

## **ANAC: A BUROCRATIZAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA DE UMA AGÊNCIA REGULADORA.**

BRUNO COELHO RABELLO

HUMBERTO CÉSAR MACHADO

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS

<http://sites.pucgoias.edu.br/home/>

**RESUMO:** A proposta de criação de uma nova agência reguladora para aviação no Brasil que pudesse substituir o extinto Departamento de Aviação Civil (DAC), que era militar e integrava a estrutura do, então, Ministério da Aeronáutica, foi inicialmente favorável as grandes mudanças do transporte aéreo brasileiro, uma vez que o Brasil vivia um momento de expansão em sua malha aérea causando aumento significativo do número de aeronaves e também de profissionais da aviação. Porém, com a criação da ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil, que é uma agência reguladora com título de autarquia especial e foi criada com o intuito de melhorar a gestão pública da aviação civil brasileira, a insatisfação no meio aeronáutico ainda é grande. É preciso identificar o motivo pelo qual uma agência que tem todo o poder para revolucionar a prestação de serviços da aviação civil no país não consegue cumprir de maneira eficiente seu papel.

**PALAVRAS-CHAVE:** Agências reguladoras. Gestão pública. Direito administrativo.

### **1- Introdução**

A proposta de criação de uma nova agência reguladora para aviação civil no Brasil que pudesse substituir o extinto Departamento de Aviação Civil (DAC), que era militar e integrava a estrutura do, então, Ministério da Aeronáutica, foi inicialmente favorável as grandes mudanças do transporte aéreo brasileiro, uma vez que o Brasil vivia um momento de expansão em sua malha aérea causando aumento significativo do número de aeronaves e também de profissionais da aviação.

Este aumento mantém-se na escala crescente nos dias de hoje, porém, não foi pensado quando houve a extinção do DAC, é que o Brasil, quando comparado a

outros países, se encontra ainda bem atrás no que se refere aos investimentos de infraestrutura como por exemplo, rodovias, aeroportos, portos, energia, e até mesmo telecomunicações. Esta incapacidade de planejamento logístico de ordem pública ressalta o grande problema de gestão pública que o Brasil tem enfrentado há algumas décadas.

Hoje a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), vinculada à Secretaria de Aviação Civil (SAC), é uma agência reguladora com o título de autarquia especial, cuja característica legal é sua independência administrativa, autonomia financeira, ausência de subordinação hierárquica e mandato fixo que se divide em duas vertentes: uma de regulação técnica e uma de regulação econômica. Isso tem gerado uma certa insatisfação pelos seus usuários, uma vez que a agência não tem conseguido atender as expectativas de gestão e serviços que deveriam ser prestados de forma eficaz e eficiente, sem muita burocracia.

O intuito desse projeto é apontar o conceito geral de uma agência reguladora e um órgão de administração pública direta, coletar os fatos históricos que fizeram com que as autoridades brasileiras criassem tal agência, reunir os problemas de gestão pública que a comunidade aeronáutica vivencia através da ANAC e enfatizar o benefício de uma eventual mudança de autoridade competente da aviação brasileira, ou seja, a transformação de uma agência reguladora em um órgão do governo, como por exemplo a *Federation Aviation Administration (FAA)*<sup>1</sup>, ou mesmo a reformulação de políticas públicas no que se refere a gestão pública.

## **2- Metodologia**

A metodologia utilizada para elaboração deste trabalho se trata do estudo do assunto através de livros e publicações científicas sobre direito administrativo, gestão pública e burocracias de ordem da gestão pública. Será necessário fazer uma analogia crítica do que se entende por gestão pública de um Estado e somente assim definir se de fato a implantação da ANAC foi benéfica para a aviação civil brasileira ou se há outro meio de se ter uma entidade ou agência que consiga trazer ao setor aeronáutico brasileiro, políticas de gestão pública, otimizando o crescimento do setor e também dos serviços prestados. Logo em seguida, para que se formule a

---

<sup>1</sup>Entidade governamental dos Estados Unidos responsável pelos regulamentos e todos os aspectos da aviação civil nos Estados Unidos.

ideia conclusiva do projeto, além de estudo conceitual, poderá também ser elaborado uma pesquisa de campo com profissionais e entidades do setor aéreo.

### **3- Referencial Teórico**

Buscar através do estudo profundo do direito administrativo e da Constituição Federal, o conceito geral de uma agência reguladora e de um órgão de administração pública direta. Verificar o que poderia ser adotado nas políticas de gestão pública realizadas pela ANAC através de sua administração para então comparar o que é feito de diferente no atual cenário brasileiro. A necessidade desse estudo se deve ao fato de que hoje, o número de aeronaves que pertencem a frota nacional expressa um número bem maior comparado com a época em que o DAC era o responsável por toda a gestão da aviação civil. Expressivamente também aumentou o número de profissionais e toda a estrutura necessária que trabalha diretamente com a aviação.

É necessário buscar a definição no direito administrativo e saber qual a categoria que as normas regulatórias das agências reguladoras se enquadram e o que define o poder de um órgão de Administração Pública Federal direta. Obviamente, as agências reguladoras editam normas e estas normas afetam indiscutivelmente os direitos e deveres dos cidadãos, porém quando se trata de hierarquia, a Constituição Federal ocupa o mais elevado grau de poder, onde as demais normas, regulamentos e leis se encaixam de forma decrescente na escala de hierarquia do Estado (GUERRA, 2011).

O termo “Estado” pode sugerir diversos significados de acordo com o tema em enfoque. Mas para o presente estudo, o Estado é um ente personalizado que apresenta-se não somente no aspecto de relações internacionais, mas que também é apresentado como pessoa jurídica de direito público com capacidade de aquisição de direitos e acumular obrigações na ordem jurídica. No âmbito de um regime federativo, materializa o Estado todos seus componentes federativos, com competência traçada através da Constituição, com competência jurisdicional atuando cada componente dentro de seu limite. O Estado é composto de Poderes<sup>2</sup> e Funções, sendo que os poderes se figuram de forma expressa em nossa

---

<sup>2</sup> Segmentos estruturais em que se divide o poder geral e abstrato decorrente de sua soberania

Constituição: os Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (BRASIL, 1988).

A Administração Pública vem acompanhada de sentidos: o sentido objetivo que preza pela própria gestão administrativa através de seus órgãos e gestores públicos que são os responsáveis pela função administrativa. Tudo que é de interesse público em geral cuja hierarquia da Constituição caracteriza o Estado como “gestor” ou simplesmente a prestação de serviços públicos será de modo geral no sentido objetivo. Algumas vezes poderá ser vinda também de forma restritiva através do poder de polícia, o que significa que necessitará de medidas vindas do campo privado. Por mais que o sentido objetivo da Administração Pública beneficie primeiramente o seu próprio Estado, essa gestão obrigatoriamente visa alcançar a segurança e o bem-estar de seu público final: a Sociedade (MEIRELLES, 1993).

Sob a visão do sentido subjetivo da Administração Pública, é necessário entender a função administrativa em si, e não qual o Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) em que esta função é executada. De fato o Poder Executivo é sim o administrador por excelência de acordo com a hierarquia da Constituição, porém dentro do Poderes Legislativo e Judiciário também haverá diversas tarefas a serem executadas no que tange as questões administrativas da própria organização e que são relacionadas a gestão interna de seus servidores.

De modo geral, todos os agentes e órgãos contidos nestes três Poderes, serão integrantes da Administração Pública desde que estejam exercendo alguma função administrativa. Os órgãos e agentes referidos até este momento, integram o sistema federativo. Entretanto, a Constituição em forma de lei permite que possam existir determinadas pessoas jurídicas delegadas para a realização da função administrativa. Estas pessoas se caracterizam em autarquias, sociedades de economia mista como também empresas públicas e fundações públicas. Ou seja, no âmbito centralizador teremos no sentido objetivo a Administração Direta e no sentido subjetivo de forma descentralizadora inerente a função administrativa o segundo conceito denominado Administração Indireta (FILHO, 2010).

Conforme estabelece o artigo 1º, § 2º, inciso I, da Lei nº 9784, de 29/1/99, o qual disciplina o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, órgão é “a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta”. Já Mello (1975, p. 69) afirma que os

órgãos “nada mais significam que círculos de atribuições, os feixes individuais de poderes funcionais repartidos no interior da personalidade estatal e expressados através dos agentes neles providos”. Portanto, seja qual for ela, a Administração Pública Direta ou Indireta necessariamente executará suas funções baseadas no apoio de seus órgãos juntamente com seus respectivos agentes públicos, que são os indivíduos pertencentes a estas “unidades” e que prestam serviço ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta (DI PIETRO, 2014).

Por sua vez, o Decreto-lei nº 200, especificamente o artigo 4º, compreende a Administração Indireta as entidades, dotadas de personalidade jurídica própria como sendo as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e também as fundações públicas. No mesmo Decreto-Lei, artigo 5º, considera uma Autarquia o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada. A descentralização poderá ser territorial ou geográfica e por serviços, funcional ou técnica.

Especificadamente se tratando de Autarquias, a ANAC foi criada através do Decreto-lei nº 11.182 que além de agência reguladora, foi também classificada como integrante da Administração Pública Federal indireta, com regime de autarquia especial. Através do Poder Executivo e Legislativo, esta agência tem a função de regular, fiscalizar e normatizar as práticas das atividades aeronáuticas em território brasileiro, bem como segundo o artigo nº 8 do Decreto-lei adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade (BRASIL, 2005).

É notável e bastante expressivo o grande crescimento da aviação nas últimas décadas e com este aumento de demanda na escala positiva ano após ano, exige-se em contra partida uma estrutura para atendimento adequado a toda a comunidade aeronáutica. Embora, a agência tenha total autonomia de gestão pública e no aspecto descentralizador, ainda existe uma grande insatisfação da maioria no que diz respeito ao processos de gestão interna e ao atendimento, mesmo que de acordo com o artigo de nº 27, do Decreto-lei 11.182 “as iniciativas

ou alterações de atos normativos que afetem direitos de agentes econômicos, inclusive de trabalhadores do setor ou de usuários de serviços aéreos, serão precedidas de audiência pública convocada e dirigida pela ANAC”. E também o artigo 26º da mesma lei “o processo decisório da ANAC obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, eficiência, moralidade e publicidade, assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa” (BRASIL, 2005).

Desta maneira, verifica-se que a palavra “agência” transmite a essência de obter maiores poderes e determinada eficácia mediante a adoção de princípios na melhoria da gestão pública administrativa não hierarquizada, segundo a autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Mas entende-se também que por mais que a lei de criação seja favorável a desburocratização na gestão pública, ainda existe confusão entre o legislador e a própria agência ou autarquia quando se trata de gerir esse novo conceito combinada às práticas normativas que trará de vez o benefício e a realização do serviço prestado por elas<sup>3</sup>.

É necessário buscar uma otimização deste processo de gestão pública, em particular da ANAC, e fazer uma análise comparativa em relação a outro Estado internacional que por experiência e tradição gerir as leis e as práticas de administração pública, paralelamente ao Brasil para assim fundamentar uma possível falha na gestão pública, criando assim, tais mecanismos de melhoria e identificar onde está inserido a burocracia vista na atualidade. Após 1994, houve-se a tentativa e a necessidade do governo em fazer uma reforma administrativa e econômica e mesmo após 20 anos desde a introdução do novo modelo de gestão pública através da criação de agências reguladoras ainda se discute a necessidade da regulação na economia e também a maneira de funcionamento juntamente com seu papel gestor. Além de tudo observa-se mais projetos de criação de novas instituições reguladoras o que pode apontar uma falta de amadurecimento institucional combinado com quantidade e qualidade.

Assim, debates entre qual seria a melhor solução para a desburocratização das atividades administrativas serão cada vez mais discutidos. De maneira sucinta, as agências executivas são pessoas jurídicas que tem o papel de aperfeiçoar a prestação de serviços públicos através de contratos de gestão, cuja meta é executar as atividades administrativas. Ou seja, um “rótulo” a mais às agências reguladoras,

---

<sup>3</sup>Autarquias e Agências Reguladoras

mas que ser for visto de maneira colaborativa, pode também ser o início da melhoria de gestão para uma agência reguladora com título de autarquia especial, uma vez que esta deverá apresentar um plano de reestruturação e também de desenvolvimento institucional em paralelo a um contrato de gestão que seria visto de perto através de um ministério supervisor, o que por sinal já existe, sendo ele a Secretaria de Aviação Civil – SAC que apesar de título de secretaria executa o papel de ministério da aviação civil (NASCIMENTO, 2013).

### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BRASIL, Decreto-Lei nº 11182, de 27 de setembro 2005. Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 28 set. 2005.

**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (NOVA)**. São Paulo: Atlas, 1988.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 23ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

GUERRA, Sérgio. **Direito Administrativo Contratual**. 1ª Ed. São Paulo: FGV Editora, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 18ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

NASCIMENTO, **Edson Ronaldo**. **Gestão Pública**. 3ª Ed. Rev. e Atualizada, São Paulo: Saraiva, 2013.