

# Aspectos evolutivos da administração pública brasileira

Maria Gravina Ogata<sup>A</sup>

## Resumo

O estudo mostra como foi evoluindo a Administração Pública Brasileira, desde o modelo patrimonialista, deixado pela Família Real Portuguesa quando chegou ao Brasil em 1808, até o modelo gerencial, que foi conferido à luz da Nova Administração Pública, cujas bases foram lançadas em 1995. Destaca-se o papel das agências reguladoras na nova estrutura organizacional e a necessidade de se repensar o papel do Estado, no Brasil, à luz da nova realidade trazida no contexto da nova crise mundial.

**Palavras-chave:** Administração pública. Reforma do Estado brasileiro. Agências reguladoras.

## Abstract

*This study shows how Brazilian Public Administration has evolved from the patrimonialist model left by the Portuguese royal family when they arrived in Brazil in 1808 to the managerial model which was conferred in the light of New Public Administration, with its bases launched in 1995. The role of regulatory agencies in the new organizational structure is highlighted and the need to re-think the State's role in Brazil in the light of the new reality brought in the context of the new world crisis.*

**Keywords:** Public administration. Brazilian State reform. Regulatory agencies.

## A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: ASPECTOS HISTÓRICOS E ECONÔMICOS

O objetivo deste estudo é mostrar como, ao longo dos anos, vem evoluindo a Administração Pública Brasileira à luz dos principais marcos históricos e econômicos, nacionais e internacionais. O período histórico que é considerado neste trabalho tem como limite temporal o período que vai de 1808, ano da chegada da Família Real Portuguesa ao Brasil, até os dias atuais, nos quais são percebidas as consequências da Reforma do Estado Brasileiro, estruturada em 1995.

A presença da Família Real Portuguesa trouxe para a Administração Pública Brasileira o burocratismo, a centralização, o intervencionismo estatal e o patrimonialismo da cultura administrativa da metrópole portuguesa. Toda a estrutura administrativa

de Portugal foi reproduzida no Brasil: um aparelhamento complexo, ineficiente, altamente dispendioso e pouco adaptável às condições brasileiras. Além da estrutura administrativa, D. João VI, Rei de Portugal, trouxe os funcionários públicos de então, muitos dos quais permaneceram no Brasil mesmo depois do seu retorno a Portugal, em 1821 (PRADO JR., 1969, p. 196-197). Isso trouxe consequências nefastas para a Administração Pública Brasileira de então.

Nesse mesmo século XIX, já no Segundo Reinado, entre 1840 e 1889, o Brasil teve acesso a progresso material considerável: o vapor foi introduzido de forma comercial; as primeiras estradas de ferro foram construídas, a partir de 1850, com recursos nacionais; a indústria manufatureira também se inicia, bem como o desenvolvimento econômico da agricultura cafeeira. Somente para se ter uma ideia dos investimentos privados no Brasil, na década de 1850, foram fundadas 20 companhias de navegação; três, de

<sup>A</sup> Doutoranda em Administração Pública pela Universidad Complutense de Madrid (UCM); mestra em Geografia Física pela Universidade de São Paulo (USP).  
mgoconsult@yahoo.com.br

transporte urbano; duas, de gás; oito, de estradas de ferro; além da construção do cabo telegráfico, que ligou o Brasil à Europa, e de quase 11.000 quilômetros de telégrafos terrestres (OLIVEIRA LIMA, 1986).

Ressalta-se que muitos serviços públicos eram prestados por particulares, a exemplo da iluminação pública no Rio de Janeiro, a construção de ferrovias e a exploração do transporte fluvial. Alguns serviços públicos eram desempenhados por empresas estrangeiras em regime praticamente monopolístico. Com a crise econômica mundial de 1929, colocou-se em dúvida a capacidade de a economia de mercado assegurar o adequado funcionamento das atividades tidas como essenciais à população.

Até 1930, predominou, de forma absoluta, o modelo patrimonial de Administração Pública, que se dá ao mesmo tempo em que o país se apoiava econômica e politicamente em sua elite agrária. Esse modelo de Administração Pública se mostrou completamente em desacordo com as novas exigências da época: avanços tecnológicos e institucionais requeridos pelo capitalismo de então.

A partir de 1930 se inicia um rearranjo institucional com uma completa reformulação do Estado brasileiro, sendo causa e efeito do processo industrial que se iniciava com o consequente crescimento da população urbana e o início de um longo processo de esvaziamento do campo. Naquela época, a população brasileira era, aproximadamente, 80% rural e 20% urbana, sendo que, atualmente, esse percentual se inverteu.

Com o processo de industrialização, a elite agrária começa a perder força política e se inicia uma nova época, com fortes consequências nas relações entre a sociedade civil e o governo. Construiu-se um novo pacto social, no qual foram incluídos parte da classe trabalhadora, a incipiente burguesia nacional e os novos atores emergentes de segmentos da população urbana.

O modelo político posto em funcionamento pela Revolução de 30 mostra um Estado que se mantém como pilar central do desenvolvimento econômico, onde o planejamento governamental cresceu em importância. A partir daí, no primeiro governo

Vargas, constata-se que o modelo patrimonialista de Administração Pública começa a conviver com outro tipo de padrão: o modelo burocrático.

Nesse novo modelo, passou a ter importância a montagem da máquina pública com base nos princípios do mérito, da centralização, da separação entre o público e o privado, da hierarquia, da impessoalidade, das regras rígidas, da atuação especializada e técnica de cunho nitidamente weberiano.

Naquele momento, que era subsequente a 1929, quando a ordem mundial, em especial o liberalismo econômico, deu mostras de seu fracasso, o intervencionismo estatal passa a ter ali as suas origens. Para que se pudesse viabilizar uma nova visão de Administração Pública, foi necessário estabelecer a padronização de procedimentos, normas de controle e fiscalização, que se constituem na base dessa nova ordem burocrática.

Inicia-se, também nesse momento, o duplo padrão que marca a Administração Pública brasileira: setores bem capacitados e fortemente técnicos que convivem com segmentos pouco capacitados, onde predominam as práticas clientelistas. Dentre os setores capacitados, tem-se o alto escalão do governo, a exemplo dos servidores do Itamarati, e o segundo caso refere-se à burocracia que cuida da implementação das políticas públicas (saúde, educação, segurança pública, dentre outras) (TORRES, 2004).

Quanto ao serviço público, nessa fase foram criados o Conselho Federal do Serviço Público (1936) e o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, constituindo-se em referência obrigatória para quem estuda a evolução da Administração Pública do Brasil. O DASP teve sua trajetória na vida pública nacional até 1986, quando foi extinto. Foi criado para dar resposta à modernização exigida pela industrialização viabilizada pelo Estado, mas não se pode desconsiderar o fato de que ele se fortaleceu como instrumento que garantia a sustentação do regime ditatorial.

A Revista do Serviço Público (RSP), organicamente vinculada ao DASP, se constitui no veículo de inovação dessa época, começando a circular um ano após a criação desse Departamento, e

publicando ininterruptamente até o ano de 1974. A partir dessa data, passou a ser publicada pela Fundação Centro de Formação do Serviço Público, que sucedera ao DASP, até 1989, com algumas interrupções (KEINERT, 2000).

As transformações pelas quais passou o Estado brasileiro podem ser aferidas pelos seguintes números: entre 1940 e 1945, surgiram 21 órgãos descentralizados (que mais tarde seriam denominados de administração indireta), dos quais dez cuidavam da área econômica. Isso demonstra que o Estado tinha a necessidade de se estruturar a partir de uma burocracia pública moderna, ainda que fortemente centralizadora e garantidora da sustentação do regime ditatorial de Vargas (LIMA JR., 1998).

Tem origem nessa época a criação de agências estatais, dos órgãos de planejamento e de fiscalização da implementação das políticas setoriais, que normalmente não dispunham de poder normativo. É o caso do Conselho Nacional do Petróleo, Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, Departamento Nacional de Produção Mineral, Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, Departamento Nacional de Portos e a Inspetoria de Obras Contra as Secas. Foram criadas as primeiras grandes estatais: a Companhia Siderúrgica Nacional (1941), a Fábrica Nacional de Motores, a Companhia Vale do Rio Doce (1942) e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), em 1945.

A conjugação do intervencionismo estatal e do nacionalismo, que se deu no período entre as duas Guerras Mundiais, resultou na política protecionista de estímulo ao desenvolvimento da industrialização para atendimento do mercado interno. A população, que a cada dia afluía aos centros urbanos, pressionava para que houvesse o atendimento à demanda dos serviços públicos de que necessitava.

Com o retorno de Vargas, em 1951, reacendeu o intervencionismo econômico e a industrialização do país. Nessa época, foram criadas duas estatais de porte: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, e a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), em 1954.

No período histórico subsequente, especialmente o de Juscelino Kubitschek, os recursos

financeiros foram alocados principalmente para as autarquias, sociedades de economia mista, administrações estaduais e empresas privadas, com a coordenação dos trabalhos através de grupos executivos nomeados diretamente pelo presidente da República. Somente 5,2% dos recursos foram alocados para os órgãos da administração direta (LIMA JR., 1998).

Nessa época, acentuava-se a tendência de concentração regional da renda, visto que a indústria se concentrava no Sudeste do Brasil. O Poder Público deu subsídios consideráveis aos industriais, mas, ao mesmo tempo, exigiu progressiva nacionalização das atividades produtivas para que se reduzisse o conteúdo de insumos importados<sup>1</sup>.

A atividade industrial dessa época apresentou três traços principais: 1º) estava muito fechada em si mesma, não se abrindo para o mercado internacional, onde a economia de escala era essencial; 2º) a ampliação da base industrial se deu a partir de financiamentos que contaram com recursos externos; e 3º) exigia-se a integração das distintas regiões do país em um só mercado, o que necessitava de consideráveis investimentos para a infraestrutura com estradas, construção de hidrelétricas, deslocamento de frentes agrícolas.

O Estado atuava diretamente sempre que a iniciativa privada tivesse dificuldade em se estabelecer, porém, faltava dinheiro para desenvolver tudo o que o Estado se propunha a fazer. Desse modo, ficaram criadas as condições para que as transnacionais assumissem o controle do desenvolvimento (FURTADO, 1982).

O processo de integração da economia nacional passa a ter maior importância nesse momento histórico, razão pela qual ganham vulto o planejamento econômico e os planos de desenvolvimento elaborados pelo Estado, como o Plano de Reaparelhamento Econômico e Fomento da Economia Nacional (1951) e o Plano de Metas, este último durante o governo Juscelino Kubitschek.

No governo de João Goulart (1961-1964)

<sup>1</sup> Foram criados os Grupos Executivos para gerenciar a canalização de investimentos para atividades produtoras de bens intermediários – química, celulose, papel, metais não ferrosos, cimento e outros –, cuja demanda crescia rapidamente, com o apoio financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

acentuou-se o nacionalismo, tendo sido promovida a nacionalização de diversas companhias concessionárias de serviços públicos. Já no período militar de 1964, constata-se que não há marcas de descontinuidade desse processo de regulação dos serviços públicos, dando-se a transferência de poderes executivos para as empresas estatais.

### INOVAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA NA DÉCADA DE 60

A edição do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, é tomada por muitos autores que estudam a Administração Pública brasileira como sendo um marco do processo de desenvolvimento da Administração Pública no Brasil.

Esse Decreto-Lei instituiu uma verdadeira reforma, que repetiu o que havia sido feito por Getúlio anteriormente em, pelo menos, três pontos fundamentais: papel crescente do Estado na economia, a natureza autoritária do regime político e o aprofundamento das desigualdades no interior da Administração Pública.

O Decreto-Lei nº 200/67 visava à modernização da máquina pública, estabelecendo cinco princípios fundamentais para a sua estruturação:

- 1. Planejamento:** incluiu o plano geral de governo, os programas setoriais e regionais, plurianuais, a programação financeira de desembolso e o orçamento-programa anual;
- 2. Coordenação:** estrutura de articulação com os diversos níveis governamentais e, principalmente, a coordenação de atividades relacionadas com projetos específicos;
- 3. Descentralização:** envolveu aspectos relacionados com a administração direta, no que tange à direção e execução (desconcentração); da administração federada para com as unidades federadas (cooperação); bem como da administração federal com a

órbita privada, em virtude de concessões e contratos (execução indireta);

- 4. Delegação de Competências:** liberação da direção para funções mais gerenciais e estratégicas, devendo se dar o máximo de delegação possível para que a direção se concentrasse em atividades de controle, normalização e formulação;

**5. Controle:** exercido por chefias e órgãos responsáveis, ficando estabelecida a necessidade da supervisão ministerial, no caso das entidades da administração indireta. O controle se direciona mais para resultados e menos para os processos, ainda que os mesmos sejam relevantes.

Assim, foram criados inúmeros órgãos da administração indireta, dando-se o repasse de responsabilidades, facilitando-se o processo de contratação de pessoal pelo regime da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), com todos os direitos trabalhistas assegurados.

Dentre os órgãos da administração indireta foram instituídos diversos tipos de entidades dotadas de personalidade jurídica própria (pública ou privada), com patrimônio próprio e criadas por lei: autarquia, fundação, empresa pública e sociedade de economia mista<sup>2</sup>.

As empresas públicas passaram a funcionar, crescentemente, no novo modelo como sociedades anônimas com a mesma liberdade e os mesmos resultados das empresas privadas, diminuindo a oposição entre empresas públicas e privadas.

Assim, o período militar colocou a burguesia nacional em compasso com o desenvolvimento do capitalismo internacional e subordinou a economia nacional às formas mais modernas de dominação

<sup>2</sup> As autarquias e fundações são pessoas de direito público, que exercem atividades típicas da Administração Pública, sem subordinação hierárquica, com controle finalístico de suas atividades específicas. A empresa pública e a sociedade de economia mista são pessoas de direito privado criadas com a finalidade de exploração de atividades econômicas e prestação de serviços. Têm mais facilidade para contratar, licitar, sendo que, no caso das empresas públicas, o Estado pode ter 100% do seu capital e, no caso das sociedades de economia mista, o Poder Público tem participação acionária, com controle majoritário e elas são instituídas sob o regime jurídico das sociedades anônimas.

econômica. Deu-se, assim, a modernização da máquina estatal e foram lançadas as bases para a implementação de um setor público da economia, que passou a se integrar ao contexto do capitalismo internacional (CARDOSO, 1994, p. 98).

As preocupações com a Administração Pública desse período eram tratadas pela Revista de Administração Pública (RAP), publicada pela Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), da Fundação Getúlio Vargas, consolidando-se como a principal publicação representativa da produção em Administração Pública no Brasil.

Muitos ponderam que essa Reforma Administrativa brasileira de 1967 foi pioneira e renunciava as reformas gerenciais que ocorreriam em alguns países do mundo desenvolvido a partir dos anos 1980. Nesse sentido se manifesta Bresser Pereira (2003, p. 315). Ele considera que as formas burocráticas rígidas constituíam obstáculo ao desenvolvimento, daí por que essa Reforma distinguiu, com clareza, a administração direta da administração indireta; garantiu às autarquias e fundações e, também, às empresas estatais, uma autonomia de gestão; fortaleceu e flexibilizou o sistema de mérito e tornou menos burocrático o sistema de compras do Estado. A Reforma Administrativa conduzia à desconcentração do poder, porém, no plano político, nessa fase, se deu uma centralização do poder nas mãos da União.

O período militar se caracterizou, do ponto de vista da Administração Pública brasileira, pelo processo de modernização administrativa. Por sua vez, no que se refere aos quadros de profissionais dessa época, há registro de que os salários dos dirigentes dos órgãos da administração indireta eram, por vezes, superiores até mesmo aos dos dirigentes da iniciativa privada (TORRES, 2004). Assim, as empresas públicas e as sociedades de economia mista contavam com bons quadros profissionais, bom nível de motivação, remuneração adequada e adoção de modernas técnicas de gestão. O avanço tecnológico foi expressivo, podendo ser mencionados os progressos nas áreas de telecomunicação, aviação, geração de energia e siderurgia.

Enquanto isso, ocorria o oposto junto aos órgãos da administração direta: passaram por

desaparelhamento de suas estruturas, baixa remuneração dos funcionários e foram entregues à mercê da cultura patrimonialista mais retrógrada da Administração Pública. Isso, pode se dizer, afetava diretamente a população mais carente, uma vez que junto aos órgãos da administração direta se encontrava vinculada a implementação das políticas sociais.

O regime político autoritário facilitou o isolamento da cúpula administrativa, deixando a sociedade sem acesso e interferência quanto à tomada de decisões governamentais. O isolamento da máquina pública se deu em relação à sociedade e aos políticos. Nem mesmo o Congresso Nacional exercia controle sobre os órgãos da administração indireta, deixando o Poder Público sem controle social. Esse isolamento, entretanto, não se deu com relação àqueles que defendiam grandes interesses de grupos, especialmente a burguesia nacional, que contavam com canal privilegiado de acesso à máquina pública.

A falta de controle social no exercício da regulação junto às autarquias fez com que elas tivessem se constituído na porta de entrada dos grupos privados aos centros do poder. O Governo Militar manteve uma postura ambígua na área econômica: era liberal economicamente para prestigiar o desenvolvimento industrial e intervencionista para garantir esse desenvolvimento (AGUILLAR, 1999).

Durante aproximadamente 20 anos, ou seja, entre a promulgação do Decreto-Lei nº 200, de 1967, e da Constituição Federal de 1988, outros importantes marcos da história administrativa do Brasil merecem ser destacados: a) o esforço de desburocratizar o Estado brasileiro através da criação do Ministério da Desburocratização, entre 1979 e 1983, no qual se começou a enxergar o brasileiro como cidadão, com direito a uma boa prestação de serviço; b) a extinção do DASP pelo presidente Sarney e a criação, no mesmo ano, da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (Sedap), encarregada da modernização administrativa, cujo indicador de grande expressão, dentre outros, foi a criação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); e c) o processo de

aprofundamento da descentralização administrativa (TORRES, 2004).

Passado o período da Ditadura Militar, outro ordenamento do Estado se esboça com novas marcas visíveis. Trata-se do processo de discussão através do qual se chegou à Constituição de 1988. Ela foi discutida amplamente e expressa o pacto político que se fez na época em que se inaugurava um país democrático.

Entretanto, a Carta Magna de 1988, no que tange aos aspectos relacionados com a Administração Pública, retirou da administração indireta boa parte de sua autonomia e agilidade instituídas pelo Decreto-Lei nº 200/67. A partir daí, os órgãos da administração indireta ficaram submetidos quase que às mesmas regras da administração direta, dificultando a agilização dos procedimentos burocráticos, especialmente no que se refere à gestão de pessoal e às compras públicas mediante procedimentos licitatórios legalmente instituídos.

Em que pese essa grande dificuldade estabelecida pela Constituição Federal de 1988, há que se ressaltar que ela trouxe importantes avanços, como por exemplo, a admissão através de concursos públicos, a melhoria da qualificação do corpo técnico, menos sujeito ao clientelismo e ao nepotismo.

Ao mesmo tempo em que muitos direitos foram garantidos ao funcionalismo público (entre eles a aposentadoria integral), muitos serviços estavam sendo garantidos e universalizados aos cidadãos, fato que passou a exigir uma melhor estruturação e atendimento por parte da máquina pública.

Cumprido ressaltar que, em se tratando do funcionalismo público, nos anos 1990, em especial na Era Collor, foi colocada na ordem do dia a crítica ao desempenho dos funcionários públicos, taxando-os como ineficientes e culpados pelo fato de o Brasil ser um país malsucedido, pois eram remunerados e nada faziam, contribuindo para o esvaziamento do erário público. Nesse contexto, muitos órgãos e

cargos da máquina pública federal foram extintos. Foram demitidos 108 mil funcionários, deixando a Administração Pública de forma caótica, sem que fossem aprofundados os estudos técnicos necessários para embasar essa deliberação (MARTINS, 1997).

Durante o governo Itamar Franco, ainda que ficasse evidente que ele não daria importância às reformas, foram criadas as bases para a sustentação daquelas que haviam sido instituídas, atra-

vés da criação do Plano Real, em 1994. Até essa data, o Brasil passou por uma forte crise econômica, ficando de lado a modernização da administração pública, muito embora tenham ocorrido importantes avanços no processo de democratização da nação (BRESSER PEREIRA, 2003, p. 278). Entretanto, o crescimento econômico e a distribuição equitativa da renda estavam ausentes.

#### A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E O MODELO GERENCIAL

"A Era Vargas acabou". Essa foi uma das frases mencionadas no discurso de posse do presidente Fernando Henrique Cardoso, em janeiro de 1995. O modelo baseado nos princípios do nacionalismo, estatismo e desenvolvimentismo se tornara obsoleto e teria de ser substituído. Os ideais nacionalistas, que justificavam esse modelo, não poderiam ser mantidos em um mundo globalizado, onde a tônica se assenta sobre mercados livres.

Naquele momento, entendeu-se que era necessário continuar com as reformas que garantissem o sucesso do Plano Real. Vendeu-se a ideia de que os serviços públicos seriam mais eficientes, os estrangulamentos fiscais seriam resolvidos, o fantasma da inflação desapareceria e se daria efetividade à democratização do setor público, com a Reforma do Estado (SOUZA, 2001).

Assim, a reforma administrativa foi colocada na ordem do dia, pois a capacidade operacional do

Estado se encontrava muito baixa e sem condições de fazer frente às necessidades do Brasil. Dessa forma, seguiu-se a tendência internacional no que tange à implementação da Nova Administração Pública, de acordo com a orientação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), sob o comando do ministro Luiz Carlos Bresser Pereira.

Nesse contexto histórico, e diante das grandes dificuldades pela qual passava o país, foi elaborado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Esse Plano substituiu o modelo burocrático de gestão (baseado na legalidade e na racionalidade técnica) pelo modelo gerencial (voltado para os resultados e não para os processos de controle) (SOUTO, 2000).

No contexto desse Plano foram estabelecidas diretrizes específicas para cada tipo de atividade do Estado:

1. **Núcleo Estratégico**, encarregado da formulação de políticas públicas, integrado pela Administração Direta, bem como pelo Poder Legislativo e pelo Judiciário;
2. **Atividades Exclusivas**, voltadas para a fiscalização, regulação, arrecadação, polícia, que pressupõem o uso de prerrogativas do Estado, com a diretriz de instituir um novo modelo, com autonomia, que é o das agências autônomas, com novos instrumentos de controle;
3. **Setor de Atividades Não Exclusivas**, a exemplo da saúde, educação, cultura, pesquisa, meio ambiente, que devem ser incentivadas pelo Estado, não sendo indispensável que ele administre diretamente tais atividades, daí o surgimento das Organizações Sociais, com autonomia e desvinculadas da Administração Pública, mas sob seu controle. Podem ser aqui mencionadas as concessões e permissões de serviços públicos e, ainda, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs);
4. **Setor de Atividades que podem ser desenvolvidas pelo Mercado**, ligadas à produção de bens e serviços, cuja diretriz é a

privatização, restringindo-se, nesse campo, a participação do Estado.

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, usou a expressão "agências autônomas" sem fazer distinção entre agências reguladoras (voltadas para a intervenção em mercados específicos, regulando a relação entre a oferta, com qualidade e

preço acessível, e a demanda) e agências executivas (ligadas à implementação de políticas, sem formular políticas, regular ou influir nos mercados).

O modelo burocrático herdado por Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi rotulado como ineficiente por ser altamente processualístico, com mecanismos de controle focados nos processos, muito rígido, caro, sem mecanismos de avaliação e monitoramento, não se constituindo em algo aceitável para um país moderno. A lógica que orientou a Reforma do Estado foi a do modelo gerencial voltado para o cliente, cujo controle é feito por resultados, com ênfase na descentralização e na desconcentração da ação estatal, possibilitando a adoção de instrumentos mais flexíveis de gestão compatíveis com as inovações técnicas da administração de empresas.

Faz-se necessário, para entender a Nova Administração Pública no Brasil, conhecer as recentes transformações estruturais que se realizaram no país na área econômica, conforme muito bem pontuou Barroso (2004, p. 89-90). A primeira, em 1995, se refere à extinção de determinadas restrições ao capital estrangeiro<sup>3</sup>, redefinindo o conceito de empresa brasileira de capital nacional e dando a ela proteção e benefícios especiais. Permitiu-se que a pesquisa e a lavra de recursos minerais, bem como o aproveitamento dos potenciais de energia elétrica, pudessem ser concedidos ou autorizados a empresas constituídas sob as leis brasileiras, dispensada a exigência do controle do capital nacional. O mesmo se deu em relação à navegação de cabotagem e interior, não sendo mais privativa de embarcações nacionais.

<sup>3</sup> Conforme Emenda Constitucional nº 06, de 15 de agosto de 1995, que revogou o art. 171 da Constituição Federal de 1988.

A segunda linha de reformas foi a da flexibilização dos monopólios estatais, tornando possível a exploração de serviços públicos locais de distribuição de gás canalizado, mediante concessão por parte dos Estados-membros, às empresas privadas, que antes só poderiam ser delegados às empresas sob controle acionário estatal<sup>4</sup>. O mesmo se deu com os serviços de telecomunicações e de radiodifusão, já que antes só se admitia a concessão desses serviços às empresas estatais<sup>5</sup>.

Na área do petróleo, rompeu-se o monopólio estatal, facultando à União a contratação com empresas privadas de atividades relacionadas com a pesquisa, a lavra de jazidas de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, o refino do petróleo nacional ou estrangeiro, a importação, exportação e transporte dos produtos derivados básicos do petróleo, que antes eram vedados pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei nº 2.004, de 03 de outubro de 1953<sup>6</sup>.

A terceira transformação econômica, ainda segundo Barroso (2004), foi a privatização, que se operou sem a alteração do texto constitucional, sendo possível mediante a edição da Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, que instituiu o Programa Nacional de Desestatização<sup>7</sup>.

Assim, o Programa de Reforma do Estado decorre da incapacidade de o setor público prosseguir como principal agente financiador do desenvolvimento econômico, necessitando-se atrair capitais privados para setores de interesse público. Esses investimentos somente podem ocorrer caso haja lucratividade e segurança, fato esse que somente pode se dar se existirem regras claras e caso haja autonomia dos agentes encarregados de sua aplicação, não ensejando interferência política. Daí a necessidade de serem criadas as agências reguladoras, dotadas de autonomia (SOUTO, 2000, p. 293-294).

## AS AGÊNCIAS REGULADORAS

As agências reguladoras surgiram em razão da terceira transformação econômica anteriormente citada: a privatização. O Decreto nº 99.464, editado em março de 1990, durante o governo Collor, relacionou 12 estatais que seriam transferidas para o setor privado. A primeira privatização se deu no segundo semestre de 1991 (a USIMINAS). No ano de 1992, o processo ganhou mais velocidade, tendo sido privatizadas, até setembro do referido ano, mais 11 empresas. Com o *impeachment* do presidente Collor e a ascensão do presidente Itamar Franco, em 1993, foram modificadas as regras do processo de privatização, que passou a ser gerenciado pelo Ministério da Fazenda. Nesse ano, foram privatizadas outras 34 empresas.

No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso foi dada continuidade ao processo de privatização. Foram liberados recursos, durante os anos de 1995 e 1996, para que os estados dessem impulso ao processo de privatização de suas organizações. Em 1997, ocorreu a maior polêmica em relação às privatizações no Brasil, na ocasião em que foi posta à venda a Companhia Vale do Rio Doce. Em 1998, deu-se a maior privatização da história, com a venda das empresas do Sistema Telebrás.

As agências reguladoras foram criadas no Brasil sob a forma de autarquias, devendo ser instituídas ou extintas por lei, denominadas de autarquias de regime especial. A independência em relação ao Poder Público é a principal característica das agências, que são dotadas de autonomia político-administrativa e econômico-financeira. Criou-se estatuto jurídico próprio para os dirigentes das autarquias, pois eles não deveriam se submeter às mesmas regras do funcionalismo público.

As agências reguladoras e executivas passam a ter seus dirigentes indicados pelo presidente da República e sua nomeação depende de confirmação pelo Senado Federal (nomeação dos diretores com lastro político). Esses dirigentes não podem ser demissíveis *ad nutum*, somente perdendo seus mandatos nos casos de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou processo administrativo disciplinar.

As agências reguladoras são pessoas jurídicas de Direito Público, independentes, que exercem poderes típicos do Estado, legitimadas para intervir no domínio econômico, executar e fiscalizar a prestação de serviços públicos.

A principal diferença entre os antigos órgãos reguladores setoriais e os instituídos no bojo da Reforma do Estado se funda no fato de terem assumido a forma de autarquia, com orçamentos próprios e certa autonomia financeira e institucional em relação ao Poder Executivo, com possibilidade de controle social. Os antigos órgãos reguladores tinham uma dependência total dos ministérios ou da Presidência e não contavam com controle social.

As agências executivas são mais recentes que as agências reguladoras. Elas têm caráter operacional, não normativo e viabilizam o que foi formulado nas agências reguladoras.

De acordo com os conceitos apresentados no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, existe a distinção entre as tarefas de regulação normativa e de regulação operacional: as primeiras competem aos órgãos da administração direta, pois se referem às ações relacionadas com as atividades do Núcleo Estratégico (a exemplo da formulação das políticas públicas), ao passo que as agências, que implementam as políticas públicas, seriam entidades da administração indireta. Tudo isso tem por objetivo a promoção de uma maior agilidade administrativa.

Seja como for, a agência executiva tem a natureza de uma autarquia com tratamento especial, com maior autonomia de gestão, retornando ao conceito original das autarquias, conforme previsão do Decreto-Lei nº 200/67. A agência executiva atua em setores de implementação de políticas. A ampliação de sua autonomia gerencial se dá através do contrato de gestão, com metas negociadas compatíveis com os recursos disponíveis.

Quanto ao controle exercido pelo Poder Executivo sobre as agências, ele ocorre no momento em que se dá a escolha de seus dirigentes e quanto ao

controle dessas instituições pelo Poder Judiciário, ressalta-se que ele se manifesta sobre questões de legalidade, não se admitindo controle de mérito do ato administrativo. Entretanto, o Poder Judiciário vem levando em conta também a adoção dos princípios da razoabilidade, da moralidade e da eficiência, sendo então possível o controle do mérito do ato administrativo nesses três casos.

As agências reguladoras criadas no contexto da Reforma do Estado, até o final de 2002, antes do governo Lula, foram: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Petróleo (ANP), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Cinema (Ancine), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Transportes Aquaviário (Antaq).

Durante o governo Lula, foram criadas a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Além dessas agências, foram editadas leis que tratam dos recursos humanos de diversas agências reguladoras (quadro de pessoal, plano de cargos, criação de carreiras e organização de cargos efetivos), do regime jurídico dos servidores públicos, normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada.

Alguns estados brasileiros criaram agências reguladoras, tendo sido feita a opção por um único órgão regulador para as diversas áreas, a exemplo dos estados do Rio de Janeiro, Bahia, Ceará e Rio Grande do Sul, ou por várias agências especializadas, uma para cada setor de serviços concedidos, como no caso de São Paulo.

No caso particular da Bahia, foi criada a agência reguladora denominada Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (Agerba)<sup>8</sup>, sob a forma

<sup>4</sup> Ver o conteúdo da Emenda Constitucional nº 05, de 15 de agosto de 1995.

<sup>5</sup> Ver o conteúdo da Emenda Constitucional nº 08, de 15 de agosto de 1995.

<sup>6</sup> Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo e institui sociedade anônima. Ver o conteúdo da Emenda Constitucional nº 09, de 09 de novembro de 1995.

<sup>7</sup> A Lei 8.031, de 12 de abril de 1990, foi revogada pela Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997.

<sup>8</sup> A Agerba foi criada pela Lei Estadual nº 7.314, de 19 de maio de 1998.

de autarquia sob regime especial, com personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, patrimônio próprio, vinculada à então Secretaria de Energia, Transportes e Comunicações, com o a finalidade de regular, controlar e fiscalizar a qualidade dos serviços públicos concedidos, permissionados e autorizados, nos segmentos de energia, transportes e comunicações.

A Agerba exerce o poder de regulação, controle e fiscalização dos serviços delegados, gozando de todas as franquias, privilégios e isenções asseguradas aos órgãos da administração direta. Para que ela possa exercer suas competências institucionais, foram criadas as carreiras de Técnico de Atividade de Regulação e de Agente de Suporte de Regulação, a que se tem acesso mediante concurso público de provas ou de provas e títulos.

Voltando-se à questão das agências, nos termos instituído pela Reforma do Estado de 1995, quando se iniciou o governo Lula, em 2003, em nível federal, fez-se um balanço a respeito do seu desempenho e do seu papel, tendo sido constatado, naquela oportunidade, que a agência, enquanto modelo institucional, era boa, mas havia a necessidade de ser aperfeiçoada, pois foram identificados problemas especialmente quanto à<sup>9</sup>:

- 1. Revisão das competências das agências:** algumas atividades por elas desenvolvidas são típicas das secretarias e ministérios, a quem incumbe, por exemplo, formular políticas, poder de outorgar e conceder serviços públicos e a celebração de contratos. Caberia às agências fiscalizar os contratos, fomentar a competição do setor, induzir a universalização dos serviços, fixar tarifas, arbitrar conflitos entre poder concedente, concessionários e usuários. Constatou-se que as leis atribuem às agências muitas das atividades que cabem aos órgãos da administração direta, sendo necessário rever os instrumentos legais que as instituíram para que se pudesse "colocar nos trilhos" essa questão institucional. Ficou

evidente que, em alguns casos, as agências não somente regulam, mas formulam políticas e fiscalizam;

- 2. Inadequação do quadro de pessoal:** composto por servidores requisitados ou em regime de contratos temporários. O quadro de pessoal dos ministérios, por sua vez, se encontrava esvaziado em razão da perda de pessoal qualificado para o setor privado e para as próprias agências;
- 3. Falta de articulação entre os órgãos** governamentais antitruste e as agências reguladoras, no que se refere à troca de informações e experiências, faltando a cooperação necessária para fomentar a competição;
- 4. Necessidade de transparência** das agências reguladoras frente ao Congresso Nacional, ao Poder Executivo e à sociedade em geral;
- 5. Definição de mecanismos efetivos de aferição do grau de eficiência** da utilização dos recursos financeiros e orçamentários atribuídos às agências.

Depois desse diagnóstico, foram editados instrumentos normativos relacionados à criação de carreiras e organização dos cargos efetivos das agências reguladoras, revisão do quadro de pessoal e planos de cargos de determinadas agências (ANA, Anvisa, ANAC); o disciplinamento dos contratos de gestão entre a ANA e entidades delegatárias das funções de Agências de Águas relativas à gestão de recursos hídricos de rios de domínio da União; normas para a licitação público-privada, dentre outros aspectos.

Na verdade, muitos questionamentos foram levantados sobre temas de ordem legal que envolvem as agências, mas que, pouco a pouco, vêm se resolvendo. Um dos questionamentos dizia respeito ao próprio nome adotado para esses entes reguladores. A palavra "agência", nos moldes instituídos pela Reforma do Estado, em 1995, não tinha tradição no direito brasileiro. A Constituição Federal de 1988 tratou-as pelo nome de órgão regulador.

Após a edição de inúmeras normas que objetivavam revisar o papel das agências, houve quem

sinalizasse que as agências reguladoras no Brasil estavam encontrando dificuldades para exercer seu papel: vêm faltando recursos financeiros, estrutura administrativa adequada, esvaziamento dos quadros profissionais, influência político-partidária e mudança de rumo a cada ciclo presidencial. Apesar da pouca idade das agências no Brasil, já se apontava a necessidade de proceder à fusão de agências em razão da superposição de funções e da falta de articulação e integração entre elas. Além disso, os contratos de gestão nem sempre conseguem ser viabilizados em razão das dificuldades apontadas anteriormente e por causa da reduzida capacidade de controle dos ministérios sobre as agências<sup>10</sup>.

A Reforma Administrativa acabou ficando em segundo plano, pois a prioridade governamental era o controle da inflação e o ajuste fiscal. Além disso, para ser viabilizada, necessitava de recursos financeiros, que seriam aplicados na capacitação e treinamento dos servidores, aquisição de equipamentos, correção de distorções salariais, novas contratações, dentre outros aspectos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É necessário fazer um novo balanço sobre o funcionamento da máquina pública para que se verifique onde estão seus novos e velhos pontos de estrangulamento. A atual crise mundial impõe-se como uma nova realidade onde, mais do que nunca, o papel do Estado deve ser novamente revisto, depois da exaustiva análise que se fez em 1995.

Ao mesmo tempo em que devem ser reduzidos os gastos públicos, fica evidente que o Estado cada vez mais vem sendo chamado a assumir funções que ele, muitas vezes, continua sem conseguir atender.

<sup>10</sup> Ver Tebet (2006), então senador Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado.

Ao mesmo tempo em que deve se fortalecer o Estado Regulador, fica evidente, também, a necessidade do Estado Interventor. Todos sabem que os gastos públicos devem ser contidos, que a arrecadação, especialmente a partir da nova crise mundial, vem diminuindo e que a sociedade brasileira não pode mais esperar por determinados tipos de investimentos, especialmente aqueles necessários para elevar seus indicadores sociais.

Assim, passados 14 anos da estruturação de um modelo de Administração Pública do Estado brasileiro, há que se refletir sobre suas novas necessidades nesse novo contexto global. Sabe-se que a Reforma de 1995 não conseguiu se viabilizar integralmente e, daquilo que foi possível realizar, há que se avaliar os acertos, que possibilitam o crescimento econômico e social do país, bem como os entraves, que dificultam o seu desenvolvimento. Dessa forma, é mais do que premente o entendimento do que precisa ser feito para que o Brasil possa exercer um papel mais estratégico no conjunto das nações, no contexto da nova década do século XXI, que ora se aproxima.

## REFERÊNCIAS

- AGUILLAR, Fernando Herren. *Controle social de serviços públicos*. São Paulo: Max Limonad. 1999. 302 p.
- BARROSO, Luis Roberto. Apontamentos sobre as Agências Reguladoras. In: FIGUEIREDO, Marcelo (Org.). *Direito e regulação no Brasil e nos EUA*. São Paulo: Malheiros Editores; Fundação Armando Álvares Penteado, 2004. p. 87-109.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Análise e avaliação do papel das Agências Reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro*. Brasília, 2003. 43 p. Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula*. São Paulo: Editora 34, 2003. 454 p.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *A Construção da Democracia: estudos sobre política brasileira*. São Paulo: Siciliano, 1994. 272 p.
- FURTADO, Celso. *O Brasil pós-"milagre"*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. 152 p.

<sup>9</sup> Ver relatório do Grupo de Trabalho Interministerial denominado "Análise e Avaliação do papel das Agências reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro" (BRASIL, 2003).

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. Administração pública no Brasil: crises e mudança de paradigmas. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2000, 212 p.

LIMA Jr., Olavo Brasil de. As Reformas Administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, ano 49, v. 122, n. 2, 1998.

MARTINS, Luciano. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. *Cadernos ENAP*, Brasília, 1997.

OLIVEIRA LIMA, Manuel de. O Império brasileiro (1822-1889). Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1986. p. 179.

PRADO Jr., Caio. *A evolução política do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1969. 250 p.

TEBET, Ramez. A crise das agências reguladoras. *A Tarde*, Salvador, 28 jun. 2006, p. 19.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 224 p.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Desestatização, privatização, concessões e terceirizações. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000. 557 p.

SOUZA, Celina. A nova gestão pública. In: FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. *Gestão pública: desafios e perspectivas*. Salvador. FLEM, 2001, p. 43 - 68. (Cadernos FLEM, 1).