

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DESCENTRALIZADA E A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO: UM ESTUDO SOBRE AS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL

Ingrid Harmony Cabral da Silva

RESUMO: Sob a ótica do Estado de Direito, nasce a Administração Pública, com a finalidade precípua de atuar na defesa dos interesses da coletividade. Ao longo dos anos, tal finalidade foi deturpada em face de vícios no aparelho estatal, culminando, no Brasil, em três reformas que contribuíram de modo crucial na construção de uma nova Administração Pública, pautada na eficiência e na gestão por resultados. Deste contexto, nasce a Administração Pública Descentralizada, a fim de pôr em prática os planos objetivados pela Reforma Gerencial de 1995. Frente a isso, o presente artigo objetiva perpassar a evolução da máquina pública, até alcançar o modo como hoje é concebida. Sobretudo, dar ênfase a estrutura que compõe essa máquina, para assim obter melhor compreensão acerca dos seus mecanismos, e de como funcionam. Ainda, visa tratar, de forma específica, as Agências Reguladoras, esmiuçando suas características e peculiaridades, a fim de definir a sua importância, no Brasil, para a manutenção do Estado Democrático de Direito. Para isso, realizou-se um estudo de natureza exploratória, feito através de pesquisa bibliográfica e documental para embasamento teórico, e por meio da análise de dispositivos legais, relacionados ao tema. Por fim, evidenciou-se a valiosidade das Agências Reguladoras para o funcionamento da máquina pública, assim como para a manutenção da democracia.

Palavras-chave: Reforma Gerencial do Estado, Administração Indireta, Teoria da Captura.

INTRODUÇÃO

A Administração Pública mostrou-se multifacetária ao longo dos anos, de modo a alcançar voo para o modo como hoje é concebida, tornando-se de fundamental importância na manutenção do Estado de Direito. Estado, pois, constituído sob a égide de um sistema tripartite: governo, povo e território.

Com o surgimento do Estado Moderno, a partir do século XVI, o termo soberania ganha destaque, por ser uma indicação do poder estatal, além de figurar como sujeito único e exclusivo da política, o qual constitui poder perpétuo. Torna-se, portanto, fundamento de todo e qualquer tipo de Estado democrático ou territorial, monárquico, republicano federativo ou unitário, já que se apresenta como um sinal característico de independência no âmbito externo ou internacional e, também, na seara interna, fazendo-se presente na Carta Magna brasileira.

Estado- de Direito- já que, como detentor legítimo do uso da força, responsável pela organização e pelo controle social, deve submeter-se às regras e ao direito que ele mesmo instituiu, com a finalidade de fazer valer os anseios da sociedade sem que haja uma violação às normas vigentes no país por parte do Estado. Assim, em um Estado de Direito, prevalecem as normas jurídicas abstratas e gerais, não a vontade do governante.

Neste contexto, nasce a Administração Pública como atuante na defesa dos interesses da coletividade. A doutrina traz, contudo, quatro incumbências destinadas a ela: função ordenadora, prestacional, de controle, e regulatória ou de fomento. São as funções precípua da Administração Pública. Ganha relevância para o presente artigo tão somente a função regulatória ou de fomento, como resultado da transferência para o setor privado de atividades anteriormente exercidas exclusivamente pelo Estado, fruto da Reforma Gerencial de 1995. Questões pertinentes à estrutura do Estado, ou organização administrativa, como é chamada pela doutrina, serão tratadas no presente artigo.

Objetiva-se, então, esclarecer os pormenores que ensejaram o fenômeno da descentralização, bem como entender o papel crucial da administração indireta no que diz respeito a eficiência da máquina pública brasileira, perpassando a Reforma Gerencial de 1995 e alguns dispositivos legais que surgiram ao longo dos anos. Sobretudo, ganhará destaque o papel das Agências Reguladoras como elemento da organização administrativa, essencial e revolucionário, em prol de um aparelho estatal eficiente, gerencial e fiscalizado. Para isso, realizou-se um estudo de natureza exploratória, por

meio da pesquisa bibliográfica em livros e periódicos, relacionados ao tema, na plataforma Google Acadêmico, além da pesquisa documental em diplomas normativos nacionais. Torna-se pertinente o presente trabalho, pois, apesar de pouco difundida a notabilidade de tais agências, constituem fator primordial na garantia dos interesses da coletividade e contribuem para a manutenção do Estado Democrático de Direito.

A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO DE 1995

Do latim *refōrmo*, o termo “reforma” encontra sua derivação: mudança, restabelecimento. Para Joseph Schumpeter, a inovação é alcançada através do fomento aos processos de ruptura, que acabam por originar novos processos, novas figuras, e novas instituições de modo que a proliferação de tais institutos correlacionam-se com o avanço em diversos campos da sociedade, quais sejam o campo do conhecimento e da economia (SCHUMPETER, 1934).

Antes de esmiuçar a Reforma do Estado Brasileiro em si, faz-se necessário o conhecimento acerca de outras duas reformas, anteriores à 1995, que também ensejaram o surgimento de características fundamentais para o processo de modernização do Estado brasileiro, e, por conseguinte, a evolução do aparelho estatal.

A primeira reforma administrativa ocorre em 1936, durante o governo de Getúlio Vargas- compreendido entre os anos de 1930 e 1945- e figura como marco inicial da fundação da burocracia moderna brasileira, fazendo nascer uma estrutura forte e centralizada com divisão de tarefas, instauração de concursos públicos, recrutamento dos recursos humanos para o Estado, como também o início das compras públicas e a estruturação dos ministérios. Têm-se, aqui, um embrião do que hoje é conhecida como burocracia federal. De extrema importância, pois foi principiante na construção da Administração Pública brasileira.

Neste contexto, posteriormente, nasce o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967- advindo da reforma dos governos militares- que delineou paradigmas essenciais para a evolução da máquina pública, ao definir as regras aplicáveis à União e estabelecer normas gerais a serem respeitadas pelos demais entes federativos. Ademais, define ainda a possibilidade de prestação dos serviços diretamente pelos entes federados, além de dispor acerca da criação de pessoas especializadas, sendo a elas transferidas a prestação

dos serviços públicos, demonstrando, pela primeira vez na história da Administração Pública, o fenômeno da descentralização.

Formulada com o intuito de sanar alguns desafios já existentes e persistentes no aparelho estatal, acumulados ao longo dos anos desde a Reforma de 1936, o decreto em apreço visa a flexibilidade e a agilidade do aparelho estatal, por isso a delegação de prestação de determinados serviços às pessoas especializadas como um meio para concretizar o objetivo final.

Com base no exposto, é possível identificar, agora, as raízes da Reforma de 1995, assim como sua finalidade: renovar o processo ou estruturas viciadas que não mais atendiam com excelência as demandas da sociedade, e inserir novos elementos em uma estrutura que necessitava de atualização, a fim de acompanhar o desenvolvimento social da sociedade brasileira à época.

Proposta pelo ex-presidente da república, Fernando Henrique Cardoso, e liderada pelo ministro Bresser Pereira, a Reforma do Estado Brasileiro constitui aparato crucial para a busca de uma nova administração pública, com a instauração de instrumentos e ferramentas capazes de atender o desígnio da população. Vale salientar que, para Luiz Carlos Bresser Pereira, ocorre a “Reforma Gerencial do Estado”, isto porque, para ele, há grande discussão no debate concernente à modernização, deixando explícito que a reforma se direciona aos aparelhos que o Estado se utiliza para produzir políticas públicas e também administrar a esfera estatal (PEREIRA, 1997). Tornou-se um marco no reposicionamento do papel do Estado.

Objetivava-se, portanto, a saída de uma Administração pública burocrática, que acabaria por resultar em uma série de problemas no desempenho da máquina estatal: são as chamadas *disfunções burocráticas*, trazidas por Robert King Merton como o apego aos regulamentos, o excesso de formalismo e de papeladas, assim como os conflitos com o público (MERTON, 1949).

Para dotar a Gestão Pública de uma capacidade de entregar políticas públicas mais eficientes, satisfazendo os anseios e necessidades da sociedade, tornou-se urgente a adoção de novas medidas e instrumentos capazes de modificar tal cenário. Fortemente influenciada pelo New Public Management, ou simplesmente Nova Gestão Pública-corrente teórica que surgiu no ano de 1970- a Reforma Gerencial de 1995 instaurou seus pilares: a busca pela eficiência e a competição administrada, nunca antes vista na esfera nacional. Como fruto dos ideais defendidos pela reforma, cria-se a EC nº 19 de 4 de junho de 1998, que acaba por trazer questões diversas, fomentando na concretização do que

antes era proposto pela Reforma Gerencial, tal qual o estágio probatório, até então inexistente, e o princípio da eficiência, atualmente considerado pilar do direito administrativo brasileiro.

Houve, então, uma reforma social democrática que visou tornar o estado mais eficiente para entregar à população políticas públicas melhores, calcadas no pilar da gestão por resultado. Trouxe, assim, a ideia de necessidade de uma máquina mais ágil para romper os vícios do burocratismo e do corporativismo- marcados pelo benefício (exclusivo) da própria máquina estatal- e alçar voos para a formulação de um aparelho público voltado para a sociedade. Foi revolucionária, intensa e necessária. Modernizou o papel do servidor público, trazendo-o ao posto de figura central, detentor crucial de um dever: absorver as ferramentas trazidas pela Reforma Gerencial a fim de desempenhar um papel essencial na sociedade, implementando as mudanças por meio de um trabalho melhor em prol dos cidadãos.

O FORNECIMENTO DA ATIVIDADE PÚBLICA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CENTRALIZADA E DESCENTRALIZADA

Desenvolvida por Montesquieu, a Teoria da Tripartição dos Poderes é adotada no Brasil, e traz em seu escopo as funções do Estado divididas entre poderes devidamente organizados, tendo cada um deles a sua atividade principal e outras secundárias, também chamadas de típicas e atípicas, respectivamente. Deste modo, traz a CRFB/88 em seu Art. 2º, o funcionamento de três poderes: legislativo, executivo e judiciário. Todos, por sua vez, exercem suas funções de modo independente e autônomo, porém de maneira harmônica entre si. Tudo isso em prol do afastamento da concentração de poder nas mãos de uma única pessoa, como acontecia no absolutismo, conforme muito bem pontua Pedro Lenza (LENZA, 2012, p. 481-482):

Por meio dessa teoria, cada Poder exercia uma função típica, inerente a sua natureza, atuando independente e autonomamente. Assim, cada órgão exercia somente a função que fosse típica, não mais sendo permitido a um único órgão, legislar, aplicar a lei e julgar, de modo unilateral, como se percebia no absolutismo.

As funções do Estado são, em suma, a função legislativa, judiciária (jurisdicional) e administrativa. A função administrativa do Estado é trazida por Mauro Sérgio dos

Santos, como sendo a atividade desempenhada pelos órgãos e entidades da Administração Pública, bem como por entidades privadas que a exerçam vez ou outra, estas de natureza concreta, exercida a título individual ou geral, submetidas ao regime de direito público e estranha às funções legislativa e judiciária (SANTOS, 2016). Daí a importância de tal estrutura, pois como afirma José dos Santos Carvalho Filho, a função administrativa é dentre todas a mais ampla, haja vista que é através dela que o Estado cuida da gestão de todos os seus interesses e também dos da coletividade (CARVALHO FILHO, 2012). Desta forma, a prestação da atividade pública substancia-se na função administrativa do Estado, podendo ser realizada diretamente pelos entes federativos, ou por particulares/entidades especializadas criadas no âmbito da própria Administração Pública.

Fala-se em prestação centralizada dos serviços públicos, as atividades exercidas diretamente pelos entes políticos, podendo também ser chamada de Administração Direta, pois a atividade é centralizada nas mãos do Estado. Isto é, os Estados, Municípios, União e Distrito Federal executam determinadas atividades, de modo direto, por meio dos seus agentes e órgãos. Nela, o ente federativo não é apenas o titular do serviço, mas também o prestador do mesmo.

Retomando o que antes foi dito acerca da eficiência da atividade administrativa, objetivada pela Reforma Gerencial do Estado de 1995, é de extrema importância relacionar a ligação entre tal propósito e a valiosidade da Administração Indireta. Vejamos porquê: como visto anteriormente, a delegação da prestação de serviços públicos a entidades especializadas vigora ainda antes da reforma de 1995, surgindo com o Decreto-Lei nº 200/67. No entanto, a Reforma Gerencial apenas acentuou a urgência de implementação de entes capazes de tornar a Administração Pública mais eficiente, a fim de desafogar os órgãos da Administração Direta com relação às tarefas prestadas à sociedade, de modo a culminar em resultados mais positivos. É, contudo, neste contexto que a realização de serviços públicos por parte de terceiros especializados recebe o nome de descentralização. O Estado, aqui, atua de forma indireta, através da delegação de algumas de suas atividades a outras pessoas. Assim leciona Celso Antônio Bandeira de Mello, ao dizer que “a atividade é descentralizada quando exercida por pessoas distintas do Estado” (MELLO, 1998, p. 96).

A descentralização, por sua vez, pode ocorrer de duas formas, conforme pontua Matheus Carvalho: para a própria administração, com a criação de pessoas jurídicas especializadas em uma atividade exata; ou para particulares (CARVALHO, 2020). São

entes da Administração Indireta ou descentralizada: as autarquias, empresas públicas, fundações públicas e sociedades de economia mista. Para a doutrina, a descentralização pode ser realizada mediante outorga ou delegação de serviços. Enquanto que na outorga ocorre a transferência de titularidade para execução do serviço público à pessoa jurídica diversa do Estado, na delegação, apenas a execução é transferida, continuando com o Estado a titularidade do serviço.

Vale salientar, ainda, que a descentralização da atividade estatal pode ser dividida em duas espécies: política e administrativa. Esta difere daquela, pois, enquanto aquela refere-se à distribuição de competências entre entidades que possuem autonomia política (trazida pela CRFB/88 em seu Art. 18º ao dividir a competência entre os entes federativos), esta destina-se aos entes personalizados, criados, com poder de autoadministração e capacidade de gerir os próprios negócios, conforme os moldes presentes na legislação expedida por entidade central. Difere uma da outra, sob outra perspectiva, a quais disciplinas figuram como objeto de estudo. Para o Direito Administrativo, importa tão somente a descentralização administrativa.

Conforme explicitado, a Administração Indireta decorre da descentralização de serviços. O Estado, então, por meio de lei, delega a uma pessoa jurídica de direito público ou privado a titularidade e execução de determinada tarefa pública, assim prevê o Art. 4º, do Decreto-Lei nº 200/67, já supracitado. Como consequência, os entes de tal administração, dividir-se-ão conforme o caráter disposto na legislação produzida pelo ente central, consonante ao que leciona José dos Santos Carvalho Filho, ao afirmar que a qualificação como membro da Administração Indireta não é feita levando em consideração o fim ao qual se destina, mas sim a natureza que a compõe (CARVALHO FILHO, 2012). Com relação a tais entes, cabe traçar os pormenores das autarquias, de modo geral, para assim entendê-las melhor a fim de esmiuçar as particularidades das Agências Reguladoras-ponto central do presente artigo- com mais clareza e proficuidade.

A FUNÇÃO REGULATÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS AGÊNCIAS REGULADORAS

Apesar de possuírem características próprias e regime específico, as autarquias detém aspectos comuns a todos os entes integrantes da Administração Indireta, os quais abarcam: a personalidade jurídica própria, apesar de serem criadas por entes federativos;

a necessidade de leis específicas para a sua criação, tais quais preveem a finalidade de interesse público a ser concretizada, não podendo as autarquias exercerem atribuições livremente, distintas daquelas que lhes foram atribuídas por lei específica; sujeição ao controle realizado pela Administração Direta à qual estão vinculadas.

Sabendo que as autarquias são entes que possuem personalidade jurídica própria e, portanto, são pessoas jurídicas de direito público, destituídas de caráter econômico, além de não serem hierarquicamente subordinadas a qualquer dos entes federativos, observa-se que podem agir com liberdade, desde que respeitados os limites estabelecidos pelas leis específicas que as criaram.

O fato de não serem subordinadas a nenhum ente estatal, não as isenta de sofrerem controle finalístico por parte dos entes da Administração Direta. Tal controle nada mais é que um controle de legalidade, a fim de evitar a prestação de serviço com finalidade distinta da que lhe foi concedida. Com efeito, aponta Fernanda Marinela, qual o propósito de tal controle, ao afirmar que o mesmo deve assegurar o cumprimento dos objetivos fixados nos atos de criação dessas agências, além de zelar pela obtenção de eficiência administrativa, assim como da autonomia administrativa, operacional e financeira (MARINELA, 2012).

Extraída do escopo do Decreto-Lei nº 200/67, têm-se o conceito de autarquia, como o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada (Decreto-Lei nº 200/67, Art. 5º, I). Na origem do termo, substancia-se a sua principal característica: mandar em si mesma. É, pois, deste modo, que Oscar Joseph de Plácido e Silva (SILVA, 1999, p. 100) se posiciona acerca da etimologia da palavra:

Palavra derivada do grego *autos-arkhé*, com a significação de autonomia, independência, foi trazida para a linguagem jurídica, notadamente do Direito Administrativo, para designar toda organização que se gera pela vontade do Estado, mas a que se dá certa autonomia ou independência, organização esta que recebeu mais propriamente a denominação de autarquia administrativa.

Realizada mediante outorga, a descentralização funcional vigora vorazmente nas entidades autárquicas. Sendo elas, por consequência, regidas pelo regime jurídico aplicável também aos entes políticos, isto é, à própria Administração Direta, haja vista que as autarquias não possuem poderes de natureza política. Como espécies do gênero autarquia, têm-se: comum, sob regime especial, fundacional e associação pública. Para o presente trabalho, importam, tão somente, as autarquias sob regime especial.

Recorrendo ao significado do termo *especial*, antes de adentrar qualquer que seja o conceito jurídico dado a ele, sob a ótica do senso comum, denota-se a presença de particularidades, ou peculiaridades. Dito isto, espera-se da espécie de autarquia em pauta, características que lhes são únicas. Sua unicidade concentra-se, então, na liberdade maior de que gozam frente aos entes da Administração Direta, daí o porquê de possuírem regime legal diferenciado. As Universidades Públicas e as Agências reguladoras, integram o rol de entidades dotadas de tal liberdade. Alcança-se, então, o ponto chave da explanação: as agências reguladoras.

Além de possuírem autonomia administrativa, possuem também autonomia financeira, conforme leciona Marçal Justen Filho, ao pontuar que o modelo de agências reguladoras comporta a atribuição de tal autonomia, através de garantia de receitas vinculadas, o que significaria a possibilidade de manutenção da sua estrutura e do seu funcionamento sem dependência de disputas políticas sobre a distribuição de verbas orçamentárias (JUSTEN FILHO, 2009).

Fruto da ideologia de desestatização prevalente no Brasil na década de 90, que visou uma Administração Pública mais gerencial e eficiente, com o Programa Nacional de Desestatização e a Reforma Gerencial de 1995, as Agências Reguladoras são criadas.

Como consequência da expansão desenfreada da transferência dos serviços públicos, visando a redução de gastos e uma maior eficiência na execução das atividades, criou-se outro problema. Ao passo em que ocorreu o fenômeno da descentralização, acabou por fugir do Estado o poder de controle, com a criação de algumas ilhas de excelência, bem como a colonização de algumas áreas de clientelismo.

Neste contexto, nascem as agências aqui tratadas, para desempenhar a função regulatória ou de fomento da Administração Pública e, assim, como muito bem pontua Matheus Carvalho, “fiscalizar, regular, normatizar a prestação de serviços públicos por particulares, evitando a busca desenfreada pelo lucro dentro do serviço público” (CARVALHO, 2020, p. 196). Tais características aqui explicitadas são sintetizadas, com excelência, por Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (ALEXANDRINO; PAULO, 2017, p. 204), ao descreverem-nas como sendo:

Entidades administrativas com alto grau de especialização técnica, integrantes da estrutura formal da administração pública, instituídas como autarquias sob regime especial, com a função de regular um setor específico de atividade econômica ou um determinado serviço público, ou de intervir em certas relações jurídicas decorrentes dessas atividades, que devem atuar com a maior autonomia possível relativamente ao Poder Executivo e com imparcialidade perante as partes interessadas (Estado, setores regulados e sociedade).

Gozam, ainda, de poder normativo, capaz de permitir a elas o ato de regulamentar e normatizar diferentes atividades de interesse público, através da criação de normas vinculadoras aos prestadores de serviço, a fim de fazer ponte concreta e sólida entre o interesse da coletividade e tais prestações. Criam, então, direitos e obrigações dentro dos limites da lei, sendo fundamentados em obediência aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, precedido de Análise de Impacto Regulatório (AIR). Este poder, por sua vez, vincula apenas os prestadores de serviço, obrigando-os a cumprir o que lhes foi posto. É, todavia, ilegítimo a edição de atos que obriguem particulares que não possuem relação com as prestações de serviço.

A lei nº 9.986 de 18 de julho de 2000, dispõe acerca de normas gerais dirigidas às Agências Reguladoras no âmbito federal. Em contrapartida, é admitida a criação de agências reguladoras no âmbito estadual e municipal, mediante lei específica. Com relação a autonomia administrativa, podem as agências em pauta solicitar diretamente ao Ministério da Economia autorização para realização de concursos públicos, assim como o provimento dos cargos autorizados em lei e, realizar alterações nos planos de carreira de seus servidores. Dentre as características presentes na autonomia administrativa, emerge de modo pertinente a nomeação diferenciada dos dirigentes. Estes, por sua vez, nomeados pelo Presidente da República, após aprovação prévia do Senado Federal-conforme dispõe o Art. 52, III, f, CRFB/88, com mandato de prazo certo, não sendo cargos de natureza comissionada como ocorre nas demais autarquias.

Sob essa perspectiva, extrai-se um benefício ao dirigente: ele não será exonerado livremente, por mero desejo do órgão de controle. Tal fato faz com que as Agências reguladoras tenham mais liberdade de atuação e estejam menos dependentes dos entes da Administração Direta. A respeito disso, leciona Alexandre Mazza (MAZZA, 2013, p. 197):

Essa proteção contra a exoneração imotivada ou *ad nutum* representa uma estabilidade mais acentuada, permitindo ao dirigente exercer tecnicamente suas funções sem preocupação com influências políticas ou partidárias.

O fato de ser vedada indicação para o Conselho Diretor, de “pessoa que tenha atuado, nos últimos trinta e seis meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral” (CARVALHO, 2020, p. 198), reforça a ideia de imparcialidade, por parte das agências reguladoras, no âmbito político, a fim de evitar que haja repercussões partidárias nas atividades dessa entidade. Outro ponto valioso se trata da proibição que o dirigente-

não mais no exercício do cargo- possui de exercer atividade na iniciativa privada dentro do setor ao qual era vinculado, por seis meses, período chamado de quarentena. Assim prevê, legalmente, o Art. 8º da Lei nº 9986/00. *In verbis*:

Os membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada ficam impedidos de exercer atividade ou de prestar qualquer serviço no setor regulado pela respectiva agência, por período de 6 (seis) meses, contados da exoneração ou do término de seu mandato, assegurada a remuneração compensatória.

Ponto valioso, pois, evita que o ex-dirigente, contratado por empresa privada, forneça informações privilegiadas, adquiridas enquanto Dirigente de determinada agência reguladora, que venham, por ventura, a causar obstrução e prejuízos à fiscalização.

AS ESPÉCIES DE AGÊNCIAS REGULADORAS E A TEORIA DA CAPTURA

Criadas para regulação de normatização de atividades de interesse público, abrange o “controle de prestação de serviços públicos, bem como a exploração de atividades econômicas de interesse coletivo” (CARVALHO, 2020, p. 202), além das atividades de fomento, haja vista seu direcionamento à coletividade.

Deste modo, as Agências Reguladoras encontram-se divididas em quatro grupos, conforme defende Matheus Carvalho, quais sejam: as que regulam a prestação de serviços públicos, que fiscalizam as atividades de fomento, as que controlam a exploração de atividades econômicas e, por fim, as destinadas à regulamentarem serviços de utilidade pública (CARVALHO, 2020). A título de enriquecimento para o presente artigo, cabe esmiuçar cada uma delas.

A primeira, acaba por atuar na fiscalização de serviços públicos em sua literalidade, quais sejam prestados mediante delegação contratual ou diretamente pelo ente estatal, como, por exemplo: a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); a Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT); a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ); a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL); a Agência Nacional de Águas (ANA) e a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

As destinadas à fiscalização de atividades de fomento regulam atividades eminentemente privadas que estão subordinadas à fiscalização estatal, por constituírem interesse da coletividade, cabendo citar a Agência Nacional de Cinema (ANCINE). Em contrapartida, atuam na normatização da exploração de atividades econômicas de

interesse da coletividade as Agências reguladoras controladoras da exploração de atividades econômicas, a exemplo da Agência Nacional de Petróleo (ANP), que dispõe acerca das atividades industriais referentes ao petróleo, gás natural e biocombustíveis no Brasil.

Por fim, mas não menos importante, têm-se as que regulamentam serviços de utilidade pública. Isto é, controlam serviços públicos não exclusivos de Estado, também denominados serviços de utilidade pública, a exemplo da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), que possuem o intuito de garantir proteção à saúde do povo.

Atualmente, acende-se uma problemática com relação a possibilidade de as Agências Reguladoras passarem à figura de instrumento para proteção dos interesses privados aos quais a regulação se destina. Disto, surge o fenômeno da captura, indicando, segundo Marçal Justen Filho, a hipótese em que “a agência perde sua condição de autoridade comprometida com a realização do interesse coletivo e passa a reproduzir atos destinados a legitimar a consecução de interesses privados dos segmentos regulados” (JUSTEN FILHO, 2002, p. 369-370).

A Teoria da Captura, como é denominado tal fenômeno pela doutrina, pode advir de duas formas: através de interferência nas atividades de tais agências, por parte do setor privado que presta o serviço regulado, como consequência do seu poderio econômico, ou por meio da interferência do setor público, onde as agências fazem prevalecer os interesses políticos dos próprios agentes públicos, não para beneficiar os cidadãos, mas o próprio aparelho estatal. Em face disto, com a finalidade de evitar que tal fenômeno viesse a ocorrer, atribuiu-se, então, autonomia financeira e orçamentária à essas agências, conforme explanado em tópico anterior, assim como demais características pertinentes a elas, aqui tratadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob a ótica da Reforma Gerencial de 1995, o fenômeno da descentralização tornou-se extremamente necessário para a concretização de uma Administração Pública mais condizente com o Estado Democrático de Direito, que deve prezar por uma administração gerencial, cada vez mais eficiente e profissionalizada. Superada pela EC nº 19/98, a Administração burocrática foi perdendo vez, para dar lugar a uma

Administração Pública desburocratizada, descentralizada e impessoal, constituindo marco histórico no quesito avanço da máquina pública.

Deste contexto, nascem as Agências Reguladoras. Estas, por sua vez, figuram como entes valiosos, capazes de fiscalizar, regular e normatizar a prestação de serviços públicos por particulares, garantindo a manutenção da democracia e o combate à corrupção, ao evitar a busca desenfreada pelo lucro dentro do serviço público.

Apesar da existência do fenômeno da captura, proposto pela doutrina, tais agências constituem papel fundamental na garantia dos interesses da coletividade, exercendo com excelência a função regulatória (ou de fomento) da Administração Pública.

Sendo assim, conclui-se que as Agências Reguladoras possuem meios, características e prerrogativas capazes de sanar os vícios advindos da *captura*, e designam posição essencial de garantia dos interesses do cidadão, fazendo jus a todos os princípios norteadores da Administração Pública, trazidos no Art. 37º, Caput, da CRFB/88, os quais cabem citar: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Sem as Agências Reguladoras, a máquina pública entraria em colapso e os indivíduos passariam a ter a defesa de seus interesses enfraquecida consideravelmente. Daí, extrai-se a proficuidade destas agências para o Estado brasileiro, bem como para a proteção dos direitos e garantias fundamentais inerentes aos indivíduos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª. ed. São Paulo: Método, 2017.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. 13ª. ed. Brasília: Ed. UnB, 2010. 2v.

BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1998.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Brasília, DF: Senado, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm#view>. Acesso em: 28 nov. 2020.

CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 7ª. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 23ª. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. O direito das agências reguladoras independentes. São Paulo: Dialética, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 7ª. ed. São Paulo: Editora Forum, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 14ª. ed. Belo Horizonte: Editora Forum, 2011.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 16ª. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 6ª. ed. Niterói: Impetus, 2012.

MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 10ª. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 1998.

MERTON, Robert K. Social Theory and Social Structure. New York: The Free Press, 1949; rev. ed. 1968.

MORE, Rodrigo F. O moderno conceito de soberania no âmbito do direito internacional. Disponível em: <<http://www.more.com.br/artigos/Soberania.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1).

SANTOS, Mauro Sérgio dos. Curso de Direito Administrativo. Salvador: JusPODIVM, 2016.

SCHUMPETER, J. The Theory of Economic Development. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1934.

SILVA, Oscar Joseph de Plácido e. Vocabulário Jurídico. 15ª. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1999.