 1995, p.12).

Considerando todo o discurso de ineficiência do Estado e a necessidade de reformar a estrutura administrativa brasileira, nota-se que a discussão nunca foi aberta à participação popular. A reforma gerencial foi proposta por uma equipe chefiada pelo ex-ministro do MARE, Bresser-Pereira, e discutida apenas no âmbito da estrutura representativa do Congresso Nacional. Segundo Bresser-Pereira, a estratégia para aprovar a reforma envolvia um amplo debate nacional que, no entanto, restringiu-se ao envolvimento de empresários, de altos funcionários públicos e da elite política brasileira. A democracia necessária para legitimar o debate se resumia à representatividade política e ao convencimento da opinião pública, onde a imprensa teve papel fundamental. Nas palavras de Bresser-Pereira:

De acordo com minha experiência, a aprovação de grandes reformas depende de quatro fatores: necessidade, concepção e desenho, persuasão democrática, e alianças. Há necessidade quando a reforma responde a uma demanda social real. O desenho adequado da reforma, isto é, o fato de que o texto ou o conteúdo das novas instituições propostas respondem efetiva e claramente aos objetivos visados, é essencial para sua aprovação. Em terceiro lugar, nas democracias as reformas dependem de um debate nacional através do qual a opinião pública possa ser persuadida. E em quarto, para conseguir o apoio dos políticos no Congresso, é necessário, além da aprovação da opinião pública, estabelecer alianças estratégicas (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 10).

As alianças estratégicas de que fala Bresser-Pereira materializaram-se na composição dos membros do Conselho de Reforma do Estado, organismo criado no âmbito do MARE para influenciar na reforma do aparelho do Estado através de sugestões e debates acerca dos rumos da reforma.

2.6 O Conselho de Reforma do Estado

A implantação do PDRAE previa a existência do Conselho de Reforma do Estado, além da atuação dos diversos Ministérios e da Câmara da Reforma do Estado e seu Comitê Executivo. O Conselho de Reforma do Estado atuava no âmbito do MARE e tinha a finalidade de proceder a debates e oferecer sugestões à Câmara da Reforma do Estado, articulando-se com a sociedade civil na formulação dos programas propostos. O Conselho era composto por doze membros designados pelo Presidente da República para um mandato de três anos. Dasso Júnior, ao analisar a composição do conselho afirma que:

[...] o critério de escolha utilizado foi absolutamente elitista. Não há entre os membros nenhum representante sindical ou representante de algum movimento social organizado. Em contrapartida há uma forte representação de empresários e de consultores de empresas. Faz-se impossível enxergar a sociedade civil brasileira sendo representada por esses doze nomes (DASSO JÚNIOR, 2003, p. 236).

Dentre as discussões promovidas pelo Conselho destaca-se a Reforma Regulatória, tida pelo governo como essencial para o afastamento do clientelismo e do corporativismo característicos do controle burocrático. O objetivo era criar condições para o bom funcionamento do mercado e garantir a governabilidade. Não existia, ou não era explícita, a preocupação com a consagração do interesse público alinhado com diretrizes de políticas públicas redistributivas para a redução de desigualdades sociais. Neste sentido, a atuação regulatória do Estado proposta pelo Conselho de Reforma do Estado restringia-se a correção de falhas de mercado que pudessem comprometer a perpetuação do sistema regulado. Marques Neto propõe um sentido mais amplo de regulação:

Se um dos fundamentos da regulação é manter o equilíbrio de um dado mercado (setor da economia), isso não há de impedir que pela atividade regulatória sejam introduzidos objetivos de ordem geral (consentâneos inclusive com os princípios reitores da ordem econômica constantes do artigo 170 da Constituição Federal - CF) que não seriam alcançados exclusivamente pela ação a livre iniciativa dos agentes econômicos. Embora a definição destes objetivos não caiba aos entes reguladores (pois deverão ser estabelecidos nos espaços de definição das políticas públicas), cabe aos órgãos reguladores viabilizar o atingimento destes objetivos de modo que eles sejam absorvidos pelo sistema regulado com o menor desequilíbrio possível (MARQUES NETO, 2003, p. 14).

A criação das agências reguladoras situa-se nesse contexto, sendo objeto da Recomendação de 31 de maio de 1996. Neste documento o Conselho acusa a obsolescência e o tamanho excessivo do aparato regulatório existente. A recomendação era de regular seguindo novos critérios e formatos mais democráticos, menos intervencionistas e burocráticos (BRASIL, 1997). Os anteprojeto de lei de criação das entidades regulatórias de serviços públicos delegados deveriam obedecer a certos princípios, dentre eles:

- a) Autonomia e independência das entidades reguladoras;
- b) Participação dos usuários, consumidores e investidores no processo de elaboração do marco regulatório através de mecanismos de participação e controle social;
- c) Limitação da intervenção do Estado na prestação de serviços públicos.

A função regulatória teria por objetivos, dentre outros:

- a) Promover e garantir competitividade de mercado;
- b) Garantir os direitos dos consumidores e usuários dos serviços públicos delegados;
- c) Estimular o investimento privado, nacional e estrangeiro, nas empresas prestadoras de serviços públicos;
- d) Buscar a qualidade e seguranças dos serviços públicos, garantindo a modicidade das tarifas impostas aos seus usuários;
- e) Garantir a adequada remuneração dos investimentos realizados pelas empresas prestadoras dos serviços públicos;
- f) Prevenir o abuso de poder econômico na relação prestadora de serviço x usuário-consumidor.

Além do previsto nas recomendações do Conselho de Reforma do Estado, incorporadas ao PDRAE, o Plano Diretor previa uma estratégia de transição para a Reforma englobando três dimensões: a institucional-legal, que trata da reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade; a cultural, com enfoque no estabelecimento da cultura gerencial dentro da Administração Pública; e finalmente o aperfeiçoamento da administração burocrática vigente com elementos gerenciais até a introdução da administração gerencial, com a modernização das estruturas e dos métodos de gestão.

A base da Reforma era a dimensão institucional-legal, materializada nas emendas constitucionais que viabilizaram as mudanças na gestão e no controle do Estado. As emendas constitucionais permitiram remover os constrangimentos e entraves jurídicos para a implantação do gerencialismo na Administração Pública brasileira. Acompanhando as alterações constitucionais surgiram dispositivos normativos regulamentadores aprovados no Congresso Nacional.

Considerando a privatização de empresas estatais e dos serviços públicos na forma de delegação, medidas defendidas no PDRAE, temos as seguintes emendas constitucionais e seus objetos:

- a) Emenda Constitucional nº 5, de 15 de agosto de 1995, determina que a exploração de gás natural local seja realizada diretamente pelos Estados ou mediante concessão;
- b) Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995, determina que a pesquisa e a lavra de recursos minerais, bem como o aproveitamento de potenciais de energia hidráulica, poderão ser efetuadas mediante autorização ou concessão da União por brasileiros ou empresa constituída sob normas brasileiras, com sede e administração no Brasil;
- c) Emenda Constitucional nº 7, de 15 de agosto de 1995, determina que a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre será disposta por lei, sendo o transporte aquático de mercadorias na cabotagem e a navegação interior realizável por embarcações estrangeiras;
- d) Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995, determina que a União deva explorar diretamente ou mediante delegação os serviços de telecomunicações e de radiodifusão;
- e) Emenda Constitucional nº 9, de 15 de agosto de 1995, determina que a União possa contratar com empresas estatais ou privadas a exploração de petróleo e gás natural, o refino, o comércio internacional e o transporte marítimo do petróleo e seus derivados básicos.

Subsequente à aprovação das emendas à Constituição Federal, houve a criação dos órgãos reguladores responsáveis por cada delegação de serviço público. Na figura de agências reguladoras, estes órgãos surgem para atuar na concessão e fiscalização das atividades econômicas, antes sob monopólio estatal. Elas assumem poderes normatizantes sobre o setor regulado e

arbitram questões referentes ao cumprimento de contratos e à aplicação de penalidades. Na prática as agências reguladoras são investidas de funções típicas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

As primeiras agências reguladoras são criadas por lei ainda na década de 1990. A Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, cria a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, cria a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL); e a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, cria a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Posteriormente, o modelo de regulação é expandido no segundo mandato presidencial de FHC e consolidado no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, com a criação de mais sete agências reguladoras (Anvisa, ANS, ANA, Antaq, ANTT, Ancine e Anac).

De forma complementar à consecução da Reforma Gerencial foi promulgada a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Chamada de “reforma administrativa” esta emenda introduz mais de cem modificações em dispositivos constitucionais relacionados ao regime, princípios e normas da Administração Pública, seus servidores e agentes, controle das despesas e finanças públicas (Santos, 1999).

As modificações que a promulgação da Emenda Constitucional nº 19 trouxe à Constituição Federal de 1988 tiveram impacto principalmente no regime jurídico e no sistema de remuneração do funcionalismo público. Algumas alterações que podemos destacar são:

- a) Fim do regime jurídico único. O regime estatutário (Lei nº 8.112/90) passa a ser aplicado apenas às carreiras de alto escalão, sendo as regras da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) aplicáveis às carreiras subalternas. Nestes casos o funcionário público perde a estabilidade no cargo, a aposentadoria integral e está sujeito à demissão por critérios como excesso nos quadros funcionais e contingência de gastos.
- b) Fim da isonomia com a possibilidade de criação de tabelas remuneratórias e gratificações diferentes para carreiras semelhantes dentro dos Ministérios, secretarias, autarquias e fundações.
- c) Aumento do prazo de estabilidade adquirida por estatutários de dois para três anos. Os servidores estáveis podem ser demitidos por

insuficiência de desempenho em avaliação periódica ou falta grave, assegurado processo administrativo com direito à ampla defesa e ao contraditório.

d) É estabelecido teto de remuneração único em todo o país, incluindo todos os vencimentos e remunerações adicionais a serem fixados por lei.

Outras alterações importantes trazidas pela Emenda ocorrem nas licitações, em que as empresas estatais terão leis próprias de licitação respeitando normas gerais definidas em lei federal, e com a criação dos contratos de gestão, dispositivos que tornam mais flexíveis os orçamentos e as folhas de pagamentos dos órgãos e entidades da administração com vínculos com os Ministérios, desde que se cumpram os objetivos e metas estabelecidos nos contratos.

2.7 Conclusão do capítulo dois

Conforme vimos neste capítulo o Brasil experimentou diversos modelos de administração. Nenhum deles totalmente implementados, tampouco totalmente superados. As práticas patrimonialistas ainda influenciam sobremaneira a gestão da máquina pública. Como tentativa de uma resposta ao patrimonialismo, a burocracia profissional nunca foi efetivamente instituída na estrutura administrativa do Estado brasileiro. Com o patrimonialismo ainda inerente à Administração Pública a burocracia adquiriu vícios que impediram a promoção do bem-estar social. O interesse público é prejudicado em favor de interesses corporativistas e da elite política com o uso da estrutura burocrática politizada.

A reforma gerencial também não trouxe respostas positivas aos anseios populares por uma Administração Pública mais eficiente. O ideário gerencial estabeleceu controles sobre resultados que nem sempre coincidem com os desejos da população. O Estado regulador pretendido pela reforma gerencial tornou-se um Estado desagregado em que não há responsabilização efetiva pelas falhas no atendimento ao interesse público, visto que o número elevado de organismos administrativos torna difícil ao cidadão buscar a representatividade de seus interesses, sejam políticos ou administrativos. A falha democrática no modelo gerencial está explícita na falta de mecanismos

de participação popular na governança do Estado e na definição das prioridades de ação estatal em consonância com o interesse público.

Nesse contexto, as agências reguladoras surgem como produtos da reforma gerencial. Com as privatizações de empresas estatais e serviços públicos, surgem as condições para a justificação do surgimento destas instituições, de acordo com plano ultraliberal de liberalização dos mercados e redução da presença direta do Estado na economia. Assim, as agências constituem-se em instrumentos de proteção à propriedade privada, de aperfeiçoamento dos setores regulados, incorporando a lógica de menos Estado e mais mercado.

O próximo capítulo abordará o contexto de criação das agências reguladoras, a natureza jurídica destes entes, tomando a ANTT como caso específico para posterior análise dos mecanismos de interface com a cidadania.

3 AGÊNCIAS REGULADORAS

3.1 Introdução

As mudanças no papel do Estado, tanto no aspecto social como na infraestrutura econômica, tiveram a regulação como principal enfoque. Nos anos 1970 os Estados Unidos e o Reino Unido constituíram-se no núcleo das reformas que posteriormente levariam diversos países, notadamente os da América Latina, a criar diversas agências reguladoras. No Brasil, as privatizações dos anos 1990 justificaram a criação de agências reguladoras para cada setor da economia e serviço público transferido ou delegado à iniciativa privada. Como discutido anteriormente, emendas constitucionais permitiram a exploração por entes privados de setores estratégicos da nossa economia como petróleo, energia elétrica, telecomunicações, saúde suplementar e transportes. Para cada setor privatizado criou-se uma agência reguladora que entre outras funções disciplinariam as atividades econômicas das empresas privadas visando o interesse público. Assim surgiram a ANP, a ANEEL, a ANATEL, a ANS, a ANTT, a ANTAQ e a ANAC, entre outras.

3.2 Contexto histórico de criação das agências reguladoras

Conforme visto anteriormente, os Estados Unidos e o Reino Unido foram os berços do modelo de Estado regulador. Nos Estados Unidos desenvolveu-se um modelo regulador caracterizado pela intervenção pública em situações de afronta ao bem-estar público, na defesa de interesses da coletividade e na observância do princípio liberal clássico de pesos e contrapesos. O respeito à livre concorrência é característico do modelo norte-americano. As intervenções regulatórias são corretivas dos efeitos negativos do abuso do poder de mercado (Alveal, 2003). No Reino Unido houve um rompimento com o padrão europeu de intensa intervenção estatal na economia após a Segunda Guerra Mundial. Com a reforma dos serviços públicos dos anos 1980 iniciou-se um amplo processo de privatização de empresas estatais de infraestrutura, acompanhado da desregulamentação da economia e da descentralização de serviços públicos.

No Brasil, o ideário regulador oriundo do gerencialismo de Estado praticado nos Estados Unidos e na Europa foi adotado no início dos anos 1990

com a Reforma do Estado. As diretrizes da reforma gerencial efetuada aqui foram propostas no âmbito do Conselho de Reforma do Estado, criado durante o governo de FHC. As propostas do Conselho alinhavam-se estreitamente com o ideário ultraliberal expresso no Consenso de Washington.

O termo ultraliberal é utilizado para referir-se ao ressurgimento das crenças liberais de livre mercado autorregulado, vigentes no século XIX, empregadas com radicalidade nas reformas antiintervenção do Estado no século XX. Já o Consenso de Washington refere-se ao receituário disseminado por organismos financeiros internacionais (Banco Mundial, FMI e Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID), de cunho ultraliberal, para as reformas promovidas na América Latina. O receituário do Consenso de Washington pode ser resumido nos seguintes pontos:

- *disciplina fiscal;*
- *priorização e rigidez nos gastos públicos;*
- *reforma tributária desonerante da produção;*
- *liberalização financeira;*
- *liberdade cambial;*
- *liberalização comercial;*
- *ênfase no investimento do capital estrangeiro;*
- *privatização;*
- *desregulação;*
- *aprovação/reconhecimento da lei das patentes (propriedade intelectual) (FONSECA, 2001, p. 33).*

A reforma regulatória brasileira surgiu como resposta às demandas de uma economia em crescimento e à urgência de ampliar a cobertura insuficiente e desigual de serviços públicos. A privatização foi o principal instrumento da reforma regulatória. As agências reguladoras resultam desse processo de privatização de empresas estatais e serviços. Figuram no ordenamento brasileiro como entes da Administração indireta, sob a qualificação de autarquias especiais.

3.3 Autarquias especiais: a natureza jurídica das agências reguladoras brasileiras

As agências reguladoras, segundo o ordenamento jurídico brasileiro, são entes da Administração indireta com atribuição de regular matéria específica de acordo com suas respectivas leis de criação. O termo “agência” é importado do direito norte-americano, visto que até a criação destas autarquias ainda não

tínhamos nenhuma instituição com esta denominação. Nos Estados Unidos as agências possuem um significado amplo, bem caracterizado nas palavras de Di Pietro:

[...] excluídos os três Poderes do Estado, todas as demais autoridades públicas constituem agências. Nos Estados Unidos, falar em Administração Pública significa falar nas agências, excluída do conceito a própria Presidência da República, ao contrário do que ocorre no Brasil, em que o Chefe do Poder Executivo integra a Administração Pública, estando colocado no seu ápice, orientando e dirigindo o seu funcionamento (DI PIETRO, 2012, p. 521).

No caso do Brasil, apesar de não serem denominadas agências, já havia instituições com função reguladora. Alguns exemplos são o Instituto de Defesa do Café (1923), o Instituto do Açúcar e do Alcool (1933), o Instituto Nacional do Sal (1940), mais recentemente o Banco Central e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Todos estes entes foram instituídos com a finalidade de regular a produção e o comércio ou, no caso do Banco Central e da CVM, com funções normativas e de fiscalização. A novidade que caracteriza as agências reguladoras é a competência de arbitrar conflitos entre usuários e prestadores de serviços, entre prestadores de serviços ou entre consumidores e fornecedores.

Em função de não haver lei específica que defina um perfil único para as agências reguladoras brasileiras, as leis de criação de cada agência tornam-se o objeto de exame para definição de um padrão mais ou menos estabelecido da natureza destes entes administrativos. O fato é que as agências reguladoras brasileiras vêm sendo criadas como autarquias sob um regime especial que define sua autonomia em relação à Administração direta.

A criação das agências reguladoras brasileiras na forma de autarquias especiais não as diferenciou necessariamente das autarquias comuns. Segundo definição de Justen Filho (2006), “autarquia é uma pessoa jurídica de direito público, instituída para desempenhar atividades administrativas sob regime de direito público, criada por lei que determina o grau de sua autonomia em face da Administração direta”. As agências reguladoras são pessoas jurídicas de direito público, que desempenham atividades que antes eram exclusivas da Administração direta, criadas por leis específicas que definem suas competências e o grau de autonomia em relação à Administração direta,

que no caso se configuram nos Ministérios afetos a cada setor regulado. Não se evidencia aqui o diferencial entre autarquia comum e especial. As leis de criação de cada agência têm em comum as expressões “autonomia administrativa, funcional e financeira” e “independência hierárquica, patrimonial e de gestão de recursos humanos” que não inovam nas características gerais das autarquias. Mello argumenta:

Ora, “independência administrativa” ou “autonomia administrativa”, “autonomia financeira”, “autonomia funcional” e “patrimonial e de gestão de recursos humanos” ou de quaisquer outros que lhes pertencam, “autonomia nas suas decisões técnicas”, “ausência de subordinação hierárquica”, são elementos intrínsecos à natureza de toda e qualquer autarquia, nada acrescentando ao que lhes é inerente. Nisto, pois, não há peculiaridade alguma; o que pode ocorrer é um grau mais ou menos intenso destes caracteres (MELLO, 2009, p. 174).

A natureza de autarquia especial que caracteriza as agências reguladoras materializa-se então no mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes. Conforme a Lei nº 9.986/2000, os dirigentes das agências são escolhidos pelo Presidente da República, dependendo de aprovação no Senado Federal, para mandatos que não coincidem em prazo de tempo com o do Chefe do Poder Executivo. A direção das agências se dá de forma colegiada, por Diretoria ou Conselho Diretor, sendo um dos diretores nomeado o Diretor Geral ou Presidente da agência. A escolha dos diretores ocorre entre brasileiros de reputação ilibada, com formação universitária e elevado conceito no âmbito da competência exigida para o cargo. O Presidente da República nomeia o Diretor Geral ou Presidente da agência dentre os membros da Diretoria ou Conselho Diretor.

Às agências compete regular setores da economia através de mecanismos como: implementação de políticas para o setor, fixadas pela Presidência da República ou Ministério setorial; expedir normas para o setor regulado; fiscalizar o cumprimento das normas; aplicar sanções pelo descumprimento das normas; dirimir conflitos entre usuários e prestadores de serviços ou entre estes; solicitar informações aos agentes regulados; fixar critérios de controle de qualidade de serviços e produtos. Além destes, recorre-se a Di Pietro para elencar as atribuições que dizem respeito às concessões, permissões e autorizações de serviço público:

As atribuições das agências reguladoras [...] resumem-se ou deveriam resumir-se às funções que o poder concedente exerce nesses tipos de contratos ou atos de delegação: regulamentar os serviços que constituem objeto da delegação, realizar o procedimento licitatório para a escolha do concessionário, permissionário ou autorizatário, celebrar o contrato de concessão ou permissão ou praticar ato unilateral de outorga da autorização, definir o valor da tarifa e da sua revisão ou reajuste, controlar a execução dos serviços, aplicar sanções, encampar, decretar a caducidade, intervir, fazer a rescisão amigável, fazer a reversão de bens ao término da concessão, exercer papel de ouvidor de denúncias e reclamações dos usuários, enfim exercer todas as prerrogativas que a lei outorga ao Poder Público na concessão, permissão e autorização (DI PIETRO, 2012, p. 529).

As decisões e atos administrativos das agências são passíveis de controle pelo Poder Legislativo, na medida em que não podem inovar ou conflitar com normas constitucionais ou legais, sob o domínio do princípio da legalidade. Também estão sujeitas ao controle do Poder Judiciário quando seus atos causam lesão ou ameaça de lesão a direito, segundo a Constituição Federal. Em relação ao Poder Executivo, os atos das agências reguladoras não podem ser revistos ou alterados pela Administração direta, a não ser pelo Poder Judiciário. Além disso, as agências sujeitam-se ao controle financeiro, contábil e orçamentário exercido pelo Tribunal de Contas, conforme previsto na Constituição.

Em relação aos servidores das agências reguladoras, a Lei nº 9.986/2000 previa o regime celetista em todas as agências. Mas o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.310 movida pelo Partido dos Trabalhadores (PT), considerou que o regime celetista não era compatível com uma função típica de Estado desempenhada pelos servidores das agências. A Lei nº 10.841/2004 veio corrigir essa anomalia alterando a Lei nº 9.986/2000 em diversos dispositivos para determinar o regime estatutário, regido pela Lei nº 8.112/1990, para os servidores das agências reguladoras, além de criar os respectivos cargos e extinguir os empregos públicos vigentes do antigo regime trabalhista.

3.4 Elementos que caracterizam a autonomia das agências reguladoras

A autonomia ou independência das agências reguladoras se manifesta em quatro esferas: administrativa, decisória, financeiro-orçamentária e normativa.

A autonomia administrativa envolve o regime especial de investidura e demissão dos dirigentes das agências. Os cargos que ocupam são providos em comissão por tempo determinado e sua demissão não pode ocorrer a qualquer tempo ou por critérios político partidários. De acordo com Medauar:

Os Diretores ou Conselheiros somente perderão o mandato em caso de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado, de condenação em processo administrativo disciplinar, podendo haver previsão de outras hipóteses na lei de criação da Agência (Lei 9.986/2000, art. 9º e parágrafo único). Este é um dos mecanismos, em tese, para evitar a chamada captura, que é a tomada de decisões em atendimento a pressões ou influências oriundas de agentes políticos ou de agentes regulados (MEDAUAR, 2012, p. 85).

Por autonomia decisória entende-se a discricionariedade que as agências têm para decidir sobre assuntos técnicos e regulatórios relativos à prestação de serviços públicos delegados e ao regulamento de atividades econômicas. Assim, não há a possibilidade de intervenção de outros órgãos no âmbito regulatório das agências. Nem mesmo a Presidência da República tem competência para rever atos das agências reguladoras. Nas palavras de Carvalho Filho:

[...] o poder revisional se exaure no âmbito interno. No caso de irrevogação contra decisão administrativa final, firmada pela instância máxima da entidade, deve o interessado buscar no judiciário a satisfação de seu interesse (CARVALHO FILHO, 2011, p. 437).

Em relação à autonomia financeiro-orçamentária recorre-se à Justen Filho:

O modelo de agências reguladoras comporta a atribuição de autonomia financeira, por meio da garantia de receitas vinculadas. Isso significaria a possibilidade de manutenção de sua estrutura e de seu funcionamento sem dependência de disputas políticas sobre a distribuição de verbas orçamentárias (JUSTEN FILHO, 2006, p.481).

Cabe destacar que nem sempre há liberdade de orçamento, sendo a fonte de recursos financeiros das agências controlada pelo Ministério de Planejamento e Orçamento. Ademais, a maioria das agências reguladoras tem instituída como receita a taxa de fiscalização e o valor arrecadado com multas inerentes da atividade fiscalizatória exercida sobre os agentes regulados.

Por fim, a autonomia normativa decorre das competências instituídas nas leis de criação das agências. Nelas está presente a prerrogativa de elaborar e editar normas e regulamentos para controlar os setores privados sob sua esfera de atuação. Segundo Carvalho Filho:

O poder normativo técnico indica que essas autarquias recebem das respectivas leis delegação para editar normas técnicas (não as normas básicas de política legislativa), complementares de caráter geral, retratando poder regulamentar mais amplo, porquanto tais normas se introduzem no ordenamento jurídico como direito novo (ius novum) (CARVALHO FILHO, 2011, p. 436).

Exaurida a argumentação sobre a criação e a natureza das agências reguladoras, apresenta-se com maior detalhamento a ANTT, objeto deste trabalho.

3.5 A Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT

O setor de transportes, assim como os demais setores envolvidos na reforma gerencial, passou por transformações importantes desde o final da década de 1990. O Ministério dos Transportes, com o objetivo de promover a integração dos diferentes modais de transportes (rodoviário, ferroviário e aquaviário), buscando a redução dos seus respectivos custos, iniciou um processo de reestruturação da infraestrutura de transportes nacional. Assim, em 1999, tramitou no Congresso o projeto de lei que resultou na extinção do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) com a promulgação da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. Ademais, o Decreto nº 4.128, de 13 de fevereiro de 2002, dispôs sobre a inventariança, a transferência e a incorporação dos direitos, das obrigações e dos bens móveis e imóveis do DNER à União e aos entes criados pela Lei nº 10.233/2001, especificamente à ANTT e ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

O referido decreto determinou como herança do DNER para ANTT o disposto no art. 4º:

Art. 4º Durante o processo de inventariança, serão transferidos:

...

IV - à ANTT:

a) os contratos de concessão de exploração de rodovias federais, assim como aqueles acessórios relativos à fiscalização e supervisão das mesmas concessões;

b) os acervos técnicos pertinentes aos instrumentos referidos na alínea "a" deste inciso, incluindo registros, dados e informações relativos aos programas, projetos, obras e serviços concernentes;

c) a guarda e o controle de demais documentos integrantes do acervo documental da Autarquia em extinção, relativos a áreas de competência da ANTT, que, pelos termos da legislação aplicável, devam ainda ser conservados; e

d) licitações em andamento, na fase em que se encontrem, e que estejam na esfera de competência da ANTT, ouvido previamente o Ministério dos Transportes (BRASIL, 2002).

Após a extinção do DNER, na prática não houve alteração dos modelos de concessões rodoviárias construídos durante a existência do DNER. Inovações contratuais ocorreriam somente a partir de 2008, com as novas licitações de trechos de rodovias federais. Em relação ao transporte ferroviário, com a extinção da Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA) entre 1996 e 1998, toda a malha ferroviária nacional foi privatizada, mediante concessão, e os ativos operacionais (infraestrutura, locomotivas, vagões e outros bens vinculados à operação ferroviária) arrendados à iniciativa privada. No tocante ao transporte rodoviário de passageiros, ainda não foi realizada a nova licitação prometida pelo Projeto da Rede Nacional de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros (PROPASS) da ANTT, o que resulta na continuidade dos antigos contratos de autorização e permissão, muitos datados da década de 1970 e não precedidos de processo licitatório. Nota-se que a ANTT surgiu bem depois do processo de privatização do setor de transportes.

3.5.1 Lei de criação da ANTT

A Lei nº 10.233/2001, que dentre outras providências reestrutura o transporte terrestre nacional, apresenta diretrizes gerais para o gerenciamento da infraestrutura e operação dos transportes terrestres. Dentre elas destaca-se a descentralização das ações promovendo a transferência a outras entidades

públicas, mediante convênios de delegação, ou a empresas públicas ou privadas, mediante outorgas de autorização, concessão ou permissão, conforme já disposto no inciso XII do art. 21 da Constituição Federal. Nesse contexto a mesma lei cria a ANTT com o objetivo de regular ou supervisionar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes terrestres, exercidas por terceiros (BRASIL, 2001). É o caso das concessões de exploração de rodovias federais através de praças de pedágio, das concessões de exploração da infraestrutura e ativos ferroviários, das autorizações e permissões de exploração do transporte interestadual e internacional de passageiros, etc.

3.5.2 Forma jurídica, vinculação e esfera de atuação

A Lei nº 10.233/2001, em seu art. 21, vincula a ANTT ao Ministério dos Transportes. O parágrafo 2º do mesmo artigo confere regime autárquico especial à ANTT, caracterizado por independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo de seus dirigentes. De acordo com a referida norma, constitui esfera de atuação da ANTT o disposto no art. 22:

Art. 22. Constituem a esfera de atuação da ANTT:
I – o transporte ferroviário de passageiros e cargas ao longo do Sistema Nacional de Viação;
II – a exploração da infraestrutura ferroviária e o arrendamento dos ativos operacionais correspondentes;
III – o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;
IV – o transporte rodoviário de cargas;
V – a exploração da infraestrutura rodoviária federal;
VI – o transporte multimodal;
VII – o transporte de cargas especiais e perigosas em rodovias e ferrovias (BRASIL, 2001).

3.5.3 Objetivos

Em relação aos objetivos da ANTT destaca-se o previsto no art. 20 de sua lei de criação:

Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário:
I - implementar, em suas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, pelo Ministério dos Transportes e pela Secretaria de Portos da Presidência da República, em suas respectivas áreas de

competência, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei;

II – regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;

b) harmonizar, preservado o interesse público, 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).

3.5.4 Estrutura organizacional e quadro funcional

No que diz respeito à estrutura organizacional, a Lei nº 10.233/2001 prevê que a ANTT tenha uma Diretoria atuando em regime de colegiado como instância máxima de decisão, bem como disponha de um Procurador-Geral, um Ouvidor e um Corregedor. A Diretoria da ANTT é composta por um Diretor-Geral e quatro Diretores. Como já mencionado anteriormente, os requisitos para nomeação dos Diretores da agência são os comuns a toda agência reguladora: ser brasileiro de reputação ilibada, com formação universitária e elevado conceito no campo de especialidade do cargo a ser exercido, sendo nomeado pelo Presidente da República após aprovação pelo Senado Federal, nos termos da Constituição. O Diretor-Geral da ANTT é nomeado dentre os integrantes da Diretoria com investidura na função por prazo determinado no ato da nomeação. Os mandatos dos Diretores e do Diretor-Geral da ANTT são de quatro anos não coincidentes, admitida uma recondução. A perda de mandato ocorre em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado, processo administrativo disciplinar ou descumprimento manifesto de atribuições.

A estrutura organizacional compreende ainda a Auditoria Interna, a Secretaria-Geral, o Gabinete do Diretor-Geral, a Procuradoria-Geral, a Ouvidoria, a Corregedoria, a Assessoria Técnica para o Transporte Internacional, nove Superintendências e nove Unidades Regionais.

Em relação ao quadro funcional de servidores efetivos e comissionados da ANTT, existem de acordo com a Lei nº 10.233/2001 os cargos efetivos de nível superior de Procurador; os Cargos Comissionados de Direção (CD), de Gerência Executiva (CGE), de Assessoria (CA) e de Assistência (CAS); e os

Cargos Comissionados Técnicos (CCT). Por outro lado, a Lei nº 10.871/2002 criou as carreiras e organizou os cargos efetivos das agências reguladoras. No caso da ANTT o inciso VIII do art. 1º descreve os cargos que compõe a carreira:

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 infraestrutura, bem como à implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas respectivos a essas atividades (BRASIL, 2002);

3.5.5 Receitas e orçamento

No tocante às receitas e ao orçamento da ANTT, o art. 77 da Lei nº 10.233/2001 prevê dotações orçamentárias do Orçamento Geral da União, recursos de cobrança de multas e emolumentos e o produto da arrecadação da taxa de fiscalização da prestação de serviços e de exploração de infraestrutura atribuída à ANTT.

3.6 Conclusão do capítulo três

Como resultado da reforma do aparelho do Estado, com incorporação de princípios gerenciais pregados pela ideologia ultraliberal, são criadas as agências reguladoras com esfera de atuação nos setores da economia privatizados. Criadas como autarquias em regime especial, as agências reguladoras padecem de uma caracterização única. A lei de criação de cada agência define sua natureza jurídica e suas competências, o que suscita questionamentos referentes aos limites de atuação das agências e gera conflitos de atribuições com outros órgãos administrativos.

Por outro lado, a exclusividade de nomeação de dirigentes das agências reguladoras por parte da Presidência da República pode resultar em ingerência político partidária na sua atuação. Aliado a isto, a falta de mecanismos de participação popular na gestão das agências, com controles sociais posteriores aos seus atos, cria um ambiente de déficit democrático prejudicial ao interesse público.

Assim, apesar da promessa de fortalecimento da democracia, a reforma gerencial não garante a participação efetiva do cidadão na gestão dos serviços públicos. A análise da estrutura da ANTT não identificou instâncias organizacionais de articulação com a sociedade civil, excetuando-se aquelas que permitem a relação com os entes regulados. Ao cidadão, identificado como usuário pela Agência, reserva-se apenas a exigência de seus direitos, sem possibilidade de participação.

O capítulo seguinte tratará dos mecanismos de interface com a cidadania da ANTT, partindo de uma perspectiva contra-hegemônica de democracia e participação popular, em contraponto às concepções de democracia representativa e de controle social e transparência da reforma gerencial.

4 MECANISMOS DE INTERFACE COM A CIDADANIA

4.1 Introdução

Este capítulo destina-se à análise descritiva dos mecanismos de interface com a cidadania existentes no âmbito da ANTT, levando-se em consideração a limitação da efetiva participação do cidadão nas decisões da Agência. Para isso, recorre-se em um primeiro momento à conceituação de democracia e participação cidadã, conceitos estes antagônicos a um regime democrático hegemônico, caracterizado pela imposição de uma representatividade que restringe a soberania popular. Em um segundo momento, realiza-se a conceituação de controle social e transparência, mecanismos de suposta participação na gestão pública, mas que apenas apresentam caráter informativo. Por fim, procede-se a análise dos mecanismos de interface da ANTT de forma a demonstrar, de acordo com os conceitos de democracia participativa, controle social e transparência, que não há realmente a participação popular na tomada de decisões da Agência e que os mecanismos apresentados pela ANTT apenas possibilitam o controle social e a transparência de seus atos.

4.2 Democracia representativa *versus* democracia participativa

A democracia representativa é tida como o único regime democrático realmente instituído de acordo com as interpretações difundidas da teoria democrática. O pensamento hegemônico acerca do tema caracteriza a democracia como instrumento de representação política, resumida ao exercício do sufrágio universal através do voto em eleições livres, em que as decisões políticas não são tomadas de forma direta pelos cidadãos, mas por pessoas especialmente eleitas para esse fim. Nesse diapasão Schumpeter afirma:

A democracia é um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas. E justamente este deve ser o ponto de partida para qualquer tentativa de definição (SCHUMPETER, 1961, p. 291).

Nessa concepção, a questão da soberania popular – o governo do povo, pelo povo e para o povo, conceito lincolniano cerne da democracia clássica – é tratada por Schumpeter como uma questão resolvida pela representatividade:

[...] a dignidade humana, a satisfação de ver que, de maneira geral, os assuntos políticos se desenrolam de acordo com as expectativas da pessoa, a coordenação da política com a opinião pública, a confiança e a cooperação do cidadão com o governo, a dependência deste último do respeito e do apoio do homem das ruas — tudo isso em muito mais, que tantos de nós consideram a própria essência da democracia, é satisfatoriamente abrangido pela ideia do governo aprovada pelo povo. E uma vez que é evidente que, com exceção do caso da democracia direta, o povo, como povo, não pode jamais governar ou dirigir realmente, a justificativa desta definição parece completa (SCHUMPETER, 1961, p. 296).

Alinhado ao pensamento de Schumpeter, Bobbio define democracia representativa como um instrumento satisfatório e estabelece uma ineficácia na participação direta dos cidadãos:

A expressão "democracia representativa" significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para esta finalidade. Ponto e basta (BOBBIO, 1986, p. 44).

Que a democracia direta não seja suficiente torna-se claro quando se considera que os institutos de democracia direta no sentido próprio da palavra são dois: a assembleia dos cidadãos deliberantes sem intermediários e o referendium. Nenhum sistema complexo como é o de um estado moderno pode funcionar apenas com um ou com outro, e nem mesmo com ambos conjuntamente (BOBBIO, 1986, p. 53).

O excesso de participação [...] pode ter como efeito a saciedade de política e o aumento da apatia eleitoral. O preço que se deve pagar pelo empenho de poucos é frequentemente a indiferença de muitos. Nada ameaça mais matar a democracia que o excesso de democracia (BOBBIO, 1986, p. 26).

Ainda seguindo o modelo democrático hegemônico, Dahl (2001) denomina a democracia efetivamente existente como poliarquia (governo de muitos), o “moderno governo representativo democrático”. Segundo Dahl, a poliarquia necessita das seguintes instituições políticas:

1. Funcionários eleitos.
2. Eleições livres, justas e frequentes.
3. Liberdade de expressão.

4. Fontes de informação diversificadas.
5. Autonomia para as associações.
6. Cidadania inclusiva (DAHL, 2001, p. 99).

De acordo com Dahl, a existência destas instituições seria suficiente para definir um regime como democrático. Percebe-se que não há previsão para uma participação direta dos cidadãos. Nem mesmo a instituição da “cidadania inclusiva” pode ser considerada como participação efetiva na tomada de decisões, pois Dahl a define como mero exercício de direitos, entre os quais estão:

[...] o direito de votar para a escolha dos funcionários em eleições livres e justas; de se candidatar para os postos eletivos; de livre expressão; de formar e participar organizações políticas independentes; de ter acesso a fontes de informação independentes; e de ter direitos a outras liberdades e oportunidades que sejam necessárias para o bom funcionamento das instituições políticas da democracia em grande escala (DAHL, 2001, p. 100).

Como proposta alternativa ao instituto hegemônico da democracia representativa há o argumento comum a diversos autores de uma combinação da representatividade com a democracia participativa. Destaca-se Coutinho que utilizando-se de uma concepção rousseauiana de democracia afirma:

O que é a democracia, para Rousseau? É a participação de todos, o que ele chamou de soberania popular, uma democracia direta. Para ele, a soberania não pode ser representada, pode ser apenas delegada. Dada a complexidade do mundo moderno, é impossível não haver representação. Mas, democracia efetiva implicará um controle da representação. Ou seja a combinação de democracia representativa com elementos de democracia direta (COUTINHO, 2002).

Vitullo (2009), ao dissociar a representação da democracia representativa, segundo ele uma “identidade que expressa com contundência a hegemonia conquistada pela ideologia liberal ao longo dos últimos duzentos anos”, resgata os valores positivos intrínsecos da representatividade:

A representação possibilita, também, uma negociação continuada, o estabelecimento de opiniões e decisões encadeadas, evitando um eterno recomeçar de estaca zero. Permite as trocas, as compensações e a reciprocidade, em um processo que não se encerra com cada votação ou com cada decisão e no qual as ideias ganham mais força do que a simples contabilização de cabeças. Em uma democracia em que primam os princípios do governo direto,

essa negociação estendida no tempo pode ser bem mais difícil de alcançar (VITULLO, 2009, p. 290).

Em contraste com a carga liberal que aliena o poder popular na democracia representativa, a democracia participativa dá poder decisório ao cidadão. Nas palavras de Arnstein:

Participação é a redistribuição de poder que permite aos cidadãos sem-nada, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, a serem ativamente incluídos no futuro. Ela é a estratégia pela qual os sem-nada se integram ao processo de decisão acerca de quais as informações a serem divulgadas, quais os objetivos e quais as políticas públicas que serão aprovadas, de que modo os recursos públicos serão alocados, quais programas serão executados e quais benefícios, tais como terceirização e contratação de serviços, estarão disponíveis. Resumindo, a participação constitui o meio pelo qual os sem-nada podem promover reformas sociais significativas que lhes permitam compartilhar dos benefícios da sociedade envolvente (ARNSTEIN, 2002, p. 1).

A participação popular, mesmo se efetivada através da representação, tem a potencialidade de contribuir para a boa gestão dos fundos públicos, diminuindo a ineficiência e os desperdícios e contendo a corrupção (Lyra, 2008). Além disso, para Lyra:

[...] a participação da sociedade também contribui para relativizar o saber técnico, ao mostrar que este não é neutro, sendo as propostas que nele se fundamentam inseparáveis da forma de considerar (e de se relacionar) com os interesses econômicos e sociais em jogo. Assim, a gestão pública não é apanágio de doutores, de especialistas ou de profissionais da política, sendo imprescindível a participação do cidadão. Ainda assim, é de capital importância que os conselheiros representantes da sociedade ostentem, não somente representatividade, empenho, relacionamento com as suas bases e capacidade de intervenção política, mas, também, preparo para o exame dos dossiês, por vezes complexos, que serão submetidos à sua apreciação (LYRA, 2008, p. 19).

A intensificação da participação popular, dado o modelo democrático estabelecido, demanda mecanismos de participação nos quais os cidadãos possam influir diretamente na formulação de políticas públicas. Dentro da concepção participativa, mecanismos como controle social e transparência não se mostram suficientes na medida em que não tem cunho deliberativo e decisório que inclua o cidadão. Não obstante, a atuação do Estado precisa ser

vinculada às decisões produzidas democraticamente através de instrumentos de participação popular efetiva.

A breve análise de Vitullo sobre a Constituição Bolivariana, aprovada na Venezuela em votação popular em 1999, demonstra este ponto de vista:

Na sua redação verifica-se uma ênfase muito acentuada nas instâncias de controle exógeno do poder político, de baixo para cima, orientadas à fiscalização das instituições tradicionais de representação política. Em diversos trechos do novo texto constitucional se destaca a importância da participação popular na gestão dos assuntos públicos, entendendo que tal participação é o meio necessário para alcançar “o protagonismo que garanta ao povo pleno desenvolvimento individual e coletivo” (art.62). Esse protagonismo do povo no exercício governamental se traduz na consagração de mecanismos que vão muito além da eleição e que permitem a este o exercício permanente do poder político: “referendum, consulta popular, revogatória de mandatos, iniciativa legislativa, constitucional e constituinte, cabildo aberto e assembleia de cidadãos” (art. 70) (VITULLO, 2009, p. 294).

O contraponto ao modelo hegemônico de democracia, que reduz ao plano político a manifestação democrática instrumentalizada pelo sufrágio, suscita mudanças que afetam os planos econômico e social, na medida em que estimula o engajamento do cidadão não só na gestão pública, mas também nas relações de trabalho e emprego e na busca por justiça social.

4.3 Transparência, controle social e participação popular

A Constituição Federal de 1988, no parágrafo único do art. 1º, estabelece que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Em diversos trechos de nossa Carta Magna está prevista a participação dos cidadãos nas instituições públicas:

Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

Art. 29 ...

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias...

§ 2º - às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

...

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

...
I - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988).

No entanto, estas formas de participação estão submetidas a princípios constitucionais e regras formais que limitam o poder decisório da população. A participação, nesse caso, é restringida a formas de controle social e transparência, frutos de direitos previstos em incisos do art. 5 da Constituição e nas modificações no art. 37 trazidas pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998:

Art. 5...

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

...

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

...

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública (BRASIL, 1988).

Apesar de ser um instrumento importante para a democracia, o controle social “é ato posterior à tomada de decisões, ocorrendo após as mesmas ou decorrer de sua execução, motivo pelo qual não é forma de participação cidadã, mas sim um direito do cidadão” (Dasso Júnior, 2011). Em seu turno a transparência, um desdobramento do princípio constitucional da publicidade,

constitui-se em uma obrigação estatal de prestar informações ao cidadão, que tem o direito de recebê-las, mas:

[...] muito freqüentemente a ênfase está na mão única da informação – dos técnicos para o cidadão, sem que haja um canal de comunicação que permita o retorno, e menos ainda que haja poder de negociação. Sob estas condições, especialmente quando a informação é divulgada apenas nos estágios finais do planejamento, as pessoas têm pouca possibilidade de influenciar o programa que foi definido para "seu benefício" (ARNSTEIN, 2002, p. 6).

Há formas de participação direta da coletividade mais amplas, previstas no art. 14 da Constituição:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
I - plebiscito;
II - referendo;
III - iniciativa popular (BRASIL, 1988).

A Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, regulamenta os mecanismos de participação previstos no art. 14 da Constituição da seguinte forma:

Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.
§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.
§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (BRASIL, 1998).

Percebe-se que mesmo nestes mecanismos mais amplos não há deliberação popular na formulação das matérias propostas. Ao cidadão cabe aprovar ou não o que vai se discutir ou o que já foi decidido nas Casas Legislativas e no âmbito do Poder Executivo. A prerrogativa da deliberação e da decisão continua nas mãos dos representantes eleitos pelo voto popular, até mesmo a iniciativa da utilização destes mecanismos. Por sua vez, as condições para o instituto da iniciativa popular tornam o mecanismo quase impraticável.

Outras formas de participação estão previstas na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. As consultas públicas, por exemplo, ocorrem por iniciativa dos órgãos competentes em matérias de interesse geral para a manifestação por escrito de terceiros antes das decisões. Há também a previsão de realização de audiências públicas para o debate das questões relevantes sobre a matéria do processo. Em nenhum dos casos há garantias de que as contribuições apresentadas pela sociedade serão efetivamente levadas em consideração na formulação das decisões. As limitações democráticas desses mecanismos são percebíveis:

Quando os tomadores de decisão restringem as contribuições dos cidadãos apenas a este nível, participação permanece apenas um ritual de fachada. As pessoas são vistas basicamente como abstrações estatísticas e a participação é medida pelo número de pessoas presentes nas reuniões, quantos folhetos foram distribuídos ou quantas pessoas foram entrevistadas. O que os cidadãos conseguem em todas estas atividades é que eles "participaram da participação". E o que os tomadores de decisão conseguem é a evidência de que eles cumpriram as normas de envolver "aquelas pessoas" (ARNSTEIN, 2002, p.6).

O déficit democrático proveniente da limitação da participação da sociedade na formulação das políticas públicas se reflete nos mecanismos de participação existentes nas agências reguladoras. Assim, uma análise descritiva dos mecanismos de participação e controle social da ANTT se faz necessária para identificar a possibilidade ou não de existir caráter deliberativo, decisório e vinculante nas diversas formas de interface da Agência com a cidadania, especialmente os usuários dos serviços públicos pertencentes à esfera de atuação da ANTT.

4.4 Mecanismos de participação e controle social da ANTT

A ANTT apresenta diversos mecanismos de interface com a cidadania, os quais a Agência denomina Processos de Participação e Controle Social – PPCS (ANTT, 2011). São eles as audiências públicas, as consultas públicas, as reuniões participativas e as tomadas de subsídios. Ademais, a ANTT dispõe de uma Ouvidoria com diversos canais de comunicação.

4.4.1 Audiências públicas

As audiências públicas estão previstas no art. 68 da Lei nº 10.233/2001, a lei de criação da ANTT, no art. 32 do Decreto nº 4.130/2002, o decreto que aprova o regulamento da ANTT, e no art. 108 do Anexo da Resolução ANTT nº 3.000/2009, a resolução que aprova o regimento interno e a estrutura organizacional da Agência. De acordo com as referidas normas, as iniciativas de projetos de lei, alterações de normas administrativas e decisões da Diretoria para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte serão precedidas de audiência pública com os objetivos de: recolher subsídios para o processo decisório da ANTT; propiciar aos agentes e usuários dos serviços de transporte terrestre a possibilidade de encaminhamento de seus pleitos e sugestões; identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto da audiência pública; e dar publicidade à ação regulatória da ANTT.

Segundo a Resolução ANTT nº 3.705/2011, que dispõe sobre os processos de participação e controle social no âmbito da ANTT, a audiência pública é instrumento utilizado para consolidar proposta final de ação regulatória, aberto ao público, que possibilita participação oral ou escrita em sessões presenciais. As sessões presenciais poderão ocorrer mediante a utilização de tecnologias da informação e comunicação. Os interessados, pessoas físicas ou jurídicas, poderão participar diretamente ou através de representantes diretos ou organizações representativas. Desde sua criação a ANTT realizou, ou ainda realiza, 137 audiências públicas, sendo apenas 77 na modalidade presencial, de acordo com consulta feita em seu sítio na Internet em 30/06/2013.

Embora exista a obrigatoriedade de realização de audiências públicas em certos casos, elas dependem da aprovação da Diretoria Colegiada para acontecer. Sobre esta peculiaridade Dasso Júnior observa:

[...] não basta que exista previsão legal de audiência pública. Há necessidade de que o instituto seja obrigatório, constituindo-se em ato vinculado. Ocorre que a realização das audiências públicas depende do juízo de conveniência dos dirigentes das agências. Isso representa um déficit democrático, pois, se não estiver prevista na legislação setorial a realização obrigatória de audiências públicas no

exercício de função normativa, tal prática sempre dependerá de decisão do gestor (DASSO JÚNIOR, 2006, p. 388).

Por outro lado, apesar de haver uma indicação de que as sessões presenciais das audiências públicas sejam em locais próximos e de fácil acesso aos afetados pela matéria, historicamente as sessões se concentram em Brasília/DF, seja na sede da ANTT ou em sedes de outras instituições públicas.

Outra característica deficitária de participação democrática das audiências públicas da ANTT é o horário de realização das sessões presenciais das mesmas. Normalmente as audiências ocorrem nos turnos da manhã ou da tarde, coincidindo assim com os turnos de trabalho da esmagadora maioria dos cidadãos brasileiros. Dessa forma, se torna impossível o comparecimento do cidadão interessado na matéria a ser tratada na audiência pública, visto que demandaria sua falta ao trabalho para exercer sua cidadania. Parece que a deliberação junto à sociedade não é uma prerrogativa deste instrumento de participação.

Ademais, cabe destacar que as audiências públicas devem ser realizadas concomitantemente com as consultas públicas, de forma que sejam aplicadas como se fossem um único instrumento, ocorrendo o intercâmbio documental (ANTT, 2011).

As características deste instrumento demonstram o seu caráter consultivo, sem a necessária vinculação das contribuições apresentadas pela sociedade às ações regulatórias formuladas exclusivamente pela Agência.

4.4.2 Consultas públicas

As consultas públicas, previstas no art. 108 da Resolução ANTT nº 3.000/2009, são instrumentos utilizados para consolidar proposta final de ação regulatória, abertos ao público, e que possibilitam aos interessados o encaminhamento de contribuições por escrito sobre matéria definida pela ANTT, em momento diverso das sessões presenciais.

Com exceção da obrigatoriedade de realização de consulta pública quando há audiência pública em curso, a ocorrência de consultas públicas é facultativa nos casos em que a matéria em causa envolver assunto de interesse geral que deve ser submetido à validação da sociedade (ANTT,

2011). O fato de terem sido feitas 11 consultas públicas desde a criação da ANTT até o momento, sendo que neste período foram publicadas cerca de 4.000 resoluções, demonstra que a Agência não costuma consultar a sociedade sem que seja isto uma obrigatoriedade normativa.

Da mesma forma que as audiências públicas, as consultas públicas apresentam somente caráter consultivo. O que as diferencia do primeiro instrumento é a modalidade de realização.

4.4.3 Reuniões participativas

As reuniões participativas, também previstas no art. 108 da Resolução nº 3.000/2009, são instrumentos utilizados para construção do conhecimento sobre dada matéria e para o desenvolvimento de propostas, abertas ao público ou, a critério da ANTT, restritas a convidados, que possibilitam participação oral ou escrita em discussões presenciais, sobre matéria definida pela Agência.

As reuniões participativas, diferentemente das consultas públicas, são plenamente facultativas, podendo versar sobre temas em aberto ou sobre documentos específicos. A restrição a convidados tem como propósito levantar expectativas, percepções e sugestões de atores específicos que, em face de sua condição diferenciada do público em geral em relação à matéria objeto da discussão, possam contribuir com o desenvolvimento de determinado processo conduzido pela ANTT (ANTT, 2011). Até o momento foram divulgados apenas 26 processos de reuniões participativas, dos quais dois estão em andamento. O primeiro processo de reunião participativa data de 19/09/2011, mais de 10 anos após a criação da Agência.

Mais uma vez apenas o caráter consultivo se apresenta. Neste caso, há a questão da faculdade de realização, submetida ao juízo de conveniência da ANTT.

4.4.4 Tomada de Subsídios

As tomadas de subsídios, igualmente previstas no art. 108 da Resolução nº 3.000/2009, são instrumentos utilizados para a construção do conhecimento sobre dada matéria e para o desenvolvimento de propostas, que, a critério da ANTT, podem ser abertas ao público ou restritas a convidados, e que possibilita aos interessados o encaminhamento de contribuições por escrito à

Agência sobre matéria definida pela ANTT, em momento diverso das sessões presenciais.

O processo de tomada de subsídio tem o propósito de identificar aspectos relevantes à matéria em discussão na Agência, a partir de uma consulta à sociedade ou a atores específicos identificados pela ANTT. Assim, a tomada de subsídio propicia aos agentes econômicos e aos usuários dos serviços e da infraestrutura de transporte terrestre a possibilidade de encaminhamento de suas expectativas e sugestões (ANTT, 2011). Estão divulgados no sítio eletrônico da Agência 15 processos de tomada de subsídios. O primeiro processo tem data inicial em 24/11/2011, os dois seguintes foram realizados a partir de 02/07/12 e 01/11/12, respectivamente, e os processos restantes tiveram seu início no ano de 2013. Percebe-se que este é mais um instrumento pouco utilizado pela ANTT, com alguma recorrência neste ano.

Este instrumento se assemelha ao instrumento anterior, mudando apenas a forma de realização. Novamente se percebe o caráter consultivo e o juízo de conveniência da ANTT para a sua realização.

4.4.5 Ouvidoria

Instrumento importante para transparência de gestão, a Ouvidoria da ANTT é o canal de comunicação da sociedade com a Agência. Sua existência na estrutura organizacional da ANTT é determinada pelo inciso III do art. 7º do Decreto nº 4.130/2002, bem como pela alínea “d”, do inciso II do art. 2º do Anexo da Resolução ANTT nº 3.000/2009. A existência do Ouvidor está determinada também no art. 52 da Lei nº 10.233/2001. Conforme as referidas normas o Ouvidor é nomeado pelo Presidente da República para mandato de três anos, admitida uma recondução. Suas atribuições envolvem:

Art. 63 ...

I – receber pedidos de informações, esclarecimentos e reclamações afetos à respectiva Agência, e responder diretamente aos interessados;

II – produzir semestralmente, ou quando a Diretoria da Agência julgar oportuno, relatório circunstanciado de suas atividades (BRASIL, 2001).

Art. 42 ...

Parágrafo único. Compete à Ouvidoria as atribuições relativas ao Serviço de Informações ao Cidadão - SIC, conforme dispõe a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (ANTT, 2009).

Em relação aos instrumentos de participação da ANTT, compete à Ouvidoria:

*I - receber e protocolar as contribuições encaminhadas à Consulta Pública ou à Tomada de Subsídio por meio do canal da Ouvidoria;
II - informar ao interessado o canal correto para encaminhamento das contribuições, caso este utilize os canais inadequados para fins daquele PPCS;
III - compor a mesa da sessão presencial da Audiência Pública;
IV - encaminhar cópia das contribuições à área técnica; e
V - enviar resposta ao contribuinte, com número do protocolo da contribuição, informando que o posicionamento final da ANTT constará no relatório final da Audiência Pública, a ser disponibilizado no site, e encerrar o registro das contribuições no sistema da Ouvidoria (ANTT, 2011).*

Os meios de contato com a Ouvidoria divulgados pela ANTT são:

- Central de atendimento pelo telefone 166, ativo 24 horas por dia, 7 dias por semana, gratuito, sem restrição à chamadas realizadas a partir de telefone móvel.
- Formulário eletrônico “FALE CONOSCO” para envio de manifestações por escrito.
- Atendimento online, um *chat* em tempo real com atendentes disponíveis de segunda à sábado, das 8h às 20h.
- Atendimento presencial realizado na sala Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), de segunda à sexta em horário comercial na Sede da ANTT, localizada em Brasília/DF.
- Email ouvidoria@antt.gov.br.
- Correspondência através de cartas.

Fez-se algumas consultas, através do telefone e do formulário eletrônico, sobre a existência de contrato de gestão celebrado entre a ANTT e o Ministério dos Transportes. Foi observado que o contato via telefone só é possível por linhas de telefone fixo, diferentemente do que é divulgado no sítio eletrônico. As chamadas via telefone móvel acusam número inexistente. O atendimento é realizado por funcionários terceirizados que, na impossibilidade de pronta resposta às consultas (que foi o caso), orientam o cidadão ao contato

via interface eletrônica. A justificativa é o encaminhamento da demanda diretamente à superintendência organizacional afeta ao teor do questionamento, com garantia, em tese, de resposta mais qualificada. Nesse caso, a resposta foi satisfatória:

Consulta feita à Central de Atendimento via formulário “FALE CONOSCO”:

“De acordo com a lei nº 10.233/2001 há uma vinculação da ANTT ao Ministério dos Transportes. Como se dá essa vinculação? Existe um contrato de gestão pactuado entre a Agência e o Ministério?”

Resposta obtida junto ao sistema online da Ouvidoria quatro dias após a consulta:

“Em atenção à mensagem de V.S.^a, registrada sob o protocolo 1469687, retransmitimos os esclarecimentos que esta Ouvidoria obteve da Superintendência de Gestão - SUDEG: A vinculação da ANTT ao Ministério dos Transportes se dá nos termos da própria Lei nº 10.233, conforme consta no artigo 21, a saber: ‘Ficam instituídas a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, entidades integrantes da Administração Federal indireta, submetidas ao regime autárquico especial e vinculadas ao Ministério dos Transportes, nos termos desta Lei’ A formalização de um Contrato de Gestão ainda não ocorreu.”

Em 2011 a Ouvidoria da ANTT realizou 399 974 atendimentos, sendo apenas 30 639 destes atendimentos ocorridos via Internet (formulário do “FALE CONOSCO” e email). O atendimento pelo telefone (0800 61 0300 era o número ativo em 2011) correspondeu a aproximadamente 92% do total de atendimentos. Uma porcentagem que representa o baixo uso de meios eletrônicos de comunicação, dado que o acesso à Internet ainda é incipiente na sociedade brasileira.

4.5 Conclusão do capítulo quatro

Os mecanismos de interface com a cidadania apresentados caracterizam-se genericamente pela inexistência de obrigatoriedade de sua realização e pela publicização das decisões tomadas estritamente pela cúpula diretiva da ANTT. Resumem-se, em alguns casos, à mera formalidade legal e não podem ser considerados instrumentos de participação, mas sim instrumentos de controle social e transparência. A operacionalização destes instrumentos demonstra a existência de diversos empecilhos ao livre exercício

da cidadania, seja por restrição geográfica ou temporal de acesso ao cidadão, seja por limitações de cunho participativo. De fato, o termo participação não deveria ser empregado pela Agência, pois não há participação no sentido de inclusão do cidadão em seus processos decisórios. Ao cidadão cabe ser consultado, a critério de conveniência da Agência, sem garantias de que suas contribuições serão devidamente levadas em consideração nas tomadas de decisões da diretoria da ANTT.

Da análise destes mecanismos de interface, conclui-se que todos eles apresentam apenas caráter consultivo, não vinculante, o que demonstra que promessa de fortalecimento da democracia não foi cumprida pela reforma gerencial.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil vivenciou diversos regimes políticos ao longo da história. Da mesma forma, variados modelos administrativos foram experimentados para a gestão pública no Estado brasileiro. Desde o Império o patrimonialismo e o clientelismo se fazem presentes na Administração Pública. As medidas burocratizantes, implementadas na Era Vargas, não conseguiram erradicar as práticas patrimonialistas da máquina administrativa estatal. Da mesma forma, a reforma gerencial, que pregava a busca da eficiência na Administração Pública, parece não ter logrado êxito na concretização de suas promessas, dado o clamor popular por mudanças visto até os dias de hoje.

Nesse contexto, a questão da democracia torna-se central na discussão. Apesar de consolidada desde 1989, a democracia enquanto regime não aparenta ir além da representatividade no Brasil. Pior que isso, no Brasil considera-se democracia como um instrumento político, resumido ao exercício do voto nas eleições. Essa concepção reflete-se na gestão pública como um todo e particularmente nas agências reguladoras. Formalmente dotadas de independência ou autonomia, as agências reguladoras aparentam exercer esta independência também em relação ao cidadão, considerado como usuário ou cliente nas relações representadas pelo trinômio Estado - prestador de serviços - cidadãos.

Com base no que foi tratado acima, este trabalho apresentou as diversas formas de administração do Estado, com ênfase na última reforma administrativa ocorrida no primeiro governo FHC. Observou-se que as medidas de racionalidade e formalidade, características da burocracia weberiana, não foram completamente institucionalizadas. Assim, a promessa de erradicação das práticas patrimonialistas e clientelistas não foi devidamente concretizada.

Observou-se também que a reforma gerencial, de um lado reafirmando a promessa de extirpação do patrimonialismo presente na Administração Pública e de outro assegurando a eficiência na gestão pública, causou mudanças profundas na máquina administrativa estatal que, ao fim e ao cabo, trouxeram apenas a privatização generalizada das empresas estatais e dos serviços públicos, fazendo prevalecer os interesses da iniciativa privada em relação ao interesse público. Além disso, a reforma gerencial assegurou a perpetuação do

pensamento hegemônico, de cunho ultraliberal, que limita o exercício da cidadania ao instituto de mecanismos de representatividade e de caráter consultivo por parte do cidadão, reduzindo desta forma a “ameaça” de contestação do modelo elitista de democracia.

Além da desestatização acentuada, viu-se que as medidas reformatórias criaram entes integrantes da Administração indireta chamados de agências reguladoras. Estas agências foram concebidas para garantir o cumprimento dos contratos efetuados com a iniciativa privada para a prestação de serviços públicos, preservando as regras do mercado. Para isso, foi determinada a autonomia ou a independência das agências reguladoras com a instituição de mandatos fixos dos seus dirigentes, não coincidindo com o mandato do Presidente da República, além das demais características das autarquias, salientando-se o controle social exercido pelos demais Poderes, por instituições descentralizadas e por mecanismos consultivos abertos à sociedade. Supostamente, a independência das agências preservaria o caráter regulatório do Estado da ingerência político-partidária e garantiria a supremacia da técnica na tomada de decisões. O discurso ultraliberal faz-se presente também nesta premissa, pois ao considerar a supremacia da técnica exclui o caráter fundamentalmente político da gestão pública.

Conforme abordado neste trabalho, a exclusividade de nomeação dos dirigentes das agências por parte do Chefe do Poder Executivo, com controles posteriores passíveis de exercício pelos demais Poderes, e a existência de mecanismos de caráter apenas consultivo disponíveis à população, permitiram demonstrar a limitação da participação do cidadão na governança do Estado, especialmente na gestão dos serviços públicos. Ao cidadão, tratado como usuário ou cliente na relação com as agências e com os prestadores privados de serviços públicos, cabe apenas o papel de legitimar indiretamente o sistema regulatório estatal através da eleição do Chefe do Executivo, que é quem indica e nomeia a diretoria de cada agência.

Outra questão tratada nesta pesquisa envolve a dicotomia entre a democracia representativa e a participação democrática. Conforme o modelo hegemônico instituído, a democracia resume-se à procedimentalização no plano político, limitando o exercício da cidadania ao voto nas eleições. Em contraponto, a proposta contra-hegemônica envolve também os planos

econômico e social, na medida em que amplia o exercício da cidadania com a participação efetiva do cidadão na formulação de políticas públicas, conferindo caráter deliberativo e vinculante à tomada de decisões do Estado.

Ademais, a participação popular dentro das agências limita-se ao uso de mecanismos de controle social e transparência. Neste sentido, a análise dos mecanismos de participação e controle social se mostrou oportuna para demonstrar a deficiência democrática estabelecida na concepção destes mecanismos.

Este trabalho não tem a pretensão de esgotar o debate acerca do exercício da cidadania no âmbito das agências reguladoras. Ao limitar a pesquisa a um único ente regulador, como a ANTT, aspirou-se estudar a particularidade de um caso específico representativo de um ambiente ainda turbulento, que é o ambiente da regulação no Brasil. Oportunamente, pretendeu-se abordar o tema do exercício da cidadania em uma época de intensa discussão nacional sobre a crise da representatividade e de contestação do modelo de delegação de serviços públicos a entes privados.

Como limitação desta pesquisa, destaca-se a necessidade de uma análise pormenorizada de cada mecanismo de interface com a cidadania da ANTT através dos documentos produzidos pela Agência com o intuito de dimensionar quantitativa e qualitativamente a participação dos diversos setores da sociedade civil, seus interesses e suas contribuições para a construção do marco regulatório para o setor de transportes terrestres do Brasil. Além disso, e como sugestão de continuidade do trabalho, o estudo da realidade de outras agências reguladoras se faz pertinente para a obtenção do quadro geral de participação popular no aparato regulatório do Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=747>. Acesso em: 27 mar. 2013.
- ABU-EL-HAJ, Jawdat. Da "Era Vargas" à FHC: transições políticas e reformas administrativas. **Revista de Ciências Sociais**.v. 36, n. 1/2, 2005. Disponível em: <<http://www.rcs.ufc.br/edicoes/v36n12/>>. Acesso em: 1 jun. 2013.
- AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Manual de Procedimentos – Processo de Participação e Controle Social da ANTT**. Brasília: ANTT, 2011.
- ALVEAL, Carmem. Estado e Regulação Econômica: O Papel das Agências Reguladoras no Brasil e na Experiência Internacional. In: **Seminário de Direito Internacional e Regulação Econômica**. 2003, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/ats/disciplinas/11/alveal-2003.pdf>>. Acesso em: 5 abr. 2013
- ARNSTEIN, Sherry. Uma escada da participação cidadã. **Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE**.v. 2, n. 2, 2002. Disponível em: <disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/80986/mod_resource/content/1/Escada%20da%20participacao.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2013.
- BARROSO, Luis Roberto. Constituição, ordem econômica e agências reguladoras. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo**. n. 1, fev./abr., 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/redae/edicao/01/>>. Acesso em: 27 mar. 2013.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6 ed.. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- _____. ANTT. **Projeto da Rede Nacional de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros**. Disponível em: <<http://propass.antt.gov.br/index.php/content/view/730/Apresentacao.html>>. Acesso em: 05 jul. 2013.
- _____. ANTT. **Resolução nº 3.000**, 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/index.php/content/view/4000/Resolucao_n__3000.html>. Acesso em: 25 jun. 2013.
- _____. ANTT. **Resolução nº 3.705**, de 10 de agosto de 2011. Dispõe sobre instrumentos do Processo de Participação e Controle Social no âmbito da ANTT. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/4705/Resolucao_3705.html>. Acesso em: 25 jun. 2013.
- _____. ANTT. **Relatório de resultados da Ouvidoria**. Brasília: ANTT, 2011. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/6516/Relatorios.html>>. Acesso em: 26 jun. 2013.
- _____. **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.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-dei/del0200.htm>. Acesso em : 15 abr. 2013.

_____. **Decreto nº 4.128**, de 13 de fevereiro de 2002. Dispõe sobre a inventariança, a transferência e a incorporação dos direitos, das obrigações e dos bens móveis e imóveis do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4128.htm>. Acesso em: 25 jun. 2013.

_____. **Decreto nº 4.130**, de 13 de fevereiro de 2002. Aprova o Regulamento e o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados e dos Cargos Comissionados Técnicos da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4130.htm>. Acesso em: 25 jun. 2013.

_____. **Emenda Constitucional nº 5**, de 15 de agosto de 1995. Altera o § 2º do art. 25 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc05.htm>. Acesso em: 15 abr. 2013.

_____. **Emenda Constitucional nº6**, de 15 de agosto de 1995. Altera o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc06.htm>. Acesso em: 15 abr. 2013.

_____. **Emenda Constitucional nº7**, de 15 de agosto de 1995. Altera o art. 178 da Constituição Federal e dispõe sobre a adoção de Medidas Provisórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc07.htm>. Acesso em: 15 abr. 2013.

_____. **Emenda Constitucional nº8**, de 15 de agosto de 1995. Altera o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc08.htm>. Acesso em: 15 abr. 2013.

_____. **Emenda Constitucional nº9**, de 9 de novembro de 1995. Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc09.htm>. Acesso em: 15 abr. 2013.

_____. **Emenda Constitucional nº19**, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/Emc19.htm>. Acesso em: 15 abr. 2013.

_____. **Lei nº 9.427**, de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9427cons.htm>. Acesso em: 9 mai. 2013.

_____. **Lei nº 9.472**, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm>. Acesso em: 9 mai. 2013.

_____. **Lei nº 9.478**, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm>. Acesso em: 9 mai. 2013.

_____. **Lei nº 9.709**, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm>. Acesso em: 25 jun. 2013.

_____. **Lei nº 9.782**, de 26 de janeiro de 1999. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9782.htm>. Acesso em: 9 mai. 2013.

_____. **Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em: 25 jun. 2013.

_____. **Lei nº 9.961**, de 28 de janeiro de 2000. Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9961.htm>. Acesso em: 9 mai. 2013.

_____. **Lei nº 9.984**, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9984.htm>. Acesso em: 9 mai. 2013.

_____. **Lei 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.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9986.htm>. Acesso em: 9 mai. 2013.

_____. **Lei nº 10.233**, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10233.htm>. Acesso em: 9 mai. 2013.

_____. **Lei 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.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.871.htm>. Acesso em: 9 mai. 2013.

_____. **Lei nº 11.182**, de 27 de setembro de 2005. Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm>. Acesso em: 9 mai. 2013.

_____. **Medida Provisória nº 2.228-1**, de 6 de setembro de 2001. Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm>. Acesso em: 9 mai. 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Conselho de Reforma do Estado. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=522&cat=238&sec=25>>. Acesso em: 5 abr. 2013.

_____. Ministério dos Transportes. **Histórico**. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/index/conteudo/id/60924>>. Acesso em: 05 jul. 2013.

_____. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=121>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

- _____. Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima. **Histórico da extinta RFFSA**. Disponível em: <<http://www.rffsa.gov.br/principal/historico.htm>>. Acesso em: 05 jul. 2013.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (Orgs.). **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. Disponível em: <<http://bresserpereira.org.br/view.asp?cod=509>>. Acesso em: 27 mar. 2013.
- _____. Reflexões sobre a Reforma Gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 4, out./dez. 1999. Disponível em :<http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=827&Itemid=129>. Acesso em: 11 abr. 2013.
- CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração Pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência & Trópico**, v. 34, n. 2, 2010. Disponível em: <<http://periodicos.fundaj.gov.br/index.php/CIT/issue/view/157>>. Acesso em: 27 mar. 2013.
- CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Gestão Pública no século XXI: as reformas pendentes**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=16360>. Acesso em: 22 mai. 2013.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- COUTINHO, Carlos Nelson. "Entrevista". **Revista Teoria e Debate**, n. 51, jun./ago., 2002. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/cultura/carlos-nelson-coutinho?page=full>>. Acesso em: 21 jun. 2013.
- DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. **Reformado Estado com Participação Cidadã? Déficit Democrático das Agências Reguladoras Brasileiras**. 2006. 459 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2008.
- FONSECA, Francisco. O ultraliberalismo e seus contendores. In: **Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**, 3. Niterói, 2002.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- LYRA, Rubens Pinto. Democracia participativa x democracia representativa: a participação do Estado e da sociedade nos conselhos de políticas públicas. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Participação, democracia e segurança pública: A experiência brasileira**. João Pessoa: Editora UFPB, 2008, p. 18-43.
- MARCELINO, Gileno Fernandes. **Governo, imagem e sociedade**. Brasília: Funcep, 1988.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Agências Reguladoras: Instrumentos do Fortalecimento do Estado. In: **Congresso Brasileiro de Regulação de Serviços Públicos Concedidos**, 3., 2003, Gramado.
- MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração Pública Brasileira: Entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas**.v. 45, n. 1, jan./mar. 2005. Disponível em: <<http://rae.fgv.br/rae/vol45-num1-2005/administracao-publica-brasileira-entre-gerencialismo-gestao-social>>. Acesso em: 12 mai. 2013.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **A reforma administrativa: ajuste fiscal e flexibilização sob a lógica do neoliberalismo**. 1999. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/assessor/reston2.htm>>. Acesso em: 5 abr. 2013.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, mar./abr. 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6691/5274>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia de Trabalho Científico**. 23 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

VITULLO, Gabriel. Representação política e democraciarepresentativa são expressões inseparáveis?Elementos para uma teoria democrática pós-representativae pós-liberal. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 2.,jul./dez. 2009. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/rbcp/article/viewFile/6584/6052>>. Acesso em: 20 mai. 2013.