

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

**A POLÍTICA DAS REFORMAS INSTITUCIONAIS**  
**NO BRASIL:**  
**A Reestruturação do Setor de Transportes**

**Alexandre de Ávila Gomide**

**SÃO PAULO**

**2011**

**ALEXANDRE DE ÁVILA GOMIDE**

**A POLÍTICA DAS REFORMAS INSTITUCIONAIS  
NO BRASIL:  
A Reestruturação do Setor de Transportes**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito parcial para obtenção de título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Rita Loureiro.

**SÃO PAULO  
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
2011**

Gomide, Alexandre de Ávila.

A Política das Reformas Institucionais no Brasil: a reestruturação do setor de transportes / Alexandre de Ávila Gomide. - 2011.

178 f.

Orientador: Maria Rita Garcia Loureiro

Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Reforma administrativa -- Brasil. 2. Infraestrutura (Economia). 3. Telecomunicações -- Brasil. 4. Transportes -- Brasil. 5. Transportes -- Brasil -- Legislação. I. Loureiro, Maria Rita Garcia. II. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 656(81)

**ALEXANDRE DE ÁVILA GOMIDE**

**A POLÍTICA DAS REFORMAS INSTITUCIONAIS NO  
BRASIL:  
A Reestruturação do Setor de Transportes**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito parcial para obtenção de título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas

Aprovada em 23 de fevereiro de 2011

BANCA EXAMINADORA

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Rita Loureiro - EAESP/FGV

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio – EAESP/FGV

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Regina Silvia Pacheco – EAESP/FGV

Prof. Dr. Rômulo Dante Orrico Filho – UFRJ

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira da Costa – UNICAMP

Para Larissa, Isadora e Rebeca.

## **AGRADECIMENTOS**

À Professora Maria Rita Loureiro, pela orientação desta pesquisa e o convívio acadêmico enriquecedor.

Aos colegas Fábio Pereira dos Santos e Paula Pedroti, pelos grupos de estudos, a troca de ideias e a amizade compartilhada.

À Professora Ruth Berins Collier, por receber-me como pesquisador visitante no departamento de Ciência Política da Universidade da Califórnia, em Berkeley, bem como aos Professores Alison E. Post e Steven K. Vogel, pelos valiosos comentários à minha proposta de tese.

Aos entrevistados, pelo tempo e gentileza de fornecer-me seus depoimentos.

Ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), pela licença concedida para o meu curso de doutoramento.

Ao programa GVpesquisa, pela bolsa de estudos (modalidade taxa escolar).

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela bolsa para o meu estágio de doutorando no exterior.

À Seção de Documentos Legislativos do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, especialmente, ao Sr. Irismar de Mattos, por disponibilizar-me os arquivos necessários para a realização da pesquisa documental.

A todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

*"Le fait scientifique est conquis, construit, constaté".*

G. Bachelard

## RESUMO

A pesquisa tem por objetivo explicar o processo político que resultou na configuração institucional do setor federal de transportes consubstanciado na Lei 10.233, de 2001, que reestruturou os transportes aquaviário e terrestre, criou duas agências reguladoras autônomas vinculadas ao Ministério dos Transportes e um conselho para propor políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte, além do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. Utilizando-se a abordagem teórica do institucionalismo histórico da Ciência Política contemporânea e o método de comparação controlada com um caso contrastante, a saber, a reestruturação institucional do setor de telecomunicações, a análise mostra como a sequência do processo de reforma e a atuação do mecanismo de *policy feedback* delinearão um tipo de mudança institucional no setor de transportes caracterizado pela introdução de novas regras e organizações sobre as existentes, diferentemente da mudança no setor de telecomunicações, no qual foram removidas as antigas regras e organizações, substituindo-as por novas.

Palavras-chave: Setor de Transportes. Lei 10.233/2001. Setor de Telecomunicações. Mecanismo de *Policy feedback*. Institucionalismo Histórico.



## **ABSTRACT**

This research aims to explain the political process that resulted in the current institutional arrangement of the federal transportation sector in Brazil. The Federal Law 10233, of 2001, restructured water and land transportation; it created two autonomous regulatory agencies, a council to propose national policies to integrate the different modes of transport, and the National Department of Transport Infrastructure. Using the theoretical approach of historical institutionalism from contemporary Political Science and the method of controlled comparison between two contrasting cases, namely the cases of the telecommunication and transportation institutional reforms, the analysis concludes that the temporal ordering of the reform process and the mechanism of policy feedback had a significant impact on the outcomes of the transportation case, delineating a pattern of institutional change characterized by the introduction of new rules and organizations on top of existing ones, whereas in the telecommunication sector the institutional change was typified by the removal of existing rules and organizations and the introduction of new ones.

Key words: Transportation sector. Federal Law 10233/2001. Telecommunication sector. Policy feedback. Historical institutionalism.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABINEE	Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica
ABRATI	Associação Brasileira das Empresas de Transporte Rodoviário Intermunicipal, Interestadual e Internacional de Passageiros
ABTP	Associação Brasileira dos Terminais Portuários
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional de Petróleo
ANPET	Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes
ANT	Agência Nacional de Transportes
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTF	Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANUST	Associação Nacional dos Usuários de Telecomunicações
AP	Administração Portuária
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRADESCO	Banco Brasileiro de Descontos
CAP	Conselho de Autoridade Portuária
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBA	Código Brasileiro de Aeronáutica
CBT	Código Brasileiro de Telecomunicações
CBTU	Companhia Brasileira de Trens Urbanos
CDFMM	Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante
CESP	Comissão Especial
CETERP	Centrais Telefônicas de Ribeirão Preto
CF	Constituição Federal
cf.	Confronte
CMM	Comissão de Marinha Mercante
CNI	Confederação Nacional da Indústria
COFER	Comissão Federal de Transportes Ferroviários
CONIT	Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte
CONTEL	Conselho Nacional de Telecomunicações

CONTTMAF	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aquaviário e Aéreo, na Pesca e nos Portos
COSIPA	Companhia Siderúrgica Paulista
CPqD	Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Telebrás
CRT	Companhia Rio-grandense de Telecomunicações
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CTBC TELECOM	Companhia de Telefones do Brasil Central
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DAC	Departamento de Aviação Civil
DENTEL	Departamento Nacional de Telecomunicações
DER	Departamento de Estradas de Rodagem
DNEF	Departamento Nacional das Estradas de Ferro
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DPC	Diretoria de Portos e Costas
DTF	Departamento de Transporte Ferroviários
DTR	Departamento de Transporte Rodoviário
EBTU	Empresa Brasileira de Transportes Urbanos
EC	Emenda Constitucional
<i>e.g.</i>	<i>Exempli gratia</i>
EM	Exposição de Motivos
EMBRAER	Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A.
EMBRATEL	Empresa Brasileira de Telecomunicações
ENGEFER	Engenharia e Comércio de Ferragens Armadas
EUA	Estados Unidos da América
FAB	Força Aérea Brasileira
FAEF	Federação das Associações dos Engenheiros Ferroviários
FEBRABAN	Federação Brasileira dos Bancos
FENAFAP	Federação Nacional das Associações dos Ferroviários Aposentados e Pensionistas
FENATTEL	Federação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações

FENCCOVIB	Federação Nacional dos Conferentes e Consertadores de Carga e Descarga, Vigias Portuários, Trabalhadores de Bloco, Arrumadores e Amarradores de Navios nas Atividades Portuárias
FENOP	Federação Nacional dos Operadores Portuários
FEPASA	Ferrovias Paulistas S.A.
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIESP	Federação das Indústrias de São Paulo
FISTEL	Fundo de Fiscalização das Telecomunicações
FITTEL	Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações
FMI	Fundo Monetário Internacional
FMM	Fundo de Marinha Mercante
FNT	Fundo Nacional de Telecomunicações
FRN	Fundo Rodoviário Nacional
GEIPOT	Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes
IBDT	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento das Telecomunicações
IBM	<i>International Business Machines</i>
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
i.e.	Isto é
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISTR	Imposto sobre Serviço de Transporte Rodoviário
IUCL	Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes
LGT	Lei Geral de Telecomunicações
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MBR	Minerações Brasileiras Reunidas
MC	Ministério das Comunicações
NI	Não identificado
NTC	Associação Nacional das Empresas de Transportes Rodoviários de Cargas
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGMO	Órgão de Gestão de Mão de obra do Trabalho Portuário
OGU	Orçamento Geral da União
OIT	Organização Internacional do Trabalho

P&D	Pesquisa & Desenvolvimento
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND	Programa Nacional de Desestatização
PORTOBRÁS	Portos do Brasil S.A.
PP	Partido Progressista
PROCROFE	Programa de Concessões de Rodovias Federais
PRO-REG	Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RFFSA	Rede Ferroviária Nacional S.A.
RNTRC	Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Carga
SERCOMTEL	Serviço Municipal de Telecomunicações de Londrina
SINDMAR	Sindicato Nacional dos Oficiais da Marinha Mercante
SINTTEL	Sindicato dos Trabalhadores em Telecomunicações
SUNAMAM	Superintendência Nacional de Marinha Mercante
SYNDARMA	Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima
$t_0$	Tempo zero
$t_1$	Tempo um
TCU	Tribunal de Contas da União
TELEBRÁS	Telecomunicações Brasileiras S.A.
TRU	Taxa Rodoviária Única

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### Figura

FIGURA 1 Estrutura organizacional do setor federal de transportes, segundo a Lei 10.233/2001 .....	142
--	-----

### Quadros

QUADRO 1 Origens contextuais e institucionais da mudança institucional .....	35
QUADRO 2 Composição societária dos novos concessionários ferroviários privados, por malha (1999) .....	86
QUADRO 3 Concessionárias da 1ª etapa do PROCROFE .....	92
QUADRO 4 Sinopse: a desestatização no setor federal de transportes na década de 1990 (até a criação das agências reguladoras, em 2001) .....	111
QUADRO 5 Comissão especial do PL-1.615/1999: membros titulares .....	120
QUADRO 6 Expositores nas audiências públicas da CESP do PL-1.615/1999 .....	122

## SUMÁRIO

1 REFORMAS REGULATÓRIAS E VARIAÇÕES SETORIAIS.....	16
1.1 Contextualização, revisão da literatura e demarcação da abordagem .....	16
1.2 Abordagem teórica.....	27
1.2.1 O institucionalismo histórico e a mudança institucional.....	27
1.2.2 Políticas públicas como instituições.....	35
1.3 Objetivos e metodologia .....	37
1.3.1 Preliminares metodológicos .....	37
1.3.2 Delimitação do problema de análise e dos objetos de estudo.....	40
1.3.3 Estratégia de pesquisa .....	42
1.4 Especificação das variáveis.....	44
1.4.1 A variável dependente.....	44
1.4.2 Hipótese de trabalho .....	46
1.5 Apresentação dos capítulos .....	47
2 O CASO CONTROLE: A REESTRUTURAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES.....	49
2.1 Abordagem inicial.....	49
2.2 As atuais instituições regulatórias das telecomunicações .....	49
2.3 O regime preexistente .....	54
2.4 As tentativas de reforma anteriores a 1995 .....	56
2.5 O processo de reforma.....	59
2.5.1 O ambiente macroeconômico e os avanços tecnológicos.....	60
2.5.2 Atores e interesses.....	62
2.5.3 A quebra do monopólio público.....	65
2.5.4 A liberalização da telefonia celular .....	67
2.5.5 A aprovação da LGT .....	69
2.5.6 A instalação da ANATEL e a privatização do sistema TELEBRÁS .....	72
2.6 Conclusões preliminares .....	75
3 A DESESTATIZAÇÃO DO SETOR DE TRANSPORTES: TRAJETÓRIAS, ATORES E INTERESSES .....	78
3.1 Abordagem inicial.....	78
3.2 Antecedentes .....	79
3.3 O transporte ferroviário .....	82
3.4 O transporte rodoviário.....	87
3.4.1 Passageiros.....	87
3.4.2 Cargas .....	88
3.4.3 Rodovias .....	90
3.5 O transporte aquaviário .....	93
3.5.1 Portos .....	93
3.5.2 Navegação.....	100
3.6 O GEIPOT e o planejamento dos transportes.....	104

3.7 A especificidade institucional da aviação comercial no Brasil .....	105
3.8 Conclusões preliminares .....	108
4 A RECONFIGURAÇÃO ORGANIZACIONAL DO SETOR FEDERAL DE TRANSPORTES: A LEI 10.233 DE 2001.....	116
4.1 Abordagem inicial.....	116
4.2 A proposta do Poder Executivo.....	116
4.3 A discussão no Congresso Nacional.....	119
4.3.1 Atores e interesses .....	119
4.3.2 O substitutivo do relator .....	134
4.4 Principais aspectos da nova estrutura institucional do setor.....	141
4.5 Conclusões preliminares .....	145
5 A ANÁLISE CAUSAL-COMPARATIVA .....	149
5.1 Abordagem inicial.....	149
5.2 A explicação causal.....	149
5.3 O contraste entre os casos .....	156
5.4 Implicações teóricas .....	160
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	164
REFERÊNCIAS .....	167
APÊNDICE – Relação dos entrevistados.....	177



# 1 REFORMAS REGULATÓRIAS E VARIAÇÕES SETORIAIS

## 1.1 Contextualização, revisão da literatura e demarcação da abordagem

O começo dos anos de 1980 no Brasil foi marcado pela crise do nacional-desenvolvimentismo, estratégia de industrialização e modelo de Estado que alicerçava as atividades econômicas e a vida política do país desde a década de 1930 e cujo ápice ocorrera nos anos 1970, com o chamado “milagre econômico” e o segundo Plano Nacional de Desenvolvimento.<sup>1</sup> No plano político, o nacional-desenvolvimentismo baseava-se em três pilares: um Estado forte e intervencionista; o planejamento econômico como instrumento para o desenvolvimento do país; e a doutrina e prática do corporativismo como forma de articular as relações entre os principais atores da sociedade e canalizar suas demandas para o Estado (DINIZ; BRESSER-PEREIRA, 2007).<sup>2</sup>

Contudo, após o colapso do modelo de Breton Woods de gerenciamento econômico internacional e duas crises do petróleo, essa estratégia política e econômica começou a esgotar-se (ver KON, 1999). O resultado foi a crise fiscal e financeira que resultou na perda da capacidade de comando e coordenação do Estado, que marcou o período; não só os empréstimos privados estrangeiros cessaram, como ocorreu significativa transferência líquida de recursos para o exterior, sobretudo em virtude do serviço da dívida externa. Assim, o período de transição democrática, iniciado em 1984, foi marcado pela crise da dívida externa e pelas altas taxas de inflação, sendo que o nacional-desenvolvimentismo, que fora efetivo em promover o desenvolvimento econômico do país, revelou-se incapaz de enfrentar esses dois problemas (DINIZ; BRESSER-PEREIRA, 2007).

---

<sup>1</sup> O primeiro ocorreu entre 1969-73, quando o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro cresceu à taxa média acima de 10% ao ano; o segundo, entre 1974-79, no governo Geisel.

<sup>2</sup> O corporativismo pode ser definido como um sistema de representação de interesses da sociedade civil organizada nas estruturas de decisão do Estado. Para Schmitter (1974, p. 94), o Estado corporativo pode ser definido “como um sistema de representação de interesses no qual as unidades que o constituem são organizadas em um número limitado de categorias singulares, compulsórias, não competitivas, ordenadas hierarquicamente e funcionalmente diferentes; tais categorias são reconhecidas pelo Estado e têm sua licença para existir (em algumas ocasiões são por ele criadas) e lhes é garantido o monopólio de representação deliberativa. Em troca, devem seguir alguns controles no que diz respeito à escolha do líder, à articulação de suas demandas e apoio”.

Surgem, assim, as condições materiais para a difusão das ideias neoliberais no Brasil.<sup>3</sup> Para Paulani (2008, p. 105-139), o neoliberalismo é uma doutrina (que possui uma história intelectual concreta) e um receituário de práticas de política econômica: uma doutrina calcada no discurso que atribui ao suposto gigantismo do Estado e em sua excessiva participação na economia as causas da crise; e um receituário que se baseia na redução dos gastos públicos, na abertura (comercial e financeira) das economias nacionais e na redução da intervenção e do tamanho do Estado, mediante programas de privatização, desregulamentação e reforma administrativa.

Diniz e Bresser-Pereira (2007) ressaltam que a formação do consenso neoliberal no Brasil iniciou-se na segunda metade dos anos de 1970, quando setores empresariais nacionais começaram a manifestar-se politicamente contra o Estado-produtor (i.e. que atuava de forma direta na atividade econômica) e o poder discricionário da cúpula burocrática. Tais questionamentos desencadearam uma campanha para a retirada do Estado da economia que, com o apoio da mídia, difundiu-se entre as classes médias.<sup>4</sup> Segundo Sallum Jr. (2000), no decorrer da década de 1980 foi se tornando claro para o empresariado nacional e seus porta-vozes intelectuais e políticos que a retomada do crescimento econômico já não poderia mais depender da presença dominante do Estado no sistema produtivo. Nos termos de Evans (1992), o Estado de solução virou problema. Assim, o empresariado nacional clama por políticas de desregulamentação, privatização, liberalização.<sup>5</sup>

Porém, somente com o governo Collor, a partir de 1990, ocorreu significativa ruptura com o padrão nacional-desenvolvimentista. Para Sallum Jr. (2000), foi durante esse governo que surgiu o embrião de uma nova estratégia de desenvolvimento – que o governo Fernando Henrique Cardoso veio redesenhar e consolidar. Tal estratégia seria caracterizada pela integração liberal da economia doméstica ao sistema econômico mundial (ou “estratégia neoliberal de integração global”). Ela não visava, como no modelo anterior, construir uma estrutura industrial nacional integrada, mas preservar apenas aqueles ramos industriais que conseguissem, depois de um período de adaptação, mostrar suficiente vitalidade para

---

<sup>3</sup> Conforme a abordagem teórica adotada nesta pesquisa, as ideias exercem papel importante nas mudanças institucionais. Numa crise econômica, por exemplo, onde nenhuma ideia anterior parece se adequar, novas ideias oferecem uma perspectiva de solução, fazendo possível a construção de coalizões para mudança. Este ponto será discutido a seguir (cf. seção 1.2).

<sup>4</sup> Para análise pormenorizada do surgimento e a organização político-ideológica do neoliberalismo no Brasil e no mundo, ver Gros (2003).

<sup>5</sup> Vide o documento da Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP), lançado em 1990, intitulado “Livre para Crescer: proposta para um Brasil moderno”.

competir abertamente numa economia internacionalizada. Em outras palavras, o parque industrial doméstico converter-se-ia em parte especializada de um sistema industrial transnacional.<sup>6</sup> Ao mesmo tempo, implantar-se-iam programas de desregulamentação das atividades econômicas e de desestatização (privatizações e liberalização de setores antes monopólios estatais) para recuperar as finanças públicas e liberar parte significativa da poupança agregada. Com esse conjunto de medidas, prognosticava-se, o parque industrial do país ampliaria sua competitividade, a capacidade empresarial nos diversos setores da economia seria reforçada e o mercado de capitais seria fortalecido.

Para Sallum Jr. (2000), é com o governo FHC que se consolidam o receituário neoliberal e a nova estratégia de inserção externa. Conforme esse autor, o *impeachment* de Collor, a exacerbação da instabilidade político-econômica no período Itamar Franco e o crescimento do prestígio popular do candidato das forças de esquerda à Presidência da República constituíram condições e alavancas poderosas para a tentativa - efetivada em 1994 com o sucesso do Plano Real - de “costurar” politicamente a superação da crise de hegemonia em torno de uma agenda de reformas. Isso foi corporificado na candidatura vitoriosa à Presidência da República do seu articulador, o então senador e ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso. Este, por sua vez, durante todo o período de governo buscou com perseverança cumprir o propósito de “por fim à Era Vargas”.<sup>7</sup>

Para quebrar o arcabouço institucional que conformava o velho Estado nacional-desenvolvimentista consubstanciado na Constituição de 1988, o governo Fernando Henrique Cardoso promoveu uma série de reformas institucionais. Entre as mais relevantes, destacam-se: o fim da discriminação constitucional em relação às

---

<sup>6</sup> Para Sallum Jr. (2000), ainda que se reconheça que a nova etapa de desenvolvimento globalizado do capitalismo tende a inviabilizar projetos de construção de capitalismo em bases nacionais, não se aceita a implicação, que se tenta tirar disso, de que todos os países devam se integrar do mesmo modo no sistema mundial. Ao contrário, eles o farão de maneiras diversas, regulados por instituições próprias, dependentes das condições naturais e sociais legadas por sua história e das escolhas políticas que fizerem. Por essa via, ganha novamente significado a questão das estratégias nacionais para o desenvolvimento.

<sup>7</sup> Em seu discurso de despedida do Senado Federal, em 14 de dezembro de 1994, Fernando Henrique Cardoso referiu-se ao legado da Era Vargas (i.e. ao seu modelo de desenvolvimento autárquico e ao seu Estado intervencionista) como “um pedaço do nosso passado político que ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade [brasileira]”. De acordo com o ex-senador, seria premente a abertura de um novo ciclo de desenvolvimento que colocasse na ordem do dia os temas da reforma do Estado e de um novo modo de inserção do País na economia internacional. A estabilidade macroeconômica, a abertura da economia e a mudança da natureza do Estado brasileiro (i.e. de produtor direto de bens e serviços para “criador do marco institucional que assegure plena eficácia ao sistema de preços relativos”) constituir-se-iam, assim, nas bases de seu governo inaugurando um novo modelo de desenvolvimento.

empresas de capital estrangeiro; a transferência para a União do monopólio da exploração, refino e transporte de petróleo e gás - antes detido pela Petrobrás; e a autorização para o Estado passar a conceder o direito de exploração dos serviços de telecomunicações a empresas privadas.<sup>8</sup> Além dessas emendas à Constituição, o Congresso Nacional aprovou a lei que regulamenta as concessões da prestação de serviços públicos previstos Constituição de 1988 (cujo projeto de lei era de autoria do então senador Fernando Henrique Cardoso) e o Executivo aprofundou o programa de privatizações de empresas estatais iniciado pelo governo Collor (o Programa Nacional de Desestatização, de 1990).

Os processos de privatizações e concessões da prestação de serviços públicos que se seguiram foram acompanhados pela promulgação de uma série de leis que reestruturaram os setores cujo Estado desenvolvia atividades empresariais, bem como redefiniram as funções e a organização do setor público mediante a criação das agências reguladoras autônomas.<sup>9</sup> Conforme Melo (2008), o modelo de agências reguladoras autônomas seria essencial para garantir credibilidade (*credible commitments*) aos novos investidores e atores privados nos setores desestatizados, ou seja, que os contratos firmados seriam honrados no futuro, sem mudanças nas “regras do jogo”, i.e. sem a chamada expropriação administrativa de rendas, via congelamento de preços, manipulação de tarifas, reestatização etc. Por conseguinte, a autonomia desses novos entes administrativos seria em relação ao governo, adquirida por meio de dispositivos institucionais que insulem os burocratas reguladores das denominadas “pressões políticas de curto prazo” (o não reajuste das tarifas em ano de eleições, por exemplo). Tais dispositivos incluem os mandatos fixos e escalonados para os dirigentes das agências; as condições legais para o *enforcement* das suas

---

<sup>8</sup> As Emendas Constitucionais 5, 6, 7, 8 e 9, todas de 1995. A EC número 5 estabelece o regime legal de prestação de serviços de gás natural pelos Estados; a EC 6 estabelece o regime de pesquisa e extração de recursos minerais; a EC 7 desconstitucionaliza a exclusividade das embarcações nacionais no transporte de mercadorias na navegação de cabotagem; a EC 8 estabelece o regime legal de serviços de telecomunicações e define a criação de um órgão regulador para o setor; e a EC 9 elimina o monopólio legal de óleo e gás natural e define a criação de um órgão regulador para o setor.

<sup>9</sup> São elas: Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472/97), que criou a Agência Nacional de Telecomunicações; Lei 9.427/96, que estabeleceu as regras para a prestação de serviços de geração e transmissão de energia elétrica e criou a Agência Nacional de Energia Elétrica; Lei 9.478/97, que estabeleceu as regras para a prestação de serviços de gás canalizado e para o funcionamento da indústria do petróleo e criou a Agência Nacional do Petróleo; Lei 9.984/2000, a Agência Nacional de Águas; Lei 10.233/2001, que reestruturou o setor federal de transportes e criou a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e a Agência Nacional de Transportes Terrestres. Cabe mencionar também a Lei 9.782/99, que criou a Agência Nacional de Vigilância Sanitária; a Lei 9.961/2000, que criou a Agência Nacional de Saúde Suplementar; e criação da Agência Nacional do Cinema mediante Medida Provisória nº 2.228-1/2001 que, apesar de não regular serviços públicos de infraestrutura, adotaram o mesmo modelo autônomo das anteriores na forma de autarquias especiais.

decisões (mecanismos de apelo de decisões via Judiciário e não ao Poder Executivo); autonomia financeira (obtida por meio de taxas e impostos com destinação específica para o setor e não passíveis de contingenciamentos orçamentários pelo Poder Executivo), entre outros.<sup>10</sup>

Mattos (2006) argumenta que a criação das novas agências autônomas para regulação de mercados concedidos marcaria um movimento político de transformação da burocracia estatal nacional, não sendo apenas uma resposta tecnoeconômica à denominada crise fiscal do Estado. Para o autor, a criação das agências reguladoras autônomas redefiniria as relações entre o Poder Executivo com os setores estratégicos da economia (telecomunicações, energia elétrica, gás e petróleo, transportes, etc.) inaugurando um novo modelo de intervenção cujos pressupostos teóricos, desenho institucional e procedimentos decisórios corrigiriam os problemas do modelo inaugurado por Vargas. Tais problemas estariam, conforme aquele autor, na centralização das decisões políticas no Executivo (nas mãos do Presidente da República, da burocracia ministerial e das empresas estatais) e na ausência de mecanismos de participação da sociedade civil no controle democrático das decisões tomadas. Segundo Mattos, no Estado nacional-desenvolvimentista as disputas políticas tinham lugar nos canais de circulação de poder internos à burocracia estatal e nos denominados “anéis burocráticos”.<sup>11</sup> Assim, para o autor, a criação das agências reguladoras significaria – pelo menos no ponto de vista jurídico-formal – um novo *locus* de circulação de poder político devido à forma autônoma e descentralizada de funcionamento das novas organizações. Conforme argumenta Mattos, as agências inaugurariam uma nova arena na elaboração de políticas

---

<sup>10</sup> Deve-se ressaltar, contudo, que não é a primeira vez na história do Brasil que se utiliza do mecanismo de insulamento de parte do Executivo para gestão de áreas essenciais. Nunes (2003), por exemplo, narra como o governo JK usou dos Grupos Executivos que, com delegação legislativa, reproduziam em seu interior os processos decisórios do Estado de forma “protegida” do “jogo político tradicional”.

<sup>11</sup> Mattos (2006), baseado nos desenvolvimentos do sociólogo Fernando Henrique Cardoso sobre os “anéis burocráticos”, relata que o Estado desenvolvimentista brasileiro significou a formação de uma nova classe, os funcionários públicos tecnocratas. Com o fortalecimento dessa burocracia estatal planejadora, as alianças entre interesses políticos e econômicos se organizaram de maneira a formar no interior do aparelho estatal “ilhas de racionalidade” que permitiram justificar políticas públicas em nome de critérios “meramente” técnicos. Entretanto, como essas “ilhas de racionalidade” se formaram dentro de uma estrutura institucional caracterizada pelo clientelismo político, elas acabaram por não servir ao “interesse público”, mas aos interesses privados que se organizaram no interior do Estado. Dado a perda de função dos partidos políticos e o enfraquecimento do Legislativo no período autoritário pós-golpe de 1964, esse sistema significou a sofisticação das relações políticas centralizadas ainda mais no interior do Estado, na figura dos funcionários públicos tecnocratas, os “técnicos”, e os grupos de interesse privados. Assim, diante da realidade desses “anéis” entre burocratas e grupos de interesse, a separação entre técnica e política acabou por resultar em práticas muito distantes do ideal de “interesse público” ou de “bem comum”.

públicas, como também a possibilidade dos processos decisórios serem passíveis de controle democrático pela sociedade.

Santos (2006), no entanto, alega que se a chamada “era Vargas” propiciou a criação de um Estado e de uma burocracia apropriados para o jogo do clientelismo clássico, as iniciativas que visaram a enterrar a herança varguista acabaram por permitir as condições para o progresso do que ele denomina de “clientelismo concentrado”. Para esse autor, os verdadeiros riscos à poliarquia não se encontram em políticas distributivas, cuja demanda vem de grupos fragmentados e abertos a políticos ávidos por estabelecer uma conexão eleitoral eficaz (o clientelismo tradicional), mas nas relações do que ele denomina de “clientelismo concentrado”, que envolveria grupos de interesse organizados e agências autônomas.<sup>12</sup> Segundo Santos, a política regulatória do Estado por meio de agências autônomas significaria a descentralização excessiva das funções públicas e a adaptação de cada unidade administrativa aos interesses de seus “clientes” específicos, permitindo a apropriação privada do aparato administrativo. Isso porque, conforme esse autor, as demandas do mercado são mais racionalizadas, organizadas e integradas em relação às demandas da sociedade civil, cindidas em múltiplos movimentos sociais e, não raro, contraditórios. Em suma, Santos (2006) argumenta, em contraste com Mattos (2006), que a possibilidade da captura das agências autônomas pelos regulados pode agravar os problemas do Estado varguista, devido à precariedade dos mecanismos de controle público associado ao caráter de insulamento das decisões.

Por sua vez, Nunes *et al.* (2007), mediante a análise da gênese das três primeiras agências reguladoras autônomas da década de 1990 - Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e Agência Nacional do Petróleo (ANP) -, concluíram que a criação dessas novas entidades prescindiu de um verdadeiro “regime regulatório” ou um marco de referência político-institucional que desse sentido às suas funções.<sup>13</sup> Nas palavras dos autores:

---

<sup>12</sup> Santos (2006) distingue dois tipos de clientelismo nas políticas governamentais: o clientelismo distributivo clássico, em que o político distribui favores para a população mais carente, custeados pelo Estado e, em última análise, pelos contribuintes, visando à obtenção de votos; e o clientelismo concentrado, em que os custos de uma política são distribuídos por toda a sociedade, mas com seus benefícios apropriados por reduzido grupo de pessoas ou organizações.

<sup>13</sup> Conforme explica Vogel (1996), regimes regulatórios são arranjos institucionais que formam uma configuração historicamente específica de políticas que estruturam os relacionamentos entre os interesses sociais, do Estado e dos atores econômicos em múltiplos setores da economia.

A criação das agências prescindiu, até o momento, de um verdadeiro regime regulatório amplo, que desse sentido global à nova instância regulatória. As unidades regulatórias agem independentemente de um marco de referência, exceto os contratos das áreas em que atuam [...] faltou, durante o processo de elaboração das agências, uma definição jurídica e institucional nítida para os órgãos reguladores, a fim de estabelecer, por exemplo, formas de controle social e padrões de relação com a administração direta e com os poderes Legislativo e Judiciário (NUNES *et al.*, 2007, p. 19, 268).

Como lembram os autores, apesar do esforço de reformas no período, não existia até o momento da criação das primeiras agências qualquer definição clara de como deveriam ser estruturados esses novos órgãos. Embora o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado enfatizasse a necessidade de regulação dos mercados, o modelo de agências reguladoras autônomas não foi contemplado em sua elaboração. Foi apenas em maio de 1996 que, segundo Nunes e outros, o Conselho de Reforma do Estado recomendou princípios gerais para a institucionalização das novas agências.<sup>14</sup> Mas, conforme os autores, o Conselho não elaborou propostas sobre o novo sistema regulatório, sobre o aparato doutrinário que deveria presidi-lo, nem sobre a relação das novas agências com as demais instâncias e esferas de decisão de governo. Ao contrário, verificou-se que a elaboração dos projetos de lei e atos legais de criação das primeiras agências reguladoras foi conduzida pelos Ministérios setoriais e Presidência da República para implantação imediata, enquanto o órgão responsável pela reforma do aparelho do Estado corria a reboque, na tentativa de compatibilizar seu desenho mais amplo com fatos consumados (Nunes *et al.*, 2007).

Dessa maneira, e pela ausência de uma política que orientasse sua atuação, a estruturação e o funcionamento das agências reguladoras no Brasil vem sendo objeto de várias críticas por parte da literatura especializada, dentre elas: pelo fato de seu escopo de atuação ultrapassar os limites da regulação, já que foi delegado o poder de outorga e concessões de serviços públicos e de formulação das políticas setoriais (vide a incumbência de propor os planos gerais de outorgas); pela “politização” na nomeação de presidentes e diretores; pela inexistência da autonomia financeira *de facto*, dados os frequentes contingenciamentos de recursos a que esses entes são submetidos; pelo déficit democrático contido em sua essência, na medida em que

---

<sup>14</sup> Institucionalmente, a reforma do Estado no governo de Fernando Henrique Cardoso era responsabilidade de três órgãos: a Câmara da reforma do Estado da Presidência da República, o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (Mare) e o Conselho de Reforma do Estado. Este foi constituído como um órgão consultivo, vinculado ao Mare, sendo que seus conselheiros não eram servidores da administração pública.

seus administradores não estão submetidos aos procedimentos de *accountability* eleitoral (cf. SALGADO; MOTTA, 2005; Nunes *et al.* 2007). Ao mesmo tempo, aponta-se que os ministérios setoriais teriam perdido seus quadros e, conseqüentemente, sua capacidade de planejamento estratégico e formulação de políticas públicas.

O relatório produzido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2008) sobre a governança regulatória brasileira, por exemplo, indicou a necessidade de se aprimorar o sistema jurídico do país no sentido de se fornecer uma estrutura sólida, especificamente voltada para a regulação dos serviços públicos de infraestrutura. Do mesmo modo, dirigiu-se para o desafio de se construir capacidade regulatória dentro da administração pública, especialmente para a coordenação entre as instituições e organizações envolvidas nos processos. Uma das principais questões a serem enfrentadas, segundo o documento da OCDE, é a necessidade de clarificar as funções e implicações da vasta gama de instituições e organizações, principalmente da administração indireta, na qual se inserem as agências reguladoras.

Mas a despeito de tais carências, o processo de “agencificação” do Estado se reproduziu, tanto no governo federal como nos estados e municípios, num isomorfismo institucional imperfeito, “como solução definitiva para problemas tão distintos como falsificação de remédios, mazelas competitivas do cinema nacional [ou] para problemas de desgoverno nas áreas privatizadas, para crises e problemas emergentes, para a solução de matérias até então não sanadas” (NUNES *et al.* 2007, p. 270,272).<sup>15</sup>

Como se sabe, o modelo de agências adotado no Brasil foi importado da experiência norte-americana de agências independentes com o exemplo da experiência britânica pós-privatização.<sup>16</sup> Porém, ocorre que quando modelos importados são aplicados em outras circunstâncias, é inerente ao processo de sua implantação a sua adaptação à dinâmica institucional própria de cada País, ganhando

---

<sup>15</sup> Segundo Nunes *et al.*, apesar do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado ter preconizado o modelo de agências executivas como alternativa, este não foi objeto de adesão pelas organizações públicas, fracassando em sua proposta.

<sup>16</sup> Para Ramalho (2007), nos EUA o Congresso delega poder às agências para exercer poderes normativos e de decisão, pois aquele tem a competência constitucional de regular o comércio. Assim, o papel de acompanhamento e fiscalização das agências é exercido pelo Poder Legislativo, que controla as agências em termos políticos, enquanto o Executivo exerce seu poder de supervisão e coordenação dessas organizações. Ademais, os regulamentos expedidos pelas agências reguladoras constituem-se como fonte do direito norte-americano.



tais modelos novos sentidos. Em outras palavras, as iniciativas de reformas são mediadas pelos contextos institucionais preexistentes – e o contexto importa (cf. GOODIN; TILLY, 2006). Nos Estados Unidos da América (EUA), as agências reguladoras independentes proliferaram na década de 1930, no âmbito *New Deal*, com base nas ideias dos progressistas sobre a necessidade da regulação pelo Estado dos mercados monopolizados (MILLER; SAMUELS, 2002). No Brasil, diferentemente, as agências surgiram no momento em que se desejava menos intervenção do Estado.

Muito se assevera que os processos de privatizações e criação de agências reguladoras independentes significariam uma convergência entre diferentes países para aquilo que se convencionou denominar “Estado regulador” (MAJONE, 1999). Estudos comparativos internacionais, porém, têm refutado essa hipótese. Vogel (1996), ao confrontar as reformas regulatórias no Reino Unido e no Japão, constatou que as reformas não convergiram para um modelo comum de atuação do Estado; ao contrário, esses países recombinaaram “rerregulação”, delegação e liberalização de mercados em diferentes caminhos. Apesar do Reino Unido e do Japão terem começado suas reformas no mesmo período, sob circunstâncias similares e estenderem seus programas para os mesmos setores, eles o fizeram de maneiras diferentes. Divergentemente do Reino Unido, os processos de privatização no Japão reforçaram a capacidade de controle e intervenção do Estado nos setores. Para Vogel, legados institucionais (de organização do Estado) e fatores ideológicos (as ideias que orientam a ação do Estado) explicam tais diferenças.

Fundamentado na literatura sobre as variedades de capitalismo, especialmente os trabalhos de Hall e Soskice (2001),<sup>17</sup> Mark Thatcher compara os casos da França, Alemanha e Grã-Bretanha e averigua que, apesar das similaridades formais das reformas ocorridas (*e.g.*, os três países privatizaram, liberalizaram mercados e instituíram agências reguladoras independentes), as diferenças na prática de se fazerem as políticas permaneceram. Segundo Thatcher, na França continuou-se com as redes/instituições informais de coordenação entre governo e o setor privado para promoção dos *national champions* e dos *global players*; na Alemanha, por sua vez, continuou-se com as instituições informais de coordenação, ou seja, embora criadas as agências reguladoras, a autonomia destas foi limitada na prática (THATCHER,

---

<sup>17</sup> A tese básica do livro de Hall e Soskice (2001) é que os sistemas econômicos nacionais são *path dependent*, i.e. eles exibem alto grau de resiliência mesmo no contexto de globalização.

2006; 2007). Christensen e Laegreid (2005), no mesmo sentido, explicam que as tradições administrativas nacionais permanecem no momento da implementação das reformas institucionais, sendo que as novas formas de regulação não substituíram completamente as anteriores de uma hora para outra.

No caso brasileiro, ao relacionar o conceito de gramáticas políticas de Nunes (2003) ao desenho e à prática regulatória das agências para investigar se a criação das mesmas representou mudança na estrutura institucional brasileira, Ramalho (2007) conclui que as novas agências conformam-se em uma tensão entre continuidade e a transfiguração de determinados aspectos das gramáticas do corporativismo, do insulamento burocrático e do universalismo de procedimentos.<sup>18</sup> Do mesmo modo, Cruz (2007) trabalhou com a hipótese das agências reguladoras autônomas como instituições exógenas, importadas e sem conexões com as demais instituições políticas nacionais. Assim, conforme esses autores, as reformas de mercado da década de 1990 resultaram num hibridismo institucional no qual adaptações e acomodações das novas organizações aos nossos legados políticos e administrativos ainda provocam controvérsias quanto ao seu desempenho.

A revisão da literatura sobre o tema leva, assim, a inferir o caráter incompleto e inacabado do atual regime regulatório brasileiro. Nesse aspecto, observa-se que existem atualmente iniciativas tanto do Poder Legislativo como do Executivo federal relacionadas à nova estrutura regulatória nacional: encontram-se no Congresso o projeto de ‘Lei Geral das Agências’ (PL 3.337/2004, de iniciativa do Executivo), que dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das agências reguladoras,<sup>19</sup> como também uma proposta de emenda constitucional que fixa os princípios da atividade regulatória no Brasil (PEC 81/2003, do ex-senador Tasso Jereissati). Além disso, o governo federal editou o Decreto 6.062/2007, criando o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) com a finalidade de aprimorar o sistema regulatório, especialmente a coordenação entre as instituições que participam do processo no governo federal.

---

<sup>18</sup> Consideram-se as gramáticas políticas de Nunes (2003) como instituições; porém, não como instituições formais, mas informais. Ramalho (2007) não contemplou a gramática do clientelismo na sua pesquisa empírica, por considerá-la um objeto de investigação de “inegável complexidade” (p. 108).

<sup>19</sup> Entre os pontos polêmicos do PL 3.337/2004 destacam-se: a transferência do poder de outorga de concessão das agências reguladoras para o Poder Executivo; a introdução do contrato de gestão entre as agências e os Ministérios setoriais; a obrigatoriedade de ouvidor nas agências indicado pela Presidência da República.

Gaetani e Albuquerque (2009) indicam que parte dos problemas encontrados é explicada, em boa medida, pela forma de constituição dos marcos regulatórios setoriais, como subprodutos de processos de privatização institucionalizados *ex post*. Ou seja, pelo fato de a maioria das privatizações não ter sido precedida da reformulação dos marcos regulatórios específicos, nem de um marco regulatório geral para todos os setores. Na mesma linha, Ribeiro e Fernandes (2006) argumentam que o descompasso entre as privatizações, a criação das agências reguladoras e a definição do seu marco institucional foram circunstâncias de origem que representariam a causa primordial dos atuais problemas, já que não houve visão estratégica de governo em relação à reorganização da função regulatória do Estado.

Para esses autores, iniciativas desconexas e soluções imediatistas foram adotadas para o equacionamento de problemas cujo foco central era a privatização, independentemente das questões de redesenho institucional, “como se mercados mais livres não implicassem mais regras (ou instituições)”.<sup>20</sup> Em alguns casos, como no setor de telecomunicações, a estrutura regulatória foi instituída antes da privatização; em outros, isso não aconteceu e o processo de privatização se iniciou antes da reestruturação regulatória (*e.g.* setor de transportes). Isso permite afirmar que, no Brasil, o foco nas privatizações se deu de forma independente das questões de redesenho institucional.<sup>21</sup> Ao que parece, cada setor seguiu uma dinâmica específica determinada pelas suas diferentes trajetórias institucionais (Nunes *et al.*, 2007). Como registrou Menardi (2004), as diferentes trajetórias históricas ao longo do período de construção dos setores, de suas empresas, autarquias, ministérios mostram que não se pode entender o processo de reforma regulatória como único. As instituições, as bases econômicas, as coalizões políticas de cada setor que incluem múltiplos atores são diferentes. O resultado final é que uma mesma direção comum de reforma mostra diferentes resultados.

Entre outros estudos de destaque no âmbito da Ciência Política e da Administração Pública sobre o tema, percebe-se que os mesmos voltam-se principalmente para as questões da delegação de poderes e credibilidade das políticas regulatórias (MELO, 2002), autonomia e controle político das agências (PACHECO, 2006), desenho e mecanismos de *accountability* (PÓ; ABRUCIO, 2006; OLIVA,

---

<sup>20</sup> Refiro-me aqui ao livro de Steven K. Vogel (1996), intitulado *Freer Markets, More Rules*.

<sup>21</sup> Para alguns autores, a redução do déficit público (crise fiscal) e atração de capital estrangeiro para amenizar os déficits no balanço de pagamentos, criados tanto pela abertura comercial como pela estabilidade da taxa de câmbio (base do Plano Real), foi o objetivo primordial do processo de privatizações.

2006); governança regulatória (CORREA *et al.*, 2006); e estabilidade de regras e contratos (PÓ, 2009).

Este trabalho se insere na linha de investigação de Nunes *et al.* (2007), por incorporar variáveis institucionais à análise e por preocupar-se em mostrar que os processos de reforma foram marcados tanto por elementos de transformação e ruptura com a ordem anterior quanto por componentes de persistência e resistência *vis-à-vis* o desenho inicialmente concebido pelo Poder Executivo.<sup>22</sup> Contudo, ao analisar as interações políticas numa sequência de eventos no tempo, este estudo privilegia a explicação do fenômeno de interesse no contexto das estruturas legais e organizacionais do Estado, identificando o papel das políticas preexistentes na conformação dos interesses e na mediação das ações dos atores. Da mesma maneira, busca compreender as causas e mecanismos que explicam as diferenças nas trajetórias de mudança de setores específicos. Vale dizer, esta investigação utiliza-se da abordagem teórica institucionalista-histórica, exposta a seguir.

## **1.2 Abordagem teórica**

### *1.2.1 O institucionalismo histórico e a mudança institucional*

As escolas institucionalistas perpassam por diferentes disciplinas nas ciências sociais, como a Economia, a Ciência Política e a Sociologia, sendo que se encontram intercâmbios entre elas, com características coincidentes e influências mútuas.<sup>23</sup> Pode-se citar como exemplos a ascendência da Nova Economia Institucional sobre o institucionalismo da Escolha Racional da Ciência Política e a forte afinidade intelectual entre o institucionalismo sociológico e o institucionalismo original da Economia (SCOTT, 2008). Da mesma maneira, são identificados, ainda, pontos de convergência entre o institucionalismo histórico e o da escolha racional na Ciência Política (THELEN, 1999).

---

<sup>22</sup> Como indicado, a pesquisa de Nunes *et al.* (2007) investigou a gênese das agências reguladoras dos setores de energia elétrica, telecomunicações e petróleo, identificando os processos que levaram à formação do modelo agora existente.

<sup>23</sup> Na economia distingue-se a escola institucionalista original, vinculada à tradição de T. Veblen e J. Commons e cujos expoentes atuais são G. Hodgson, D. Bromley e W. Samuels, e a escola da nova economia institucional, que tem como principais expoentes Ronald Coase, Douglass North e Oliver Williamson. Théret (2003) discute os novos institucionalismos em Sociologia. Ver também Scott (2008).

De acordo com Théret (2003), as perspectivas institucionalistas distinguem-se de outras abordagens teóricas, sobretudo da ortodoxia do individualismo metodológico, por revelarem a necessidade de se levar em conta as mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos dos atores para se compreender a ação individual e suas manifestações coletivas, sendo que tais mediações seriam, justamente, as instituições.

Na Ciência Política, o institucionalismo surgiu como uma reação contra o behaviorismo e o estrutural-funcionalismo que dominavam a disciplina nos anos de 1960 e 1970 (IMMERGUT, 1998).<sup>24</sup> No entanto, tal reação não surgiu de modo unificado, tendo-se desenvolvido escolas com conceitos e metodologias distintas: a histórica, a sociológica e a da escolha racional (HALL; TAYLOR, 2003).

Enquanto o institucionalismo da escolha racional adota os pressupostos comportamentais da economia neoclássica (equilíbrio, racionalidade substantiva, preferências exógenas etc.), o método dedutivo e o ferramental da teoria dos jogos para lidar com a questão da interação estratégica entre os agentes, os institucionalistas históricos seguem a linhagem do pensamento e da metodologia de Max Weber, principalmente.

Os institucionalistas históricos trabalham com a ação individual de forma integrada aos fatores estruturais. Fazem uma combinação entre o enfoque estrutural ou “cultural” (que realça as rotinas, os planos cognitivos e a visão de mundo do ator na formação do quadro de referência para o seu comportamento), integrando-o à perspectiva “calculadora” (que enfatiza o caráter instrumental e estratégico do comportamento individual) (HALL; TAYLOR, 2003). Para Immergut (1998), eles estão interessados em racionalidades “alternativas” (ou contextuais), ao afirmarem que a racionalidade instrumental é produto de processos históricos, construída e apoiada por conjuntos específicos de instituições e ideias (teorias, modelos, visões de mundo, etc.) que os agentes adotam (individual ou coletivamente) para entender o mundo em que vivem. Ou seja, para a escola histórica, as ideias também têm papel na ação dos atores, orientando-os em novas direções.

---

<sup>24</sup> Ressalte-se que tal reação aconteceu mais nos EUA, pois no Brasil nunca foi necessário chamar o Estado de volta às análises (refiro-me ao livro intitulado *Bring the State Back In*, de 1985, editado por P. Evans, D. Rueschemeyer e T. Skocpol).

Conforme Weber, as “visões de mundo” criadas pelas ideias determinam os caminhos pelos quais a dinâmica dos interesses impulsiona as ações dos atores.<sup>25</sup> As instituições e as ideias agem como filtros que favorecem, de forma seletiva, a interpretação dos atores de seus interesses, como também da melhor forma de alcançar seus objetivos. Assim, se as instituições e as ideias não determinam o comportamento individual, elas oferecem o contexto em que os indivíduos moldam seus interesses e definem suas preferências. De acordo com Hall (1993), os paradigmas ideológicos fornecem o modelo cognitivo básico a partir do qual os decisores interpretam problemas complexos e avaliam a validade das políticas alternativas. Para Sanders (2006), as ideias, por terem caráter relacional e normativo, têm o papel de mobilizar forças para a ação coletiva, criando ou modificando instituições. Deste modo, abordagem histórica se interessa pela forma como ideias, interesses e instituições conformam as políticas públicas (e como elas evoluem no tempo).<sup>26</sup>

Os institucionalistas históricos, do mesmo modo, consideram a possibilidade da multicausalidade e de consequências não esperadas das ações individuais ou coletivas. Evidenciam, assim, o caráter contingente do resultado dos processos políticos e a importância dos “momentos críticos” (resultados da interação entre processos independentes) que abrem a possibilidade para mudanças e transformações institucionais. Segundo Capoccia e Keleman (2007), momentos críticos (*critical junctures*) são períodos relativamente curtos de tempo durante os quais a influência das estruturas na ação política é relaxada, aumentando a probabilidade de que as escolhas dos atores que detêm o poder possam afetar o resultado de seu interesse.

Os teóricos da vertente histórica do institucionalismo referem o conflito de interesses entre grupos rivais e as relações desiguais de poder como centrais à vida política. Assim, as instituições não são mecanismos neutros de coordenação, que sustentam uma ordem em equilíbrio e exógenas ao comportamento dos indivíduos. Não possuem caráter funcional para resolver problemas de ação coletiva (*e.g.*, “dilema dos prisioneiros”, “tragédia dos comuns”) e diminuir os custos de transação ligados à conclusão de acordos estáveis. Ao contrário, são resultados de processos

---

<sup>25</sup> “The ‘worldviews’ that have been created by ideas have very often, like switches, decided the lines on which the dynamic of interests has propelled behavior” (MAX WEBER *apud* SWEDBERG, 2005, p. 130).

<sup>26</sup> Ver, por exemplo, a análise de Hall (1989) sobre o papel das ideias keynesianas e monetaristas na conformação das políticas econômicas nos anos 50 e 70, respectivamente.

complexos, marcadas pelo conflito e pela contingência na luta pelo poder que, por apresentarem implicações distributivas, trazem consigo uma permanente tensão (MAHONEY; THELEN, 2010).

Os institucionalistas históricos possuem ainda uma concepção de desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias de processos ao longo do tempo e o papel da herança do passado sobre os fatos do presente (cf. o mecanismo de “*path dependence*”). Rejeitam, destarte, a noção de que forças ou processos semelhantes podem produzir os mesmos resultados em qualquer tempo ou lugar.

No entanto, diferentemente da vertente sociológica do institucionalismo, que adota conceito mais global de instituição levando à interpenetração desta com a cultura (ou os aspectos da cultura que afetam a ação humana e organizacional), os institucionalistas históricos tomam uma definição mais circunscrita, associando as instituições às regras, formais e informais.<sup>27</sup> Steinmo (2008) reporta que as regras afetam os processos sociais porque elas definem quem participa do jogo, estruturam o comportamento dos atores e moldam seus interesses e estratégias.

Um das questões em aberto nas abordagens institucionalistas é a mudança institucional. Para entendê-la, a literatura institucionalista se apoia, implícita ou explicitamente, nos modelos de “equilíbrio pontuado” marcados por choques exógenos e momentos críticos que provocariam transformações radicais (rupturas) seguidas por novo período de estabilidade (até que uma nova conjunção crítica ocorra).<sup>28</sup> Em outras palavras, somente uma crise, um momento crítico ou uma alteração radical na sociedade ou no governo poderia produzir uma mudança.

Pierson (2004), nesse sentido, lembra que as instituições não são “plásticas”, isto é, elas não aceitam incondicionalmente iniciativas de reformas. Argumenta, por isso, que qualquer análise a respeito da mudança institucional deve, necessariamente, incorporar o exame dos fatores de sua persistência. Assim, ele vai buscar elementos analíticos para explicar os mecanismos causais que explicam a resiliência das instituições.

---

<sup>27</sup> Como se verá adiante, autores como Pierson (2006) associam também as instituições às políticas públicas.

<sup>28</sup> Nas ciências sociais, as teorias de equilíbrio pontuado ou interrompido (*punctuated equilibrium*) são utilizadas para a análise das mudanças nas políticas públicas. Desenvolvida por Baumgartner e Jones (1993), com inspiração na teoria biológica de mesmo nome desenvolvida por paleontólogos, a teoria sugere que as políticas são caracterizadas por longos períodos de estabilidade pontuados por períodos de instabilidade, embora menos frequentes, como alterações repentinas e radicais na sociedade ou no governo, que geram mudanças nas políticas anteriores. Do contrário, as políticas apresentam mudanças apenas de forma incremental devido à existência de diversas restrições (*e.g.*, “rigidez” institucional, interesses, racionalidade limitada dos decisores públicos).

Segundo Pierson, a “história importa” por causa do mecanismo de *path dependence*.<sup>29</sup> Como se sabe, a noção de *path dependence* foi desenvolvida originalmente por economistas que estudavam o tema do desenvolvimento tecnológico (ARTHUR, 1994; DAVID, 1985) e depois foi utilizada por North (1990) para analisar as instituições econômicas. Pierson, por sua vez, adapta o conceito para as instituições políticas, ressaltando as características que diferenciam o mecanismo na política em relação à economia.<sup>30</sup> Grosso modo, o mecanismo de *path dependence* baseia-se na noção de que uma vez iniciada uma trajetória (um processo social) os custos de reversão desta se tornam cada vez mais altos com o decorrer do tempo. Assim, em uma sequência de eventos, as últimas decisões não são (inteiramente) independentes das que já ocorreram<sup>31</sup>.

Mahoney e Schensul (2006) ressaltam, entretanto, que existem diferenças entre autores no uso do conceito de *path dependence*: enquanto uns acreditam que o mecanismo é raro, outros creem que ele é generalizado. Os que o enxergam de maneira pouco comum trabalham com a concepção de mudança baseada no modelo de equilíbrio pontuado; os que entendem que ele é frequente trabalham com a premissa de que os legados do passado restringem as escolhas e mudanças do presente. Do mesmo modo, existe um sentido determinístico e outro não determinístico do conceito (EBBINGHAUS, 2005). A acepção determinística o caracteriza como uma sequência histórica de eventos em que acontecimentos contingentes no início da trajetória põem em movimento uma cadeia de processos que se autorreforçam, tornando a trajetória estável ou alterável apenas por fatos exógenos (fora do modelo teórico). A compreensão não determinística do conceito, por sua vez, o utiliza no sentido de delinear a trajetória de desenvolvimento de uma instituição formada e, posteriormente, adaptada por atores coletivos. Estes, por sua vez, raramente estão em situações em que podem ignorar o passado e decidir de novo; ou seja, suas decisões estão vinculadas pelas instituições prévias. A ênfase, portanto, é no momento e na sequência de eventos (PIERSON, 2004).

---

<sup>29</sup> Para Mahoney (2001), mecanismos causais são entidades não observáveis diretamente que – quando ativados – são capazes de explicar o fenômeno de interesse. Já para Hedström e Swedberg (1998), são construtos analíticos que fornecem ligações hipotéticas entre eventos observáveis.

<sup>30</sup> São elas: a prevalência dos problemas da ação coletiva; a densidade e a interdependência das instituições políticas; a possibilidade do uso da autoridade para o reforço das assimetrias de poder; e o caráter complexo e opaco da política (PIERSON, 2004, p. 30-40).

<sup>31</sup> Margaret Levi (*apud* PIERSON, 2004, p. 20) utiliza-se da metáfora da escalada de uma árvore para elucidar o conceito: de um mesmo tronco saem vários galhos; embora seja possível retornar a escalada ou pular de um galho para outro, o galho que se escolhe inicialmente para começar a subida é por onde se tende a seguir.



Para Pierson, o mecanismo de *path dependence* caracteriza-se pelos processos de realimentação positiva (*positive feedback*) que reforçam o desenvolvimento de uma instituição numa dada trajetória. A realimentação positiva é que faz com que os benefícios de permanência no caminho inicialmente trilhado, quando comparados às alternativas previamente possíveis, intensifiquem-se com o passar do tempo, aumentando os custos de reversão de uma trajetória iniciada.

Reiterando as formulações de Arthur (1994), Pierson salienta as quatro características dos processos sociais que sustentam os mecanismos de realimentação positiva: (i) os custos de estabelecimento de uma instituição, que incentivam os indivíduos a permanecerem na alternativa inicial; (ii) os efeitos de aprendizagem, em que o conhecimento adquirido do funcionamento de um sistema complexo (como uma instituição) incentiva os agentes a continuarem com seu uso; (iii) os efeitos de coordenação, advindos das sinergias, interdependências e complementaridades geradas entre diferentes instituições (as “matrizes institucionais” de Douglass North); e (iv) as expectativas adaptativas, provenientes da conformação mútua das ações dos agentes com base na aprendizagem do passado.

Conforme Pierson, as análises sociais podem recorrer aos mecanismos de *path dependence* para sustentar hipóteses que, entre outras, afirmam que a ordem e a sequência dos eventos no tempo são de fundamental importância para a compreensão de um fenômeno; que mesmo que duas trajetórias se iniciem nas mesmas condições, resultados diferentes são possíveis para cada uma delas; que trajetórias particulares, uma vez iniciadas, são difíceis de reverter; e que um processo em curso ou um resultado alcançado pode não ser o mais eficiente.

Neste sentido, Pierson refuta os pressupostos das análises do institucionalismo da escolha racional, que dizem que as instituições existem porque elas são funcionais para os atores que as criam. Ele cita algumas das limitações dessa perspectiva: primeira, ela ignora que determinados arranjos institucionais podem ter múltiplos efeitos, muitos deles inesperados, já que os atores políticos têm diversos objetivos que não podem ser facilmente derivados num arranjo específico (as inovações institucionais podem resultar de coalizões e negociações entre atores, que as sustentam por diferentes motivos, inclusive contraditórios); segunda, que os criadores das instituições podem não agir de maneira instrumental/racional; terceira, que os efeitos de longo prazo de uma instituição podem ser produtos secundários de decisões tomadas para o curto prazo; quarta, que por causa da complexidade e das

relações de interdependência entre os atores existem resultados ou consequências imprevistas das criações institucionais; por fim, que existe o problema da descontinuidade, já que atores podem herdar instituições que não criaram e podem ter preferências distintas dos agentes do passado.

Pierson (2004) também examina a questão da mudança institucional nas abordagens institucionalistas. Na perspectiva da escolha racional, as instituições mudam a partir do momento em que elas deixam de ser funcionais para os atores que a constituíram. Assim, as mudanças têm origem exógena e as análises contam com modelos do tipo estático-comparativo (em vez de dinâmica ou processual). O institucionalismo sociológico, por sua vez, enfatiza o processo de difusão de modelos de instituições, o isomorfismo institucional,<sup>32</sup> como também o papel dos empreendedores ou dos “perdedores” (CLEMENS; COOK, 1999) na promoção de tipos específicos de instituições.<sup>33</sup> Pierson conclui que tais explicações sobre a mudança institucional padecem de problemas. Primeiro, eles não apresentam proposições claras sobre as circunstâncias que levam à mudança institucional, resumindo-se a explicações *post hoc* ou do tipo “*just-so*”. Segundo, elas se baseiam apenas no estudo de casos extraordinários (em que houve mudanças), o que, para ele, favorece e superestima as hipóteses inicialmente formuladas (cf. o problema do “viés de seleção” dos casos). Por fim, tais estudos pressupõem a maleabilidade das instituições nas mãos de “empreendedores” ou “perdedores”, pois focam suas análises apenas nas causas imediatas das mudanças, menosprezando os processos causais que se desdobram no longo prazo.<sup>34</sup>

No entanto, alguns autores têm hesitado em incluir o *lock-in* como uma consequência do mecanismo de realimentação positiva ou de *path dependence*, pois isso sugeriria um determinismo causal. Do mesmo modo, questionam a visão tradicional de que mudanças institucionais seriam apenas de caráter radical, advindas de choques exógenos ou de momentos críticos (*critical junctures*). Assim,

---

<sup>32</sup> Segundo Hall e Taylor (2003), os institucionalistas sociológicos sustentam que as organizações adotam com frequência uma nova prática institucional por razões que têm menos a ver com o aumento da sua eficiência do que com o reforço que oferece à sua legitimidade social e à de seus adeptos. Assim, as organizações adotam formas e práticas institucionais particulares porque elas têm valor reconhecido num ambiente cultural mais amplo.

<sup>33</sup> Clemens e Cook (1999) preconizam que os agentes que se veem como perdedores, relativos ou absolutos, numa determinada configuração institucional lançariam mão do processo político para mudar as regras em que operam e, assim, obter ganhos decorrentes das novas oportunidades.

<sup>34</sup> No capítulo 3 do livro *Politics in Time*, Pierson identifica diferentes processos causais de longa duração, fornecendo formatos para se pensarem mudanças institucionais graduais, quais sejam: *cumulative causes*, *threshold effects* e *causal chains* (PIERSON, 2004, p. 82-90).

tais autores propõem-se a trabalhar com formas de transformações alternativas às baseadas nos modelos de equilíbrio pontuado.

Nesse escopo, Mahoney e Thelen (2010) distinguem quatro tipos de mudança institucional, quais sejam: (i) *displacement* ou remoção das antigas regras com a introdução de novas; (ii) *layering* ou a introdução de novas regras sobre as existentes; (iii) *drift* ou flutuação, i.e., mudança de impacto das regras vigentes devido a transformações no ambiente; e (iv) *conversion* ou a conversão de uma instituição existente para novos objetivos, via reinterpretação das regras para novos fins. Segundo os autores, o entendimento desses diferentes tipos de mudança seria condição para explicar “como” e “por que” mudanças institucionais ocorrem.

Na tipologia de Mahoney e Thelen, três fatores explicariam os diferentes tipos de mudança: o contexto político, as características da instituição preexistente e o tipo do agente dominante.

O contexto político está ligado à distribuição de poder. O sucesso da tentativa de mudar uma instituição depende do poder de veto dos defensores do *status quo*. Ou seja, quanto mais fortes os poderes de veto dos opositores à mudança, menos probabilidade de se fazerem mudanças numa instituição. Conforme lembra Marques (1997, p. 91), a existência de pontos de veto pode levar um mesmo quadro político a resultados bastante diferentes, sendo que atores de alto poder podem ser incapacitados de transformar suas preferências e interesses em resultados concretos. Para esse autor, o efeito dos pontos de veto não é uniforme, mas depende do grau de encaixe entre as estruturas institucionais e a distribuição de poder entre os atores.

A característica da instituição está relacionada à discricionariedade na interpretação ou aplicação das regras existentes. Para Mahoney e Thelen, as instituições têm sistemas formais de codificação (uma lei, por exemplo), sendo que algumas regras podem não ter sido claramente definidas – o que abre a possibilidade de contestações ou diferentes interpretações. Tal situação pode ser explorada por agentes de mudança. Assim, a racionalidade limitada na formulação das regras, a dificuldade na sua aplicação e o fato de as mesmas estarem abertas a novas interpretações configuram sementes para a mudança institucional.

Por fim, os agentes dominantes são os atores da mudança institucional. Mahoney e Thelen definem tais atores de acordo com o desejo dos mesmos de preservar e cumprir as regras institucionais, perfazendo quatro tipos de agentes: (i) os insurgentes, que rejeitam o *status quo* institucional e não querem cumprir a atual

regulação; (ii) os simbioses, ou aqueles que vivem em associação íntima com as instituições, que desejam preservar e explorar o *status quo* tendo em vista ganhos privados; (iii) os subversivos, que procuram substituir a instituição, mas sem quebrar suas regras; e (iv) os oportunistas, que ao explorar as ambiguidades na interpretação ou aplicação das regras em vigor, acabam por refazer as regras existentes de forma diferente à intenção de seus formuladores.

Portanto, para os autores, são as características da estrutura (instituição e contexto político) e da ação dos atores que auxiliariam a explicar os tipos de mudança institucional. O QUADRO 1 resume essas considerações.

**QUADRO 1**  
Origens contextuais e institucionais da mudança institucional

		<b>Característica da instituição preexistente</b>	
		Baixa discricionariedade na interpretação ou aplicação das regras	Alta discricionariedade na interpretação ou aplicação das regras
<b>Contexto político</b>	Forte poder de veto dos opositores	<i>Layering</i> (subversivos)	<i>Drift</i> (simbioses)
	Fraco poder de veto dos opositores	<i>Displacement</i> (insurgentes)	<i>Conversion</i> (oportunistas)

Fonte: Mahoney e Thelen (2010, p. 19).

### 1.2.2 Políticas públicas como instituições

Pierson (2006) enfatiza que as políticas públicas também podem ser vistas como instituições, pois elas produzem recursos e estabelecem incentivos associados a comportamentos específicos, afetando as interações entre atores de um determinado setor. Em outras palavras, as políticas públicas moldam interesses, preferências e as estratégias dos atores.

Na literatura da Ciência Política, argumentos que afirmam que as “políticas públicas determinam a política” (*policies determine politics*) remontam a Lowi (1964; 1972). Esse autor sugere que as políticas públicas são espaços de disputa de poder, assim como argumenta que os objetivos de uma política afetam o processo político de sua produção, por condicionar o foco e o comportamento dos atores envolvidos. Assim, cada área da ação governamental gera diferentes pontos de vetos ou grupos de apoio, processando-se de forma diversa: as características de uma política pública

formatam a lógica e a dinâmica da ação política, sendo que as disputas em torno de sua decisão envolvem diferentes arenas.

Lowi apresenta uma taxonomia de políticas públicas na forma de quatro tipos ideais, com suas respectivas arenas: distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas (LOWI, 1964; 1972). O primeiro tipo de política pública refere-se às decisões tomadas pelos governos que geram impactos individuais ou localizados, nos quais os beneficiários são grupos sociais específicos, mas cujos custos são arcados pelo todo, por meio do orçamento geral. Neste tipo encaixam-se as políticas do tipo clientelista ou de patronagem. Sua arena de poder seria marcada, conforme Lowi, pela ausência de conflitos e “não interferência mútua”, pois se cada grupo procura benefícios para si, seria inadequado opor-se aos benefícios procurados por outros. O segundo tipo refere-se às políticas redistributivas, que são aquelas que atingem maior número de pessoas, ao mesmo tempo em que impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais. Neste tipo encaixam-se as políticas sociais, como as políticas de tributação progressiva, cujo objetivo é a redistribuição consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade. Já que implicam divisões de classes sociais, sua arena de poder seria marcada pela polarização e disputa ideológica.<sup>35</sup> As políticas regulatórias, por sua vez, envolvem a implementação de normas legais visando à correção de falhas de mercado, como as políticas de competição, meio ambiente ou defesa do consumidor. Por envolver interesses diversos e desagregados, sua arena política é marcada por coalizões de interesses instáveis que apenas se tangenciam. Por fim, as políticas constitutivas envolveriam a formulação e implementação de regras que normatizariam outras leis e procedimentos, como artigos constitucionais, ou a criação de novas organizações. Por terem *status* mais ideológico, abrem espaço para atuação partidária, porém a atuação política de cada grupo vai variar de acordo com o grau de identificação com o problema em questão.

De acordo com a abordagem institucionalista-histórica, à medida que uma política é implementada, ela transforma a distribuição das preferências como também o universo dos atores. Dessa maneira, os custos econômicos e políticos da mudança tornam-se mais altos com o tempo, como também se tornam mais altos os

---

<sup>35</sup> Sabe-se que tais definições não são muito claras, porque todas as políticas contêm elementos distributivos e redistributivos ao mesmo tempo e, especialmente, porque os políticos tendem a “vender políticas redistributivas de soma zero como distributivas, em que não há perdedores”. Políticas redistributivas são de soma zero e se fazem beneficiando um grupo ou região em detrimento de outro (deve-se este comentário à Professora Maria Rita Loureiro).

retornos por se permanecer na mesma situação. Assim como acontece com a dinâmica institucional, é o mecanismo de *policy feedback* que explica tal fenômeno (num processo de retroalimentação entre instituições e interesses): os atores têm interesses na permanência da instituição, mas foi a instituição que moldou os interesses desses atores.

Se a abordagem pluralista vê sempre os grupos de interesse determinando as ações governamentais (por exemplo, via *lobby*), Pierson (1993) argumenta sobre a necessidade de inverter essa direção causal, pois, muitas vezes, são as políticas que emergem em primeiro lugar, formando grupos de interesse, suas preferências e padrões específicos de mobilização política. Ou seja, a ação dos grupos de interesse, em muitos casos, mais segue do que precede a implementação de políticas públicas.

Ressalte-se, ainda, que execução de políticas pode ter como efeito, conforme Pierson (1993), a contrarreação dos atores, criando condições para que empreendedores políticos possam superar problemas de ação coletiva e provocar mudanças na política em curso.

O que se estabelece como desafio, afinal, é como aplicar essas formulações por meio da pesquisa empírica. No caso da presente pesquisa, como converter tais conceituações e proposições teóricas em hipóteses para análise de problemas concretos. A esse respeito, vale mencionar Immergut (2006), propondo que, por serem os processos sociais moldados por eventos complexos e por possuírem múltiplas causalidades, é difícil que a mudança institucional seja modelada teoricamente e de forma sistemática. Por isso, acrescenta a autora, não existem substitutos à análise empírica e qualitativa que desvende os processos causais, principalmente quando se deseja encontrar explicações para casos específicos. É o que este trabalho propõe-se a fazer.

### **1.3 Objetivos e metodologia**

#### *1.3.1 Preliminares metodológicos*

Uma característica da abordagem institucionalista-histórica é a sua preocupação com a explicação de fenômenos sociais concretos usando, especialmente, o método comparativo. O institucionalista histórico está interessado

na compreensão da complexidade dos eventos, mediante estudos de casos com valor intrínseco para, assim, produzir o diálogo entre teoria e evidência e contribuir para a construção de teorias de médio alcance.<sup>36</sup> Parafraseando Marques (1997, p. 75), para os institucionalistas históricos não é possível estabelecer postulados definitivos ou teorias gerais, mas apenas proposições teóricas baseadas em afirmações provisórias a serem testadas e alteradas a partir da realização de estudos empíricos.

A escolha da metodologia de um trabalho científico deve levar em consideração os pressupostos básicos do pesquisador sobre a natureza da realidade social e de suas relações causais; ou seja, é necessário alinhar a metodologia com a ontologia (HALL, 2003). Quando a análise a ser empreendida pressupõe que o momento e a sequência em que um desenvolvimento particular ocorre são importantes e que a compreensão das motivações (razões) dos atores é fundamental para a explicação do resultado de interesse da pesquisa, os métodos de pesquisa quantitativos convencionais perdem sua eficácia. As análises de regressão multivariada estimam as correlações e não a direção causal entre as variáveis explicativas. Igualmente, as análises de regressão fazem uma série de pressuposições sobre a natureza das relações entre as variáveis (*e.g.*, homogeneidade das unidades de análise e independência entre as observações) que não se coadunam com as pressuposições das abordagens temporais (a presença de multicausalidade, causalidade recíproca entre variáveis independentes e dependentes e outras interações complexas).<sup>37</sup>

Hall (2003) denominou de “análise sistemática de processos” o método que examina, com base em proposições teóricas, os processos que conectam a variável dependente a uma ou mais variáveis independentes em relação causal que adota uma

---

<sup>36</sup> As teorias de médio alcance (*middle range theories*), termo cunhado por Robert K. Merton, são construídas com base na integração entre técnicas de pesquisa empírica e esquemas conceituais a partir dos quais podem ser derivadas proposições teóricas, empiricamente testáveis, sobre o mundo social. Segundo Rueschemeyer (2003), as teorias consistem em uma série de conceitos que definem claramente o que deve ser explicado e identificam um conjunto de fatores relevantes para a explicação; oferecem justificações para as conceituações particulares que se propõem, bem como argumentos a favor de sua escolha de fatores causais relevantes; podem explicar certas relações lógicas que não são óbvias à primeira vista; e podem conter também uma mistura ocasional de hipóteses específicas testáveis e testadas. O valor de tal arcabouço teórico reside na sua utilidade para a investigação empírica. Enquanto eles não podem ser julgados como verdadeiros ou falsos em um sentido mais imediato, sua qualidade, no entanto, depende da sua adequação às realidades estudadas.

<sup>37</sup> Hall (2003) estabelece que as principais características dos processos causais nos fenômenos sociais são as seguintes: (i) existência de efeitos de interação entre as variáveis; (ii) existência de multicausalidade; (iii) os efeitos de uma variável sobre outra dependem do tempo e da sequência em que elas ocorrem; (iv) existência de multicolinearidade; (v) a relação entre as variáveis dependente e independentes é mutuamente determinada (X pode causar Y, que também pode causar X).

específica ontologia. Esta pressupõe que a sequência e o contexto em que ocorrem os eventos importam à explicação do fenômeno em análise. George e Bennett (2004), por sua vez, chamam esse método de “rastreamento de processos” (*process tracing*). Tais métodos focam a identificação dos *links* entre processos e resultados observados (ou como as variáveis explicativas se ligam à variável dependente). É justamente a especificação dos nexos de causalidade o que distingue as proposições sobre os mecanismos de proposições sobre as correlações (GERRING, 2010).

O método de rastreamento de processos, conforme consideram George e Bennett (2004, p. 205-32), é indispensável para o teste e desenvolvimento de teorias ou proposições teóricas porque, além de gerar inúmeras observações para um único caso, ele liga essas observações numa explicação causal. Como ressalta Rueschemeyer (2003), é um erro igualar um caso a uma observação; um caso pode fornecer uma plethora de observações para cada uma das variáveis ao longo do tempo e, assim, testar várias proposições teóricas ao longo de uma cadeia causal. Por isso, o rastreamento de processos não é uma simples narrativa detalhada de um caso, sem base em teoria; ao contrário, é orientado por proposições teóricas, nas quais cada etapa da narrativa deve ser explicitada.

George e Bennett (2004, p. 224) recomendam que o rastreamento de processos deva ser combinado com o método comparativo, pois o uso de ambos os métodos fornece bases complementares para a inferência causal, melhorando as inferências analíticas para a confirmação das hipóteses da pesquisa. Rueschemeyer (2003), no mesmo sentido, afirma que os estudos que utilizam, de forma conjunta, estudos “intracasos” e entre casos exploram melhor as interações entre as variáveis, mapeando os processos causais, num formato cuja pressuposição das relações entre as variáveis (dependentes e independentes) não é linear.

Como os institucionalistas históricos consideram a causalidade dependente do momento em que ocorrem e do contexto, o método comparativo permite avaliar o poder causal de uma variável em particular, ao cotejar seu comportamento em um cenário distinto. Mahoney e Rueschemeyer (2003) definem o método comparativo como aquele que conta com três características básicas: (i) preocupação com a análise causal; (ii) ênfase nos processos temporais, que devem levar em conta a sequência dos eventos e seu *timing*; e (iii) consideração do contexto nas comparações, em que casos similares ou contrastantes devem ser comparados à luz de seus encadeamentos específicos. Quanto às unidades de análise, estas podem variar significativamente,



envolvendo desde países, setores, organizações e até períodos distintos de tempo num mesmo caso.

Deste modo, o método histórico-comparativo, ao contrário das ambições neopositivistas, não busca o conhecimento universal e a capacidade preditiva, com a adoção de pressupostos generalizáveis para todos os lugares e tempos. Da mesma forma, não busca descrições completas e exatas de casos específicos. Procura, isto sim, o entendimento das causas e dos mecanismos sociais, o teste de proposições teóricas, bem como o oferecimento de novas conceituações, contribuindo para o desenvolvimento de um programa de pesquisa e para a construção de teorias de médio alcance. Por essas razões, o método comparativo e orientado por casos foi considerado o mais adequado para a presente investigação científica.<sup>38</sup>

### *1.3.2 Delimitação do problema de análise e dos objetos de estudo*

Como indicado, mudanças institucionais ocorreram no Brasil em diversos setores durante a década de 1990, especialmente nos serviços públicos de infraestrutura. No entanto, tais mudanças ocorreram sob diferentes padrões e uma variedade de configurações de institucionais surgiu como resultado. Os casos dos transportes e das telecomunicações são ilustrativos.

Os processos de liberalização, privatização e descentralização do setor de transportes iniciaram-se na década de 1990, mas a reestruturação institucional do setor aconteceu somente em 2001, com a promulgação da Lei 10.233, sendo que as agências reguladoras setoriais começaram a operar em 2002. Além disso – ao contrário da intenção do Poder Executivo que enviou ao Congresso projeto de lei dispondo apenas de uma agência reguladora para o setor –, foram criadas duas agências autônomas vinculadas ao Ministério dos Transportes: uma para os transportes terrestres (rodoviário e ferroviário) e outra para o transporte aquaviário (navegação e portos). Outrossim, em sobreposição às competências do ministério setorial, a lei aprovada pelo Congresso instituiu um Conselho Interministerial responsável por estabelecer as diretrizes políticas a serem implementadas pelos novos órgãos reguladores do setor.

---

<sup>38</sup> A respeito das diferenças entre as análises orientadas por casos *vis-à-vis*, as análises orientadas por variáveis, ver della Porta (2008).

Diferentemente, no setor de telecomunicações (telefonia fixa e celular móvel, exploração de satélite, TV por assinatura, exclusive a radiodifusão) a privatização somente aconteceu após um novo quadro regulamentar ter sido estabelecido e a agência reguladora criada. Todo o processo aconteceu num período de tempo relativamente curto (entre 1995-98) e o novo marco regulatório do setor, a Lei 9.472, de 1997, refletiu as intenções do Executivo na forma de projeto de lei enviado ao Congresso. A agência reguladora foi criada para operar de forma autônoma, concentrando poderes delegados pelo ministério setorial. Autores como Pinheiro, Bonelli e Schneider (2007) consideram a reestruturação das telecomunicações como o caso brasileiro de privatização e reforma regulatória de mais sucesso.

Em suma, embora esses setores tenham passado por processos de reforma num mesmo período histórico e sob um mesmo quadro macroinstitucional (*e.g.*, relações entre os poderes Executivo e Legislativo, regras constitucionais, entre outras), eles apresentaram diferentes padrões de mudança e responderam de forma diferente em termos de configuração institucional final. O que explica essas variações? Em outras palavras, por que essas instituições regulatórias setoriais modificaram-se de forma tão desigual? Até que ponto as instituições preexistentes e as trajetórias de cada setor contribuíram para explicar o desenvolvimento dessas instituições?

A pesquisa tem como objetivo analisar o processo de reformas institucionais no Brasil em setores de infraestrutura durante a década de 1990, nomeadamente no setor federal de transportes. De modo específico, objetiva identificar as causas e mecanismos que explicam a atual configuração institucional desse setor consubstanciada na Lei 10.233, de 05 de junho de 2001, que dispõe sobre a regulação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT), a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e dá outras providências. Justifica-se a escolha do setor de transportes como caso principal pelo fato de o mesmo ter sido ainda pouco estudado no que se refere ao processo político que resultou na sua última reestruturação legal e organizacional e por ser considerado um caso peculiar, pois, “diferentemente do projeto original, foi decidido dividir as competências regulatórias do Ministério dos Transportes em duas agências” (DE PAULA; AVELLAR, 2008).

O estudo propõe-se, assim, a analisar os processos causais e as sequências temporais, identificar os principais atores e suas motivações, objetivando compreender a complexidade dos eventos que resultaram no fenômeno em análise.<sup>39</sup> No ponto de vista teórico, a pesquisa visa a aplicar e testar as proposições teóricas e metodológicas da abordagem institucionalista histórica. Por conseguinte, se o objeto teórico de estudo são os tipos e as dinâmicas de mudança institucional, seu objeto empírico é o processo político de reestruturação regulatória e criação das agências autônomas no setor federal de transportes no Brasil.

Portanto, o trabalho não se concentra no impacto das reformas em termos de resultados setoriais (*e.g.*, sobre a oferta dos serviços públicos, da atração de investimentos privados ou da geração de receitas fiscais para o governo) ou na discussão do mérito das mesmas, tampouco avalia o desempenho das agências criadas. O foco é exclusivamente processual: parte-se do pressuposto de que as instituições e seus processos de mudança têm valor intrínseco, constituindo-se, em si mesmas, importantes objetos de estudo.

### 1.3.3 Estratégia de pesquisa

A fim de melhorar a inferência causal e evitar respostas enviesadas presentes nos estudos de caso único, a pesquisa utilizou-se da técnica de rastreamento de processos (*process tracing*) associada ao método de comparação controlada entre dois casos contrastantes: transportes e telecomunicações.<sup>40</sup> Como indicado, ambos passaram por processos de reformas sob o mesmo contexto histórico, político e macroinstitucional, porém com resultados diferentes em termos de configuração institucional final.

Entende-se que a comparação entre dois casos, em vez do estudo de caso único, permite melhorar as inferências analíticas da pesquisa, ao mesmo tempo em

---

<sup>39</sup> Contudo, evocando novamente a perspectiva metodológica de Max Weber, não existe uma sequência causal única e abrangente para um determinado fenômeno social: toda causa identificada será uma entre múltiplas outras possíveis e igualmente acessíveis ao conhecimento científico (COHN, 1986). Em outras palavras, o conhecimento pleno e exato da realidade nas ciências sociais é impossível, pois a realidade é inesgotável.

<sup>40</sup> Sobre a técnica de seleção de casos denominada *most-similar* ou o método da diferença de Mill, ver Gerring (2007, p. 131-139). Grosso modo, tais técnicas consistem em comparar casos semelhantes que diferem apenas na variável dependente, sob o pressuposto de que isso tornaria mais fácil encontrar as variáveis independentes que explicariam a presença ou ausência da variável dependente, ao checar a influência dos fatores que são diferentes nos dois casos.

que possibilita a profundidade analítica exigida, o que diminuiria progressivamente à medida que outros casos fossem adicionados.

Para o caso principal (transportes), utilizaram-se dados primários obtidos de pesquisa documental (projetos de lei, notas taquigráficas, pareceres, debates, etc.) e entrevistas semiestruturadas com especialistas na área e atores-chave (nomes arrolados no APÊNDICE). Para o caso-controle (telecomunicações), a pesquisa se apoiou em fontes secundárias, como os trabalhos realizados por Dalmazo (2002), Velasco Jr. (2005) e Nunes *et al.* (2007), entre outros.

Deve-se ressaltar que, quando comparado às telecomunicações, o setor de transportes possui especificidades institucionais relevantes. A primeira se refere ao fato de que os três níveis de governo detêm competência sobre as infraestruturas e serviços, sendo a regulação setorial dividida entre União, estados e municípios. Da mesma maneira, a exploração da infraestrutura, assim como a prestação dos serviços, não constitui monopólio exclusivo da União (apenas os portos), sendo que nem todas as atividades são consideradas serviços públicos (caso do transporte rodoviário de carga). Além disso, os serviços de transportes não estão aglutinados sob um mesmo Ministério na esfera federal (como acontece em outros países), pois a aviação civil está vinculada institucionalmente à área militar. Dessa maneira, para possibilitar a comparação almejada, a análise se deterá ao que se denomina setor federal de transportes, objeto da Lei 10.233/2001, que compreende o transporte rodoviário de passageiros e de cargas, a exploração da infraestrutura rodoviária, o transporte ferroviário de cargas, os portos e a navegação sob competência da União.

Katznelson (2003) alerta sobre o risco de as análises histórico-comparativas privilegiarem as estruturas e a periodização (as sequências temporais, as conjunções críticas, etc.) em detrimento das preferências ou motivação da ação dos atores. Por isso, ele recomenda que as ações dos atores, individuais ou coletivos, devem constar das análises – mesmo se as consequências de suas ações forem diferentes das inicialmente intencionadas – pois, sem isso, perde-se capacidade explicativa, argumenta o autor.

Na medida em que os estudos de caso realizados têm como objetivo explicar os processos causais, levando em conta a sequência dos eventos no tempo, a estratégia da pesquisa requereu a utilização de uma lógica de investigação que trabalhou “de trás para frente”. Tal qual uma “regressão causal”, partiu-se do fenômeno sob investigação para a análise de suas causas (MAHONEY, 2001). De acordo com

Gerring (2007, p. 173), o rastreamento de processos, como método, é semelhante ao trabalho de detetive que, a partir do que precisa ser explicado (a variável dependente da pesquisa), volta-se a descobrir os atores, suas motivações e as causas, reconstituindo os processos que explicam o fenômeno objeto de estudo. A respeito de até onde a reconstituição dos processos deve voltar no tempo, seguiu-se a recomendação de Pierson (2004) que, quando discutiu o problema da “regressão infinita” das análises históricas, propôs que a cadeia analítica deve ser demarcada nos momentos críticos nas quais começam os casos em estudo.

## 1.4 Especificação das variáveis

### 1.4.1 A variável dependente

Abundam definições de “instituições” nas escolas institucionalistas das diferentes disciplinas, que tanto podem transportar o conceito para níveis mais abstratos, interpenetrando as instituições com a cultura, quanto para níveis mais circunscritos, como as regras formais. Ao examinar as diferentes definições adotadas, Scott (2008) identifica três elementos – “cultural-cognitivos”, “normativos” e “regulativos” – que formam um *continuum* que vai dos aspectos inconscientes para os conscientes das instituições ou dos “tidos como certos” (*taken for granted*) para os legalmente garantidos. A ênfase em cada um desses elementos, todavia, vai depender da ontologia de cada uma das abordagens teóricas (das diferentes visões sobre a natureza da realidade e das relações causais que elas assumem). Os elementos cultural-cognitivos envolvem as crenças comuns, os *scripts* coletivos, as rotinas e os hábitos sociais. Os elementos normativos incluem os valores e normas (no sentido de como as coisas deveriam ser). Por sua vez, os elementos regulativos compreendem as regras formais (leis, regulamentos, etc.) e informais (costumes, tradições, etc.) que limitam e regularizam o comportamento dos atores. Além de identificar os elementos dos diversos conceitos utilizados, Scott (2008) decompõe os diferentes níveis analíticos encontrados nas análises institucionalistas. Grosso modo, ele distingue quatro níveis: sistêmico, abrangendo nações ou mercados; setorial ou de campos organizacionais; organizacional; e individual (ou de grupos).

Para Weber “conceitos são, em essência, instrumentos analíticos para o domínio intelectual do empiricamente dado, e só isso” (KALBERG, 2010, p. 42). Assim sendo, e tomando em consideração a abordagem do institucionalismo histórico, o conceito de instituições adotado neste trabalho priorizará os atributos regulativos das mesmas, sobretudo seus elementos formais, ou seja, as regras e procedimentos formais estabelecidos pela ação dos governos apoiada (*enforced*), em última instância, pelo poder coercitivo do Estado.<sup>41</sup>

Por sua vez, o termo regulação governamental quando empregado estará associado às técnicas administrativas destinadas a estruturar as relações entre o Estado e atores privados, visando à correção de “falhas de mercado” (*e.g.*, externalidades, assimetria de informação entre produtores e consumidores e monopólios naturais) ou o desenvolvimento econômico/setorial.<sup>42</sup>

Como a pesquisa tem como objeto empírico os serviços públicos de infraestrutura e suas transformações institucionais num determinado tempo histórico (de 1990 a 2002), depreende-se que a variável denominada “instituições regulatórias setoriais” carrega consigo a delimitação conceitual e analítica necessária para a sua compreensão teórica. Refere-se, dessa maneira, aos arranjos historicamente específicos de regras que estruturaram as relações entre os interesses do Estado e atores privados em setores específicos da economia. No caso, nos setores de infraestrutura delegados aos agentes privados sob regulação estatal.

Partindo dessa definição, a variável dependente pode ser operacionalizada a partir de dois atributos selecionados: as regras formais e as organizações públicas instituídas. As primeiras referem-se às leis, regulamentos e dispositivos jurídicos relacionados à regulação governamental do setor em questão; as últimas aos departamentos da administração pública direta, autarquias ou fundações da administração indireta, destinadas a executar a política regulatória setorial.

---

<sup>41</sup> Ressalte-se que esse conceito está compreendido na definição básica de instituições de North (1990, p. 3): “*the humanly devised constraints that shape human interaction*”.

<sup>42</sup> Mattos (2006, p. 33-64) faz uma revisão das diferentes perspectivas teóricas e enfoques nas ciências sociais do conceito de regulação e da ação regulatória do Estado. Conforme o autor, a ação regulatória do Estado pode ser considerada um conjunto de técnicas administrativas de intervenção sobre a economia. Ao definir o conteúdo da regulação, a Administração pode escolher diferentes técnicas para gerar efeitos sobre a economia. Cada técnica tem uma lógica própria que está relacionada ao tipo de estrutura ou relação econômica a ser regulada e aos objetivos da regulação, considerando os efeitos almejados (política industrial, correção de “falhas de mercado”, estímulo ao desenvolvimento regional, estímulo à concorrência, etc.). A escolha de tais técnicas é feita pela Administração (e não livremente pelos agentes no mercado). Estas constituem formas de intervenção (externas) sobre a dinâmica (interna) de funcionamento da economia. Nesse sentido, formas de planejamento econômico ou formas de correção de “falhas de mercado”, por exemplo, podem ambas ser consideradas técnicas administrativas de regulação governamental.

Apesar de esta ser uma pesquisa orientada por casos (RAGIN, 2004), em que se supõe que as variáveis explicativas não exercem seus efeitos lineares e independentemente uma das outras, a análise se apoia nas variáveis explicativas comumente utilizadas na literatura histórico-institucionalista: ideias, interesses e instituições. Do modelo de Mahoney e Thelen (2010), o contexto político (compreendendo a distribuição, localização e a importância dos pontos de veto dos defensores do *status quo*), as características das instituições preexistentes, e as motivações da ação dos atores.

#### 1.4.2 Hipótese de trabalho

A pesquisa trabalha com a seguinte hipótese. A sequência dos eventos no tempo e o mecanismo de *policy feedback* explicam a atual configuração institucional do setor federal de transportes. Os processos de desestatização nesse setor iniciaram-se na ausência de um marco regulatório reestruturado e de estruturas organizacionais ajustadas à nova situação. O resultado foi a justaposição de atores e interesses historicamente formados cristalizados nos arranjos pós-desestatização. O mecanismo de *policy feedback* atuou, em alguns subsetores, reforçando os interesses criados pelos arranjos institucionais resultantes e, em outros, alimentando reações contrárias às novas regras do jogo. O “efeito reforço” levou à pressão pela manutenção dos arranjos existentes; o “efeito contrarreação” induziu a construção de capacidades políticas por atores, a fim de criarem uma alternativa viável para as atuais regras. Quando da discussão da reestruturação do marco regulatório e criação da agência setorial proposta, interesses tangenciaram-se formando uma coalizão que logrou impor suas preferências.

Diferentemente, no setor de telecomunicações o mecanismo de *path dependence* não atuou. Os interesses privados não estavam materializados no *status quo* institucional. Como o setor passou por verdadeira onda inovadora, a estrutura do mercado vigente foi alterada, despertando o interesse de agentes privados em explorar os novos serviços que estavam sob monopólio de empresas estatais. Ademais, a reforma teve como ator dominante o Poder Executivo federal, que tinha fortes motivações para liderar o processo e mediar os interesses em jogo para lograr a reforma. Os defensores do *status quo*, por sua vez, contavam com fracos poderes para vetar a mesma. A reforma exigiu o caminho da emenda constitucional; na negociação

da sua aprovação, o Congresso impôs que ela se desse a partir de lei ordinária, dispondo sobre a organização dos serviços e a criação de um órgão regulador (daí a sequência: reestruturação regulatória, criação da agência e privatização).

## **1.5 Apresentação dos capítulos**

Além deste, o trabalho estrutura-se em mais quatro capítulos. O capítulo 2, dedicado ao estudo do caso-controle, investiga o processo de reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil, consolidado na Lei 9.472/1997, que dispôs sobre a reorganização dos serviços e criou a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), entre outros aspectos institucionais. Depois de apresentar a atual configuração institucional do setor e o regime regulatório preexistente, é narrado o processo de reestruturação do setor de telecomunicações desde o início da sua trajetória, ainda na década de 1980. Com base nas variáveis explicativas selecionadas a partir do referencial teórico adotado, são apresentados os fatores que agiram como forças para as mudanças verificadas, bem como os principais atores e suas motivações para o desencadeamento do processo em questão.

O capítulo 3, de modo não exaustivo, narra as trajetórias de formação e reforma das instituições no setor federal de transportes, visando retroceder ao momento crítico no qual começa o fenômeno sob investigação, ou seja, aos processos de desestatização, liberalização e descentralização ocorridos no início da década de 1990. Assim, após apresentar breve histórico da constituição do setor de transportes entre as décadas de 1930 (início do processo de industrialização) e início dos anos de 1980 (crise do modelo nacional-desenvolvimentista e da estratégia de industrialização por substituição de importações), descreve os processos de reformas nos subsetores ferroviário, rodoviário, portuário e de navegação, evidenciando as características das instituições regulatórias resultantes que conformarão os interesses privados e as estratégias dos atores no momento subsequente. Isto é, no processo de delegação da autoridade regulatória do Ministério setorial para as agências reguladoras autônomas, objeto do capítulo seguinte.

Com base nas variáveis explicativas do referencial teórico, o quarto capítulo examina o processo político que resultou na Lei 10.233, de 05 de junho de 2001, que, entre outras disposições, estabeleceu nova regulamentação para a prestação dos



serviços de transporte aquaviário, ferroviário e rodoviário e criou a ANTT, a ANTAQ, o CONIT e o DNIT. Por conseguinte, apresenta a proposta do Poder Executivo de reestruturação do setor, narra o processo de discussão e aprovação da nova legislação no Congresso Nacional e expõe os principais aspectos da configuração institucional resultante.

Por fim, o último capítulo dedica-se a apresentar as inferências analíticas proporcionadas pela análise e cotejamento entre os dois casos avaliados, reconstruindo a explicação causal para o caso principal do estudo. Outrossim, o capítulo analisa as contribuições da investigação para a abordagem teórica utilizada, como também discute as limitações do trabalho e faz sugestões para pesquisas futuras.

## **2 O CASO CONTROLE: A REESTRUTURAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES**

### **2.1 Abordagem inicial**

Este capítulo tem como objetivo analisar o processo de reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil que resultou na Lei 9.472/1997, que dispôs sobre a reorganização dos serviços e criou a ANATEL, entre outros aspectos institucionais. Tal processo constitui-se no caso-controle para o estudo da reestruturação institucional do setor de transportes, conforme a estratégia metodológica adotada neste trabalho.

A narrativa analítica realizada apoia-se nas variáveis explicativas do referencial teórico adotado, quais sejam: as características das instituições preexistentes, os atores e seus interesses, o contexto político, bem como os fatores externos intervenientes no processo. Nesse propósito, o capítulo se divide em mais cinco seções, além desta introdução. A seção seguinte apresenta a atual configuração institucional do setor, resultante da reforma empreendida durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-98). A seção terceira descreve o regime regulatório preexistente, montado a partir da década de 1960, sob orientação nacional-desenvolvimentista. A quarta seção mostra o início da trajetória de reforma institucional dos serviços, ainda na década de 1980, e a seção quinta narra as etapas do processo de reestruturação a partir de 1995. São também apresentados os fatores que agiram como forças para as mudanças verificadas, bem como os principais atores e seus interesses do processo político em tela. Por fim, a sexta seção apresenta as conclusões preliminares do capítulo.

### **2.2 As atuais instituições regulatórias das telecomunicações**

A reestruturação regulatória do setor de telecomunicações no Brasil efetuada na década de 1990 envolveu, basicamente, as seguintes etapas: i) uma Emenda à Constituição (EC-8/1995), que eliminou a exclusividade da concessão dos serviços públicos de telecomunicações a empresas sob o controle acionário estatal; ii) uma lei

para permitir a exploração da telefonia celular, os serviços de telecomunicações por satélites e de valor adicionado pela iniciativa privada (a chamada “Lei Mínima”, Lei 9.295/1996); e iii) a aprovação de uma lei geral para as telecomunicações (Lei 9.472/1997), em substituição ao antigo Código Brasileiro de Telecomunicações. Essa lei (conhecida como Lei Geral de Telecomunicações ou LGT) veio estabelecer os princípios do novo regime regulatório setorial; criou uma agência autônoma para regular o setor, a ANATEL; e fixou as diretrizes para a modelagem e a venda das empresas estatais do sistema TELEBRÁS (uma empresa *holding*, controladora das 27 operadoras distribuídas por todos os estados da Federação e o Distrito Federal, além da Empresa Brasileira de Telecomunicações - EMBRATEL).

Segue-se, portanto, que, ao contrário do ocorrido em outros países latino-americanos (*e.g.*, México e Argentina), a reforma do setor foi realizada numa sequência considerada correta, pois a privatização das empresas foi precedida da instituição de um novo regime regulatório e implementação da agência reguladora autônoma.<sup>43</sup> Ressalte-se, todavia, que a reforma setorial não incluiu os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, bem como excluiu da competência da agência reguladora a outorga dos mesmos. Esses serviços permaneceram regulamentados pelo Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117/1962), que manteve praticamente intactos os preceitos do Código de 1962 no que concerne ao rádio e à televisão. Por conseguinte, a estrutura legal instituída pela Lei 9.472/1997 trata os serviços de telecomunicações de forma separada da radiodifusão.<sup>44</sup>

Em relação à radiodifusão, a Constituição de 1988 dispõe em seu artigo 223 que as concessões, permissões e autorizações dos serviços devem ser outorgadas e renovadas pelo Poder Executivo e fiscalizadas pelo Poder Legislativo. Mas, como se sabe, parte significativa dos parlamentares tem interesse direto nas emissoras, pois são sócios ou proprietários das mesmas. Por conseguinte, a fiscalização do Congresso jamais impediu qualquer outorga ou renovação por parte do Executivo. De acordo com Pieranti e Zouain (2007), durante o primeiro governo FHC o Ministro Sérgio

---

<sup>43</sup> Segundo Melo (2008), a sequência da privatização e da montagem do marco regulatório tem grande importância na explicação do desempenho setorial sob o novo regime de prestação dos serviços, pois onde a privatização ocorreu na ausência de um marco regulatório consolidado a experiência foi, em geral, mal-sucedida. Para Melo, dois processos inter-relacionados se conjugam para explicar esse efeito: de uma parte, o intenso casuismo na gestão do setor, devido ao quadro de instabilidade e volatilidade de regras herdadas do passado que passam a ser utilizadas em novos contextos; de outro, a oportunidade para captura da gestão pelas empresas privadas, que passam a exercer forte influência na condução do setor.

<sup>44</sup> O serviço de TV a cabo, à semelhança da radiodifusão, ficou de fora da LGT, pois fora regulamentado em 1995, pela Lei 8.977.

Motta iniciou o denominado “pacto ético” pela instituição de licitações para os processos de outorga de concessões dos serviços, ampliando, em tese, a transparência no setor. Mas, conforme os citados autores, o critério financeiro adotado para a obtenção das outorgas acabou por privilegiar os empresários já atuantes nos âmbitos regionais e locais, mormente os que já são donos dos meios de comunicação de massa. Outrossim, a prevalência do critério financeiro impediu a maior pluralidade de atores no que tange à operação das emissoras, já que novos entrantes, em sua maioria, são incapazes de igualar as condições dos que já têm um grupo empresarial consolidado no setor.

Já a reforma dos serviços de telecomunicações foi baseada na ideia de estimular o papel regulador do Estado em oposição ao seu papel provedor, mediante a venda das empresas do sistema TELEBRÁS para a iniciativa privada e a delegação dos poderes regulatórios do Ministério setorial para uma agência autônoma. Nesse escopo, a exposição de motivos do Ministério das Comunicações (MC) para o projeto da nova lei geral dos serviços indicava, textualmente, que a reforma no setor tinha como objetivo “alterar profundamente o atual modelo brasileiro de telecomunicações, de forma que a exploração dos serviços passe da condição de monopólio à de competição e que o Estado passe da função de provedor para a de regulador dos serviços e indutor das forças de mercado” (Exposição de Motivos 231/MC, de 10/12/1996, p. 14). Pretendeu-se, do mesmo modo, reorganizar a oferta dos serviços para um ambiente competitivo (em contraposição ao ambiente anterior de monopólio público) e a atrair capitais privados, principalmente pela venda das empresas.<sup>45</sup>

Assim, a LGT criou, de forma inovadora até então, a ANATEL como uma autarquia especial administrativamente autônoma e não subordinada hierarquicamente a qualquer órgão de governo (suas decisões só podem ser contestadas judicialmente).<sup>46</sup> O regime autárquico especial caracteriza-se, sobretudo, pelos mandatos fixos dos seus dirigentes (pela impossibilidade de demissão *ad nutum*), escalonados e não coincidentes com o ciclo eleitoral. Nunes *et al.* (2007)

---

<sup>45</sup> “A existência de um número limitado desses investidores estratégicos, de alta qualidade e efetivamente comprometidos a investir substanciais volumes de recursos no setor de telecomunicações brasileiro, deve ser um dos fatores dominantes na decisão de reestruturar o Sistema Telebrás” (EM 231/MC, de 10/12/1996, p. 28).

<sup>46</sup> Como se lê na exposição de motivos do Ministério das Comunicações ao projeto da lei que originou a LGT: “o órgão regulador é peça-chave para inspirar ou não a confiança dos investidores na estabilidade das regras estabelecidas para o mercado. Uma entidade dotada de competência técnica e de independência decisória inspira confiança; ao contrário, uma organização sem autonomia gerencial, com algum tipo de dependência restritiva ou sem capacidade técnica, gera desconfiança e, conseqüentemente, afasta os investidores” (EM 231/MC, de 10/12/1996, p. 17).

realçam que esta é, formalmente, a única característica que diferencia tal autarquia em relação às demais autarquias da administração pública brasileira regulamentadas pelo Decreto-Lei 200/1967, pois a estrutura administrativa nacional expressa na Constituição Federal de 1988 não permite a existência da figura de organizações independentes de um dos três poderes da República. Deste modo, A LGT conferiu fortes poderes à ANATEL, transferindo para essa autarquia as atribuições do Ministério das Comunicações – exceto aquelas concernentes à radiodifusão.

Segundo a Lei 9.472/1997, são competências da ANATEL, entre outras: implementar e propor o estabelecimento ou alteração da política nacional de telecomunicações; elaborar e propor ao Presidente da República a adoção das medidas relacionadas à instituição ou eliminação da prestação de serviços no regime público; propor o plano geral de outorgas (que define a divisão do País em áreas, com os respectivos números de prestadores para cada uma delas, seus prazos de vigência e as oportunidades em que tais áreas serão atribuídas) e o plano geral de metas para a universalização de serviços; editar atos de outorga, celebrar e gerenciar contratos; fiscalizar a prestação dos serviços; controlar e proceder à revisão de tarifas dos serviços prestados no regime público, bem como homologar reajustes; aprovar o plano geral de autorizações de serviço, expedir e extinguir autorização para prestação de serviço no regime privado; e compor administrativamente conflitos de interesses entre prestadoras de serviço de telecomunicações. Ao Poder Executivo, por sua vez, a LGT atribuiu a competência de estabelecer limites à participação estrangeira no capital das operadoras de telecomunicações, instituir ou eliminar a prestação de modalidade de serviço no regime público e aprovar os planos de outorgas e de metas de universalização de serviços no regime público.

A ANATEL tem como órgão máximo o Conselho Diretor, cujos conselheiros são escolhidos e nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado, para mandatos não coincidentes de cinco anos. A Lei prevê muitas restrições para a demissão dos membros do Conselho Diretor, que só pode ocorrer por decisão judicial ou por processo administrativo disciplinar.

A Agência conta, também, com um Conselho Consultivo composto por representantes indicados pelo Senado Federal, pela Câmara dos Deputados, pelo Poder Executivo, pelas entidades de classe das prestadoras dos serviços, por entidades representativas dos usuários e por entidades representativas da sociedade. O Conselho Consultivo é o órgão de participação institucionalizada da sociedade na

Agência. Cabe a ele opinar sobre o plano geral de outorgas, o plano geral de metas para universalização de serviços e demais políticas governamentais para o setor. Além disso, é da competência do Conselho Consultivo apreciar os relatórios anuais do Conselho Diretor. Os membros do Conselho Consultivo não são remunerados e têm mandato de três anos, vedada a recondução. Além disso, a ANATEL tem em sua estrutura organizacional uma Procuradoria, uma Corregedoria e uma Ouvidoria, além das unidades especializadas incumbidas de diferentes funções.

Como fonte de receitas próprias, a ANATEL usufrui de parte de recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL), criado em 1966, destinatário da arrecadação de taxas de fiscalização e dos pagamentos pelas outorgas concessões, permissões ou autorizações para a exploração dos serviços de telecomunicações, entre outras. Ressalte-se que a lei orçamentária anual consigna as dotações para as despesas de custeio e capital da ANATEL, bem como o valor das transferências de recursos do FISTEL e do fundo de universalização – ou seja, o orçamento da ANATEL está sujeito a decretos de contingenciamento de despesas baixados pelo Poder Executivo.

A autonomia administrativa foi dada pela criação de um regime próprio para aquisições de bens e serviços (diverso do estabelecido na Lei 8.666/93), contratação de pessoal e pela competência dada à agência para as outorgas de concessões dos serviços públicos.

De acordo com a LGT, a política pública setorial, no seu sentido mais amplo, é estabelecida pelo Poder Legislativo e as respectivas diretrizes são de responsabilidade do Poder Executivo (a implementação destas está a cargo da ANATEL). Contudo, observa-se que, na prática, a ANATEL absorveu as atividades de formulação e implementação das políticas públicas, pois ao mesmo tempo em que a LGT dá ao MC a competência de estabelecer diretrizes, a lei diz que cabe à ANATEL propor ao Presidente da República o estabelecimento e as alterações das políticas setoriais, com seus respectivos planos de implementação, i.e., o plano geral de outorgas e o plano de metas de universalização. Do mesmo modo, a LGT diz que competência pela instituição ou eliminação da prestação de serviços no regime público é dada ao Executivo, mas conforme proposto pela agência reguladora. O poder de outorga, de

conceder serviços públicos e celebrar contratos, conferido à ANATEL também é outro ponto que chama a atenção.<sup>47</sup>

### **2.3 O regime preexistente**

Até a institucionalização do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) pela Lei 4.117/1962, os serviços de telecomunicações no Brasil eram prestados de forma pulverizada por várias operadoras privadas. Até essa época, imperava um confuso sistema de concessões no qual as operadoras estrangeiras exploravam as redes das principais capitais do País. No interior, a situação era precária e descoordenada, sendo as redes operadas por uma variedade de concessionários, incluindo as prefeituras locais, cooperativas e pequenas e médias empresas. A competência para outorgar licenças para a exploração dos serviços estava fragmentada entre a União, os estados e municípios (AMARAL, 2000).

O CBT teve o objetivo de criar um sistema nacional de telecomunicações, que permitisse unificar e compatibilizar a rede de serviços, uma vez que a fragmentação do setor havia produzido grande heterogeneidade de equipamentos, prejudicando a interligação entre as diversas regiões do País e elevando os custos de operação do sistema. Com o CBT (Lei 4.117/1962) foi criado o Conselho Nacional de Telecomunicações (CONTEL), órgão diretamente ligado à Presidência da República que centralizava as funções normativa, fiscalizadora e de planejamento, como também o Departamento Nacional de Telecomunicações (DENTEL), com as funções de aprovar as especificações das redes telefônicas e estabelecer critérios para a fixação de tarifas.

O CBT instituiu também o Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT), destinado a financiar as atividades da futura Empresa Brasileira de Telecomunicações (EMBRATEL), criada em 1965 com recursos obtidos da tarifação dos serviços de telecomunicações. A EMBRATEL foi concebida como responsável pela implantação dos troncos e pela exploração dos serviços de longa distância (interestaduais e internacionais). Assim, ela constituía-se em uma empresa estatal com feição monopolista, desempenhando funções de interligação de todas as principais cidades

---

<sup>47</sup> A LGT atribuiu à ANATEL a responsabilidade pela outorga de concessões e permissões de serviços operados no regime público (incluindo a preparação e realização de procedimentos licitatórios) e pela expedição de autorizações para exercício de atividades privadas.

do País e responsável pela integração do sistema nos âmbitos nacional e internacional.

A Constituição de 1967, por sua vez, instituiu a competência da União para exploração dos serviços, diretamente ou por meio de concessões. O governo federal, então, passou a deter o domínio de exploração dos serviços. Naquele mesmo ano foram criados o Ministério das Comunicações (MC), responsável pelas políticas do setor, sendo vinculados ao novo Ministério o CONTEL, o DENTEL e a EMBRATEL.

Em 1972 foi criada a empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. (TELEBRÁS), *holding* do sistema brasileiro de telecomunicações. A partir de então, iniciou-se o processo de aquisição do controle das quase mil companhias telefônicas existentes à época. Os recursos do FNT foram colocados à disposição da TELEBRÁS e a EMBRATEL tornou-se subsidiária da empresa. Conforme Amaral (2000, p. 54), a organização do setor sob a forma de operadoras regionais controladas por uma *holding* foi resultado de uma orientação político-econômica no sentido de atender às demandas do II Plano Nacional de Desenvolvimento, cuja prioridade eram os investimentos em infraestrutura (comunicações, transporte e energia) e os setores produtores de insumos básicos (siderurgia e petroquímica).

Assim, ao final da década de 1970, o chamado sistema TELEBRÁS estava consolidado. Além da *holding* TELEBRÁS e da operadora de longa distância (EMBRATEL), o sistema englobava mais quatro operadoras independentes<sup>48</sup> e um centro de pesquisa e desenvolvimento – o CPqD, criado em 1976. Esse arranjo organizacional orientou a evolução institucional do setor até 1995.

A concepção que presidiu a organização do setor, nacional-desenvolvimentista, se expressava pelo incentivo à criação de tecnologia endógena (MENARDI, 2004). Assim, a Telebrás empenhou-se em desenvolver a capacidade científica, tecnológica e industrial das telecomunicações no Brasil. A produção de componentes era baseada na substituição de importações, com reserva de mercado para a tecnologia nacional, no esforço deliberado para criar capacidade nacional de pesquisa e desenvolvimento setorial cuja realização concreta seria garantida pelo poder de compra da TELEBRÁS.

---

<sup>48</sup> Além do sistema TELEBRÁS, havia quatro operadoras independentes que constituíam uma exceção à centralização. São elas a Companhia Rio-grandense de Telecomunicações (CRT), controlada pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul; a Companhia de Telefones do Brasil Central (CTBC TELECOM), a única concessão privada de serviços de telefonia do País (pertencente ao grupo ABC – Algar), atuando principalmente na região do Triângulo Mineiro; a Centrais Telefônicas de Ribeirão Preto (CETERP), em São Paulo; e a Serviço Municipal de Telecomunicações de Londrina (SERCOMTEL), no Paraná, estas duas últimas vinculadas às prefeituras municipais.



O sistema TELEBRÁS estava sujeito à ampla regulamentação por parte do Ministério das Comunicações. Os planos de investimentos, por exemplo, dependiam da aprovação daquele Ministério, tinham que ser incluídos no Orçamento Geral da União (OGU) e aprovados pelo Congresso, sendo a execução das metas orçamentárias controlada pelo Ministério do Planejamento e Orçamento. Além disso, as compras de equipamentos e componentes eram realizadas exclusivamente mediante licitação e as tarifas eram sujeitas ao controle dos Ministérios da Fazenda e das Comunicações (AMARAL, 2000, p. 56).

#### **2.4 As tentativas de reforma anteriores a 1995**

Para Dalmazó (2002), a gênese da política de privatização e abertura das telecomunicações no Brasil data de meados dos anos de 1980, emergindo em meio à crise dos serviços. Essa crise foi caracterizada pela ampla demanda reprimida por telefonia, baixa qualidade dos serviços, exacerbação dos controles dos ministérios da área econômica sobre o setor e a consequente perda de autonomia financeira e gerencial da TELEBRÁS. Isso provocou tanto a insatisfação dos grandes usuários quanto a reação da indústria fornecedora de tele-equipamentos, devido à grande ociosidade provocada pelos cortes.

A deterioração da qualidade dos serviços e demanda não atendida foram provocadas, conforme Dalmazó, pelo baixo nível de investimentos, restrição de crédito e o controle de tarifas no contexto de inflação, crise fiscal e endividamento do Estado. A crise no setor, portanto, foi consequência da política econômica para fins de ajuste do setor privado. Além disso, a ausência decorrente de uma política industrial setorial voltada para a competitividade retirou do setor a capacidade de responder aos avanços tecnológicos. Assim, para o citado autor, a crise dos serviços não significou ineficiência alocativa ou desequilíbrio financeiro do sistema TELEBRÁS, mas sim uma restrição para as empresas realizarem os investimentos necessários, financiados com recursos próprios, e reajustar as tarifas. Ademais, como relata Menardi (2004), a “desmilitarização” do setor ocorrida na Nova República possibilitou o estabelecimento de disputas políticas pela ocupação dos cargos de direção teles, pois estes proporcionavam poder e influência para seus detentores em

suas bases eleitorais. Tais cargos transformaram-se, dessa feita, em objeto de barganhas políticas.

Esse cenário, associado às previsões de risco de congestionamento total do sistema, propiciou o caldo de cultura para a formação das primeiras alianças de interesses visando à abertura do setor para a exploração pelo setor privado, sobretudo para oferta dos novos serviços (mais rentáveis, como os serviços celulares e a comunicação de dados e por satélites).

Dalmazó (2002) narra as várias iniciativas adotadas no período para permitir que empresas privadas proovessem os novos serviços, como a de encontrar brechas na legislação vigente (o Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962).

No processo constituinte de 1988 houve tentativa de abertura do setor. Os que reivindicavam a abertura centraram sua estratégia na mudança do modelo em vigor, visando apenas à abertura dos novos serviços, cujos projetos exigiriam menor porte de capital. Contudo, não lograram a formação de uma aliança sólida, no sentido de articular maioria parlamentar: a mobilização popular, a pressão articulada das organizações sindicais e a fragmentação do “Centrão” incapacitaram a articulação dos interesses ligados à radiodifusão e os defensores da liberalização dos novos serviços de telecomunicações.<sup>49</sup> Pesaram também os interesses dos parlamentares governistas em manterem os cargos nas operadoras estaduais do sistema TELEBRÁS (DALMAZO, 2002).

Para Menardi (2004, p. 147), não foi possível a formação de uma coalização sólida para abrir o setor durante o processo constituinte pelos seguintes motivos: considerava-se que a entrada do capital privado nacional no setor representava alto risco, pois era consenso que nenhum grupo privado nacional possuía porte financeiro e gerencial para assumir o patrimônio do sistema TELEBRÁS; as baixas tarifas em vigor, impostas pelos controles dos Ministérios da área econômica, não forjavam expectativas favoráveis aos investidores privados; e havia restrições à entrada do capital estrangeiro. Assim, a Constituição de 1988 institucionalizou o monopólio estatal de provisão dos serviços de telecomunicações: o artigo 21 da Carta Política determinou que os serviços somente poderiam ser explorados pela União, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle estatal.

---

<sup>49</sup> "Centrão" foi como ficou conhecido o grupo majoritário na Constituinte de 1988, formado por parlamentares do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido da Frente Liberal (PFL), Partido Democrático Social (PDS) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), principalmente.

Apesar do revés dos interesses privatistas no processo constituinte, a trajetória do processo de abertura continuou. A vitória de Fernando Collor para a Presidência em 1989 e a orientação neoliberal da sua política econômica criaram ambiente favorável para isso. Apesar da restrição constitucional, continuou-se a busca por espaço na legislação vigente. Conseguiu-se com essa estratégia, por exemplo, a liberação dos serviços limitados, como *paging*, *trucking*, TV a cabo, Internet, etc. A política industrial, que até então garantia mercado para os produtos com tecnologia nacional, foi descontinuada, ao encontro dos interesses da grande indústria estrangeira de tele-equipamentos (DALMAZO, 2002).

Nas políticas de desestatização e desregulamentação em curso, o Executivo enviou ao Congresso, em 1991, projeto de emenda constitucional para quebrar o monopólio público nas áreas de petróleo, energia elétrica e telecomunicações que estavam fora do PND – o chamado “emendão” (Mensagem do Executivo nº 523, de 04.10.91).

Ainda no governo Collor, o Executivo lançou, em 1992, edital de habilitação de concorrência da Banda B da telefonia celular para São Paulo, Rio de Janeiro Minas Gerais, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Porém, a licitação foi cancelada no ano seguinte, devido à frágil base legal e às disputas judiciais decorrentes. Conforme relata Dalmazo (2002), os consórcios articulados para disputar esse certame caracterizavam-se pela participação de grandes empresas nacionais das áreas de comunicação, construção civil pesada e financeira, associadas a operadoras estrangeiras e à indústria internacional de tele-equipamentos.

Nesse período, durante uma missão oficial junto ao Banco Mundial, o então Ministro dos Transportes e das Comunicações, Affonso Camargo, assinou um memorando de entendimento sobre a necessidade de reestruturação das telecomunicações em setembro de 1992. O documento sugeria reformas com uma série de iniciativas, no sentido de reajustar as tarifas dos serviços, remover os obstáculos constitucionais e legais à abertura ao setor privado, promover a competição, privatizar o sistema TELEBRÁS e criar um órgão de regulação independente (DALMAZO, 2002). Dalmazo também relata que já nesse período os defensores da liberalização do setor no país tornaram pública a proposta de uma nova lei geral de telecomunicações implicando a substituição da intervenção estatal no setor por uma agência reguladora independente de caráter técnico e salvo de “interferências políticas e dos controles dos Ministérios da área econômica”.

Observa-se, portanto, que as propostas de reestruturação do setor já estavam postas: desde meados da década de 1980 começaram a se formar as condições objetivas e os atores interessados na mudança institucional do setor. Contudo, tais iniciativas não lograram o sucesso desejado: primeiro, a derrota dos interesses privatistas no processo constituinte; depois, o *impeachment* do Presidente Collor, que frustrou as tentativas de liberalização daquele governo. Paralelamente, a falta de sustentabilidade política das decisões do Executivo levou ao Poder Judiciário desautorizar a licitação dos serviços de telefonia celular da Banda B.<sup>50</sup> No entanto, com a política de estabilização monetária de 1994, a eleição de Fernando Henrique Cardoso para a Presidência e a consequente “macroeconomia da privatização” resultante do Plano Real, deram-se as condições que faltavam para a mudança desejada.

## 2.5 O processo de reforma

Grosso modo, pode-se dividir nas seguintes etapas o processo de reestruturação do setor de telecomunicações ocorrida no primeiro governo FHC (1995-98):

- Quebra do monopólio estatal dos serviços, pela aprovação da Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995;
- abertura do mercado de telefonia móvel celular, de transmissão de sinais por satélite e outros serviços limitados para a iniciativa privada, mediante a promulgação da Lei 9.295, de 19 de julho de 1996 (conhecida como “Lei Mínima”);
- rerregulação dos serviços e criação da ANATEL, pela Lei 9.472, de 16 de julho de 1997 (conhecida como LGT);
- instalação da ANATEL, em 05 de novembro de 1997, e privatização do sistema TELEBRÁS, em julho de 1998.

A seguir, serão narradas, com base na abordagem analítica da pesquisa, essas etapas. Contudo, antes, abordar-se-ão fatores que agiram como forças para as

---

<sup>50</sup> O serviço móvel celular Banda A era do sistema TELEBRÁS – i.e., ainda estatal.

mudanças verificadas, bem como serão apresentados os principais atores e seus interesses no processo de reforma institucional.

### *2.5.1 O ambiente macroeconômico e os avanços tecnológicos*

Vogel (1996) argumenta que as reformas regulatórias em diversas partes do mundo contaram com forças externas que interagiram com as condições objetivas dadas, configurando a conjuntura necessária para a mudança institucional: os avanços tecnológicos, que alteraram a estrutura dos mercados vigentes, e o ambiente macroeconômico de crise fiscal do Estado, principalmente. No mesmo sentido, Bartle (2002) acentua que as explicações institucionalistas não devem negligenciar as variáveis ligadas às forças econômicas (incluindo os avanços tecnológicos), nas análises das reformas regulatórias setoriais.

No caso da reestruturação das telecomunicações no Brasil, observa-se que fatores tecnoeconômicos agiram como forças para as mudanças verificadas. As privatizações e a política macroeconômica estão ligadas sob diversos aspectos. Como se discutiu, na situação de falência econômica do Estado verificado nos anos de 1980 (crise do modelo nacional-desenvolvimentista), a privatização passou a ser vista como instrumento para conter a expansão da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público. Nesse espírito foi criado o Programa Nacional de Desestatização, em 1990.

Como se sabe, o Plano Real, lançado em 1994 para estabilização econômica, teve como efeitos negativos o aumento dos déficits em conta corrente e fiscal: os primeiros provocados pela associação entre sobrevalorização cambial e abertura comercial; os últimos causados pela utilização da taxa de juros interna para atrair capitais de curto prazo necessários ao equilíbrio do balanço de pagamentos e à sustentação da taxa de câmbio sobrevalorizada (FERRARI FILHO; DE PAULA, 2002).

Com a vitória de Fernando Henrique Cardoso para a Presidência da República, a prioridade máxima do Executivo a partir de 1995 foi manter estabilidade econômica conquistada. Nesse objetivo, a reforma patrimonial do Estado, com a venda das empresas estatais, passou a ser um importante vetor de ajuste dos desequilíbrios gerados, pois atrairia investimentos estrangeiros diretos para equilibrar o balanço de pagamentos e abater a dívida pública. Nas palavras de Menardi (2004, p. 119), de

todos os fatores que contribuíram para a expansão do processo de privatização no primeiro governo de FHC, o mais importante foi o papel que este desempenhou na sustentação do Plano Real. Com as grandes vendas, o país seria capaz de atrair elevados montantes de investimentos direto estrangeiro que ajudaram a financiar os altos déficits em conta corrente e conter a dívida pública.

Com a crise financeira de 1997, a privatização tornou-se ainda mais crucial, pois o governo necessitava de segurança no caso de ataques especulativos para sustentar o câmbio fixo, âncora da estabilidade da moeda. Porém, após a crise russa de 1998, a situação tornou-se insustentável e o governo foi obrigado a maxidesvalorizar o Real em 1999. Mudou-se a perspectiva da privatização, pois ela não poderia mais proporcionar os influxos de capitais necessários para financiar os vultosos déficits interno e externo. Assim, após a reeleição presidencial e o acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o governo mudou o regime macroeconômico, deixando o câmbio flutuar e alterou-se a política fiscal (superávits primários) e monetária (metas de inflação). Formou-se o tripé do regime macroeconômico que vigora até o momento.

No que se refere ao fator tecnológico, é indiscutível que este é um fator importante nas mudanças das políticas verificadas no Brasil e no mundo. Como se sabe, os avanços tecnológicos no setor de telecomunicações reduziram significativamente os custos de fornecimento dos serviços, ao mesmo tempo em que aumentaram a diversidade destes. Isso alterou profundamente a estrutura do mercado setorial. Nas palavras de Bielschowsky *et al.* (2002, p. 77), as telecomunicações passaram por autêntica “onda inovadora schumpeteriana”.<sup>51</sup>

Até a década de 1970 o setor de telecomunicações manteve padrão tecnológico estável, caracterizado basicamente por um único tipo de serviço ofertado (transmissão de voz), provido por uma única rede física básica (pública) e um único ofertante (monopólio natural). Já os serviços de radiodifusão (rádio e TV) a longa distância utilizavam-se de redes próprias e independentes do serviço de telefonia. No entanto, a partir daquela década processou-se uma onda de evolução tecnológica com a incorporação dos recursos da informática, possibilitando o aparecimento de novos serviços, principalmente a telefonia celular móvel e Internet; e a convergência com os

---

<sup>51</sup> De acordo com a teoria de Joseph Schumpeter, o surgimento de uma inovação altera a estrutura vigente num mercado e a perspectiva do "lucro extraordinário" (acima da média auferida pelo mercado) provocado pelos novos bens e serviços resultantes seria o motor da atividade empreendedora na economia capitalista.

serviços de radiodifusão tornou-se possível (FRÓES, 1999). No mesmo sentido, o advento de novas tecnologias de transmissão (*e.g.*, por micro-ondas) reduziu os custos fixos da provisão dos serviços, criando a possibilidade de várias empresas num mesmo mercado concorrer para oferta dos mesmos. Em outras palavras, os serviços de telecomunicações deixaram de ser um monopólio natural, alterando-se os parâmetros básicos do setor (preços relativos, barreiras à entrada e saída, etc.). Novos desenvolvimentos se seguiram (como os cabos de fibra ótica, a telefonia sem fio e da eletrônica digital), reduzindo ainda mais os custos das tecnologias, aumentando a capacidade da oferta e criando novos serviços.

Em resumo, tornou-se possível tecnicamente e desejável economicamente que fossem removidas as barreiras legais para a entrada de novas empresas – *i.e.*, a liberalização. As necessidades macroeconômicas (manutenção da estabilidade monetária, fazendo frente aos problemas fiscais) e os avanços tecnológicos (que reduziram os custos da tecnologia e derrubaram as barreiras à entrada) atuaram como forças para as transformações institucionais no setor (as políticas de privatização, abertura e concorrência). Contudo, esses fatores, sozinhos, não explicam o processo político e seu resultado em termos da configuração institucional final do setor. Parafraseando Galperin (2004), o fato é que instituições e os atores são mediadores entre os fatores tecnoeconômicos e as reformas, o que torna o resultado das mesmas mais imprevisível do que muitos gostariam de pensar (ou pregar).

### *2.5.2 Atores e interesses*

Com base nos trabalhos de Dalmazo (2002) e Velasco Jr. (2005), principalmente, caracterizam-se, a seguir, os principais atores do processo do recente processo de reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil, bem como seus interesses. Ressalte-se, não obstante, que estes não são dados apriorísticos, mas conformados pelas instituições preexistentes e pela trajetória setorial discutidas nas seções anteriores.

O Poder Executivo federal, representado pelo Ministério das Comunicações (MC), ocupou papel central no processo de reestruturação setorial. O titular do MC, Ministro Sérgio Motta, foi o líder da coalizão do Executivo na reforma, concentrando o poder decisório do processo. Incluem-se também nesse grupo a Presidência da República, os Ministérios da área econômica (Fazenda e Planejamento) e o Banco

Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que teve importante papel na realização do leilão de privatização do sistema TELEBRÁS. Esse conjunto de atores tinha como principais interesses manter a estabilidade econômica, transformar o papel do Estado brasileiro e garantir a reeleição presidencial.<sup>52</sup>

Conforme a análise de Velasco Jr. (2005), no Congresso Nacional encontravam-se os parlamentares da base governista, da oposição e aqueles a quem o autor denominou de “pivô”. Estes, apesar de fazerem parte da coalizão governista, poderiam votar contra os interesses do Executivo, por possuírem “viés nacionalista”, por isso em “situação de desconforto” com a privatização do sistema TELEBRÁS (devido ao risco do sistema TELEBRÁS passar para o controle do capital estrangeiro). Outrossim, nesse grupo estariam os parlamentares contrários à privatização pela perda do sistema TELEBRÁS como local de barganha e acomodação de interesses mediante os cargos de direção das estatais. Como menciona Velasco Jr., a reforma afetava negativamente a base de apoio ao governo, pois desempregaria políticos, ex-deputados federais, ex-governadores, ex-vice-governadores, ex-senadores e tirava o poder político dos parlamentares nos cargos de direção nas teles estaduais e de influência em suas bases eleitorais. Se a coalizão governista era majoritária, a oposição contava com uma bancada com baixos recursos de poder, utilizando-se principalmente da contestação das leis aprovadas no Poder Judiciário como sua principal estratégia de vetar a reforma.

Quanto aos atores privados, tinham-se a indústria de tele-equipamentos, os grandes usuários dos serviços, os investidores potenciais, as operadoras estrangeiras, os sindicatos de trabalhadores e a comunidade técnico-científica (DALMAZO, 2002).

A indústria nacional de tele-equipamentos, apesar de fazer parte de um grupo heterogêneo, era representada, principalmente, pela Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE). Ela tinha interesse em garantir seu mercado, como também influenciar a política tecnológica e industrial setorial visando preservar a tecnologia nacional.<sup>53</sup> Por sua vez, a indústria estrangeira detinha o domínio do mercado e da tecnologia e tinha como objetivos conquistar ou ampliar seu mercado no Brasil.

---

<sup>52</sup> A reforma do setor de telecomunicações reforçava a perspectiva de reeleição do Governo por propiciar a manutenção da estabilidade da relação cambial dólar vs. real, permitindo a continuidade da sustentação das bases do Plano Real, eixo central na vitória do Presidente FHC nas eleições de 1994.

<sup>53</sup> No cenário anterior à reforma existia uma reserva de mercado estabelecida pelo poder de compra da TELEBRÁS objetivando a consolidação de uma indústria produtora de equipamentos.



Os grandes usuários de telecomunicações (bancos nacionais e grande mídia), além de serviços confiáveis e de baixo custo, tinham o interesse de ocupar o novo espaço de acumulação, associando-se aos grupos econômicos que operariam os novos mercados. Especificamente, os bancos contavam com o poder de dispor de recursos financeiros e a grande mídia de influenciar a opinião pública.<sup>54</sup>

Os investidores potenciais eram formados pelos bancos de investimento, construtoras, fundos de pensão e outras grandes empresas nacionais. Tinham interesse na valorização e acumulação do capital financeiro.<sup>55</sup>

As operadoras estrangeiras de serviços de telecomunicações, norte-americanas e europeias, tinham interesse em ocupar os mercados a serem abertos no Brasil, como também detinham, além de recursos para investimento, experiência operacional no setor.

As organizações sindicais (Sindicato dos Trabalhadores em Telecomunicações - SINTTEL; Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações - FITTEL; Federação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações - FENATTEL; Central Única dos Trabalhadores - CUT e outras) procuravam a garantia de emprego e aumento dos salários, detinham capacidade de associação, mobilização e greve, mas efetivamente pouco ou nenhum poder de vetar a reforma (VELASCO Jr., 2005).

Por fim, mas não menos importante, a comunidade científica constituída pelo Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Telebrás (CPqD), universidades e outros centros de pesquisa tecnológicos<sup>56</sup> tinha o interesse de preservar a tecnologia

---

<sup>54</sup> Segundo Dalmazo (2002, p. 125), entre os grandes usuários estava a Associação Nacional dos Usuários de Telecomunicações (ANUST). A ANUST foi ativa no movimento em prol da reforma, com o objetivo de liberar o serviço de comunicação de dados. A associação filiava grandes grupos empresariais, como a Varig, a *International Business Machines* (IBM), a Federação Brasileira dos Bancos (FEBRABAN), o *City Bank* e outras.

<sup>55</sup> Grandes empresas nacionais e estrangeiras criaram o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento das Telecomunicações (IBDT), em julho de 1993, com o objetivo de influenciar o Congresso Revisor para liberar a telefonia celular. Seu presidente, o ex-deputado Oscar Dias Correia Júnior, marcou posição no debate e atuou no corpo a corpo com os parlamentares. O IBDT reuniu grandes empresários nacionais interessados na telefonia celular da Banda B, como os grupos Monteiro Aranha, Odebrecht, Sharp, Arbi, Constran e Splice do Brasil; os bancos: Banco Brasileiro de Descontos (BRADESCO), Unibanco, Safra e Icatu; as construtoras Andrade Gutierrez, OAS e Camargo Corrêa; as empresas de comunicação Globopar, OESP, RBS; as operadoras estrangeiras AT&T, STET, *Southwest*, *Bell South*, U.S. West, PTT, CPRM Marconi, Motorola, entre outras empresas (DALMAZO, 2002, p. 124).

<sup>56</sup> O CPqD recebia participação da receita das operadoras do sistema TELEBRÁS, com base em um orçamento anual, bem como *royalties* pela transferência de tecnologia repassada às indústrias que utilizassem os produtos que desenvolvia, sozinho ou em parceria com outras indústrias do setor (VELASCO JR., 2005, nota 234, p. 171).

desenvolvida nacionalmente e manter o financiamento estatal para Pesquisa & Desenvolvimento (P&D).

Segundo Velasco Jr. (2005, p. 239), em uma vertente secundária, pode-se inferir que a reforma do setor de telecomunicações contava com o apoio, mesmo que difuso, dos governadores dos estados da Federação. Apesar da desestatização do sistema TELEBRÁS acarretar o custo da perda de influência política nas operadoras estaduais, é fato que a expectativa de novos investimentos, empregos e de acréscimo do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) sinalizava positivamente para a posição de apoio, reforçada pela perspectiva de reeleição, o que ampliava o horizonte temporal dos governadores até o ano de 2002. Lembre-se de que o sistema TELEBRÁS, como estatal, representava papel ímpar como local de barganha política, por abranger um conjunto de empresas distribuídas por todos os estados da Federação e Distrito Federal, além da EMBRATEL.

Desse conjunto de atores, observa-se que o Poder Executivo, os investidores, as empresas de tele-equipamentos estrangeiras e as grandes operadoras internacionais detinham fortes recursos de poder, contrastando com os fracos poderes e capacidades de veto dos opositores da reforma, ou seja, os parlamentares da oposição e as organizações sindicais. Aqueles por serem minoritários, estas pela fraca capacidade de desencadear uma ação coletiva por parte da corporação da TELEBRÁS (VELASCO JR., 2005, p. 179).<sup>57</sup>

### *2.5.3 A quebra do monopólio público*

Em 16 de fevereiro de 1995, ou seja, logo no início do primeiro governo FHC, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional a PEC 03/95 para alterar a redação do inciso XI do artigo 21 da Constituição Federal de 1988, cuja redação dispunha que a União somente poderia conceder a exploração dos serviços de telecomunicações para empresas sob controle acionário estatal.<sup>58</sup> Essa proposta fazia parte de uma série de medidas voltadas para quebrar o monopólio estatal dos

---

<sup>57</sup> O bloco de oposição formado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e Partido Socialista Brasileiro (PSB), que votavam em conjunto, era composto à época por 108 deputados (VELASCO JR., 2005, p. 242).

<sup>58</sup> A redação original do artigo 21, inciso XI, era o seguinte: “Compete à União explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União” (grifei).

serviços institucionalizados na Constituição Federal (além das telecomunicações, o transporte de cabotagem, energia elétrica, gás canalizado e petróleo).

Segundo Nunes *et al.* (2007, p. 136-7), a concepção do processo de reestruturação das telecomunicações já se encontrava em documentos produzidos ainda em 1994, antes do início formal do governo FHC, como no programa de governo do candidato ou em textos escritos pelo grupo político próximo do então Ministro da Fazenda do governo Itamar Franco. Dalmazo (2002, p. 135), nesse sentido, registra que, em 1994, a Associação Brasileira de Telecomunicações divulgara estudo, entregue ao futuro Presidente da República, intitulado “Telecomunicações: sugestões para modernizar o setor”, no qual se encontravam as principais propostas dos que atuaram, sem sucesso, na revisão constitucional de 1993, tais como: a alteração do artigo 21 da Constituição Federal, revisão do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), redefinição dos diferentes serviços de telecomunicações, criação de um órgão regulador independente e adoção de uma nova política de tarifas para os serviços (baseadas no preço teto ou *price cap*).

A PEC que saiu do Executivo visava inicialmente apenas a suprimir a expressão “sobre controle acionário estatal” do art. 21, inciso XI, da Constituição, quebrando o monopólio público.<sup>59</sup> O discurso do Executivo era de que com a PEC desejava-se apenas abrir para a exploração privada os novos serviços de telefonia celular, principalmente, sendo que a privatização do sistema TELEBRÁS não estaria em discussão. Contudo, tal discurso não convenceu os parlamentares, conforme relata Velasco Jr. (2005). Eles temiam, ao aprovar a PEC em sua redação original, dar “um cheque em branco” para o Executivo. Instalou-se, assim, a ideia de que o Congresso deveria opinar sobre o futuro modelo de telecomunicações, compreendendo a nova regulamentação do setor e os rumos da privatização do sistema TELEBRÁS (ainda que a intenção de privatização não tenha sido declarada diretamente pelo Executivo naquele momento). Isso fez com que os parlamentares dos partidos de sustentação do governo apresentassem emendas ao projeto original do Executivo, condicionando a aprovação da emenda à regulamentação da matéria por lei ordinária (proibindo a regulamentação da matéria por meio de medida provisória). Ressalte-se que os parlamentares da oposição não apresentaram emenda

---

<sup>59</sup> A redação proposta pela PEC-03/1995 era a seguinte: “Compete à União explorar, diretamente ou mediante concessão, os serviços públicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União”.

alguma, pois a estratégia destes, segundo Velasco Jr. (2005), era a defesa do modelo em vigor (a manutenção do *status quo*). Dessa maneira, as emendas apresentadas terminaram por acrescentar à redação final da Emenda Constituição a necessidade de uma lei que disporia sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais.<sup>60</sup>

Para Dalmazó (2002), estrategicamente e para evitar os erros do passado, o Executivo enviou, primeiramente, a proposta de mudança na Constituição, deixando de lado a discussão sobre o futuro modelo de oferta dos serviços. Contudo, tal estratégia não teve consenso entre a base parlamentar governista e o Executivo viu, nessa primeira etapa da reforma, a delegação pretendida quanto à definição do futuro modelo ser reduzida na negociação com o Congresso.

Ademais, Herz (1997) argumenta que o Executivo optou por desvincular dos serviços de telecomunicações a radiodifusão para viabilizar a aprovação da Emenda. De outro modo, aduz o autor, uma briga seria comprada com o empresariado desse serviço, por envolver os interesses destes e dos políticos detentores de boa parte das concessões. Em outras palavras, o Executivo avaliava que era politicamente inviável, àquele momento, reformar as telecomunicações e a radiodifusão ao mesmo tempo.

No entanto, se o Executivo tinha convicção de que poderia, após a aprovação da Emenda, flexibilizar as telecomunicações com base na legislação existente (nas leis do PND e das Concessões),<sup>61</sup> com a nova redação dada pelo Congresso o governo teve de encaminhar projeto de lei específico, o que poderia atrasar o processo ainda mais.

#### *2.5.4 A liberalização da telefonia celular*

Seguindo a aprovação da Emenda Constitucional, o Executivo tinha, como ação prioritária, a imediata liberalização do serviço móvel celular na Banda B. Mas a nova redação dada pelo Congresso à EC 8/95, que exigiu uma nova lei para regulamentar a exploração dos serviços de telecomunicações, tornou difícil a sustentação legal da utilização da legislação vigente para a licitação de concessões do serviço móvel celular. Assim, o Executivo encaminhou ao Congresso, ainda em 1995, o Projeto de Lei 1.287, visando evitar o risco de contestações judiciais. Tal projeto se

---

<sup>60</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95: Compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais.

<sup>61</sup> Leis 8.031/1990 e 8.987/1995, basicamente.

tornaria a chamada “Lei Mínima”. Nas palavras de Velasco Jr. (2005, p. 276), a aprovação da Emenda Constitucional com a nova redação dada pelo Congresso impediu a licitação imediata das outorgas para operação do serviço móvel celular da Banda B, ficando aquém dos interesses dos setores a serem beneficiados. Mas isso foi compensado com a aprovação da Lei Mínima, que atendeu a esses interesses.

Dessa maneira, a Lei Mínima apressou a flexibilização da telefonia celular, dos serviços de satélites e de valor adicionado (Internet), que apresentavam elevada atratividade econômica. O Executivo avaliou ser este o caminho de menos resistência política e mais baixo risco de atraso, caso colocasse de uma vez em discussão a proposta da nova lei geral de telecomunicações que disporia também sobre o novo órgão de regulação e a privatização do sistema TELEBRÁS.

Apesar de controverso em sua legalidade, inclusive constitucionalidade, desde sua origem - pois era uma lei que regulamentava de forma parcial a organização de alguns serviços, criava um órgão regulador temporário (o Ministério das Comunicações) e nada tratava dos demais aspectos institucionais previstos na EC 8/1995 - o projeto da Lei Mínima foi aprovado sem constrangimentos, pois não feria interesses dos parlamentares da base governista - principalmente daqueles que Velasco Jr. denominou de “pivôs”.<sup>62</sup> Para o citado autor, a forma de implementação da licitação de outorgas de concessão dos serviços de telefonia móvel celular na Banda B, com a divisão do país em 10 áreas, também sinalizou (em contraste com as privatizações do setor ocorridas no México e na Argentina, por exemplo) que a reforma do setor implicaria a existência de múltiplos vencedores. Isso ajudou o Executivo a mobilizar ampla rede de apoio no Congresso.

Portanto, a Lei Mínima sequer era para ter existido. Ela decorreu da etapa anterior da reforma, quando da negociação do Executivo com o Congresso para a aprovação da EC 8/95. Flexibilizados os serviços da telefonia celular, era o momento de rerregular o setor, estabelecendo as bases do novo modelo competitivo, e aprovar as linhas gerais para a privatização do sistema TELEBRÁS.

---

<sup>62</sup> Àqueles cuja privatização do Sistema TELEBRÁS implicaria a perda de poder político e de influência em suas bases eleitorais ou o risco de o sistema passar para o controle do capital estrangeiro.

### 2.5.5 A aprovação da LGT

O projeto de lei do Executivo dispendo sobre a organização dos serviços de telecomunicações foi encaminhado ao Congresso Nacional em dezembro de 1996, sob forma de quatro livros.<sup>63</sup> O primeiro versava sobre os princípios fundamentais do novo regime regulatório setorial; o segundo, sobre o órgão regulador, seu papel, competências e estruturação; o terceiro sobre a organização dos serviços de telecomunicações, bem como as regras de concessão, permissão e autorização; e o quarto livro, sobre a reestruturação e desestatização das empresas de telecomunicações, definindo as linhas gerais para a privatização do sistema TELEBRÁS.<sup>64</sup>

Os princípios do novo regime foram definidos como a universalização dos serviços e a competição. O órgão regulador foi desenhado como uma autarquia de natureza especial, para gozar de um tipo de autonomia sem precedentes na administração pública brasileira. Já os serviços de telecomunicações foram organizados quanto à abrangência dos interesses (coletivo e particular) e ao regime jurídico (público e privado). Por fim, as linhas gerais para a privatização do sistema TELEBRÁS compreenderam a concessão de poderes ao Executivo para promover a reestruturação e depois a privatização das empresas controladas pela União.

Dalmaz (2002) comenta que o livro quatro foi incorporado ao projeto de lei pelos seguintes motivos: a lei do PND (Lei 8.031/90) excluiu a aplicação de seus dispositivos às empresas que exercessem atividades previstas no art. 21 da Constituição, caso do sistema TELEBRÁS; a Emenda Constitucional nº 8/1995 ter vedado a utilização de medida provisória para desestatizar o Sistema;<sup>65</sup> e pela exigência do inciso XX do art. 37 da Constituição, que estabelece a autorização legislativa para a criação de subsidiárias das empresas públicas, necessária para viabilizar a reestruturação do sistema para a sua posterior privatização.

Conforme relatam Amaral (2000), Velasco Jr. (2005) e Nunes *et al.* (2007), os debates na arena do Congresso sobre a Lei Geral de Telecomunicações se centraram,

---

<sup>63</sup> Este projeto tramitou na Câmara como PL-821/1995, pelo fato de ter sido apensado ao projeto do Deputado Renato Johnsson Partido da Frente Liberal do Paraná (PFL-PR).

<sup>64</sup> Amaral (2000) apresenta e resume os projetos de lei de iniciativa dos parlamentares, dispendo sobre os aspectos citados na Emenda Constitucional 8/95.

<sup>65</sup> Cf. o art. 21, XI, da Constituição Federal (CF)/1988, compete à União explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais (grifei).

principalmente, na participação do capital estrangeiro, no futuro da indústria de tele-equipamentos instalada no país e preservação da tecnologia nacional (o futuro do CPqD) e na natureza da nova agência reguladora.

O limite da participação do capital estrangeiro no controle das empresas a serem privatizadas foi uma questão crítica e controversa no processo político de discussão da nova legislação. Apesar de ter sido aventada, pelo Ministro das Telecomunicações, a possibilidade de o Estado manter controle das empresas pelo mecanismo de *golden share*,<sup>66</sup> a questão não obteve consenso na base parlamentar do governo. Parlamentares da coalizão governista (em especial do PTB, PP e PFL) se manifestavam contra esse tipo de mecanismo, em função de, em sua visão, entrar em choque com a concepção de competição do projeto. Assim, manteve-se a proposta de delegar ao Presidente da República a decisão sobre a limitação da participação do capital estrangeiro (DALMAZO, 2002, p. 197).<sup>67</sup>

Por sua vez, a combinação entre privatização do sistema TELEBRÁS e abertura do mercado passou a ser um complicador dos interesses para a indústria nacional de tele-equipamentos. Para Velasco Jr. (2002, p. 169), em meio a tantos setores empresariais beneficiados com a reforma do setor de telecomunicações, a posição das empresas vinculadas à ABINEE era de cautela, pois implicava a mudança de um cenário monopsônio, mantido pelo poder de compra do sistema TELEBRÁS, para um cenário competitivo. Para evitar a divisão da coalizão parlamentar, sobretudo entre os parlamentares de viés nacionalista (*e.g.* do PMDB), o Executivo negociou a introdução de artigos, não contemplados no projeto de lei original, que atenuavam os focos de tensão existentes nesse quesito. Indicou, do mesmo modo, alternativas para o CPqD após a privatização.<sup>68</sup>

Já a proposta de lei para transferir ao novo órgão regulador autônomo as atribuições do Ministério das Comunicações, com exceção daquelas referentes à radiodifusão, provocou muitas discussões e gerou significativa quantidade de

---

<sup>66</sup> Na 3ª reunião da Comissão Especial (CESP), em 05/03/97, o Ministro Sergio Motta chegou a admitir que a EMBRATEL pudesse ser objeto de um processo mais cauteloso de desestatização, sugerindo que a sua privatização fosse acompanhada de uma *golden share* que permitisse à União exercer o seu poder de veto nos assuntos que fossem de interesse nacional (cf. DALMAZO, 2002).

<sup>67</sup> Em maio de 1998, no ambiente de incerteza gerado pela crise asiática e de redução da liquidez internacional, o Presidente FHC tomou a decisão de não impor limites à participação do capital estrangeiro, visando atrair investidores (DALMAZO, 2002, p. 263).

<sup>68</sup> Em relação ao CPqD, a opção adotada foi a instituição de uma fundação privada que incorporaria o Centro da antiga TELEBRÁS. Para fortalecer as atividades de P&D no País, criou-se o FUNTTEL, mediado pelo CPqD e pelas empresas componentes do universo da ABINEE, aos quais se agrega a comunidade científica.

emendas. Segundo Dalmazo (2002, p. 219), o Executivo, i.e., o titular do MC e sua equipe, desejava atribuir uma natureza à nova agência reguladora bem distinta daquela que foi efetivamente adotada, de autarquia especial. A exposição de motivos do projeto da LGT mostrava que se pretendia criar uma entidade dotada de personalidade jurídica com fisionomia própria, inconfundível com os tradicionais entes governamentais de direito público (autarquias e fundações) e de direito privado (empresas públicas, sociedade de economia mista).<sup>69</sup> Portanto, uma agência de natureza fiducial, fundada no princípio da autonomia da vontade e da confiança, como instrumento de atuação do Estado e com grau de independência incomum para atuar. Mas, como relataram Nunes *et al.* (2007, p. 155), falta amparo legal para a criação de tal organização no País. O Direito Administrativo brasileiro não permite esse grau de autonomia. Além disso, havia resistências dentro do próprio governo (Executivo e sua base parlamentar) sobre a necessidade da criação de um órgão com tão elevado nível de independência.<sup>70</sup> Assim, o MC teve de adequar suas expectativas aos limites constitucionais e a LGT criou uma autarquia em regime especial, caracterizada, sobretudo, pelo mandato fixo de seus dirigentes.

A respeito dos parlamentares que Velasco Jr. denominou pivôs, sobretudo aqueles afetados pela perda de poder político e de influência em suas bases eleitorais devido à privatização do sistema TELEBRÁS, o autor mostrou que o Executivo utilizou-se da arena distributiva para angariar seu apoio: outorgas de concessões e permissões para exploração da radiodifusão foram usadas como recursos para negociação em torno da política de reforma do setor (cf. VELASCO JR., 2005, p. 183-194).

Com a aprovação da LGT consolidou-se institucionalmente o novo regime regulatório no setor de telecomunicações, com a orientação de transformar o papel do Estado no setor. Realizaram-se os objetivos de liberalizar os serviços para exploração

---

<sup>69</sup> Segundo a exposição de motivos da LGT, se a agência fosse uma entidade de direito público implicaria ter submissão ao regime jurídico da administração pública e, assim, seria dotada de dependência e flexibilidade gerencial imprópria; se fosse entidade pública de direito privado seria questionável e impróprio atribuir competências decisórias próprias do Estado, como o exercício da autoridade pública sobre terceiros exploradores de atividade privada no setor.

<sup>70</sup> Conforme Velasco Jr. (2005, p. 236), o senador José Serra manifestou assim sua discordância sobre esse aspecto do projeto aprovado na Câmara: “O exame desses dois projetos [dos setores de telecomunicações e petróleo] nos leva a concluir que precisamos estabelecer um critério geral para essas agências, homogeneizando critérios. Creio – é minha convicção – que não tem cabimento no Brasil criarmos agências com burocracias estáveis, mas que estejam praticamente acima do bem e do mal. Não sou favorável a isso... Cargos de nomeação do Presidente da República, com a aprovação do Senado Federal, não podem ter a característica de vitaliciedade... só poderão ser removidos mediante processos complicadíssimos no ponto de vista disciplinar ou judicial”.



da iniciativa privada, rerregular o setor com a instituição de uma agência reguladora autônoma e privatizar o sistema TELEBRÁS.

Mas, como se posicionaram os opositores da reforma? Conforme Dalmazo (2002), tendo em vista a não reversibilidade da abertura do setor à competição, a oposição parlamentar e os sindicatos de trabalhadores mudaram sua estratégia inicial, de defesa do *status quo*, para a de transformar o sistema TELEBRÁS numa empresa única sob controle público para operar num mercado competitivo (empresa estatal sujeita à competição). Argumentavam que tal estratégia daria condições à nova empresa de ser uma *global player*. Focaram, assim, seus maiores esforços na revisão do livro quatro do projeto de lei, sendo os demais livros objeto de discussões pontuais. Porém, nenhuma das emendas propostas pela oposição foi aprovada, restando a ela a estratégia de obstrução às etapas da reforma via mecanismos regimentais e de contestação judicial para truncar o processo.

Apesar da indústria nacional de tele-equipamentos e a comunidade científica terem conseguido introduzir artigos ao projeto original e outras ações do governo, a exemplo de programas de incentivo do BNDES, para Tapia (2005) o grande capital nacional, a indústria internacional de tele-equipamentos e as operadoras estrangeiras foram os grandes beneficiados pela reforma. Assim também o Executivo, que vislumbrou a perspectiva de reeleição de FHC, já que a privatização do sistema TELEBRÁS viabilizava a atração de recursos externos e, em consequência, propiciava a manutenção da estabilidade da relação cambial dólar/real, permitindo a continuidade do Plano Real.

#### 2.5.6 A instalação da ANATEL e a privatização do sistema TELEBRÁS

A LGT requeria a existência dos planos de outorgas, universalização e qualidade, bem como do edital e dos termos dos contratos de concessões, para dar início ao processo de privatização. Faltava, assim, instalar a ANATEL responsável legal pela proposição desses planos.

Como se viu, a nova Agência foi criada sob o pressuposto de funcionar “blindada” às ingerências políticas e corporativas. Dalmazo (2002, p. 253-64) relata, porém, os limites de poder da ANATEL frente aos agentes privados e à influência do Poder Executivo na formulação desses instrumentos. Segundo a LGT, os planos de outorgas, universalização e qualidade dependem da aprovação do Executivo, bem

como a indicação dos membros dos Conselhos Diretor e Consultivo. Some-se a isso a faculdade do Executivo de contingenciar o orçamento da agência. Conforme Amaral (2000), Nunes *et al.* (2007) e Cruz (2007), na definição dos diretores da ANATEL manteve-se a influência política, verificada pelas indicações pelo Executivo de ex-funcionários, articuladores da privatização e ex-administradores das empresas privatizadas para os cargos da diretoria da Agência.

Em 02 de abril de 1998 foi aprovado o Plano Geral de Outorgas colocado em discussão pela ANATEL em dezembro do ano anterior.<sup>71</sup> Paralelamente, iniciaram-se a reestruturação e a modelagem da venda do sistema TELEBRÁS, agora dividida em 12 novas companhias *holdings* (três operadoras de telefonia fixa local, uma de longa distância e oito de telefonia celular banda A).<sup>72</sup> Em julho de 1998 realizaram-se os leilões de venda.

Para Menardi (2004, p. 201), o processo de reestruturação do sistema TELEBRÁS foi postergado para 1998 dada a necessidade de se manter o apoio dos parlamentares da coalizão governista à emenda para reeleição do Presidente. Lembre-se de que a privatização das empresas implicava a extinção de cargos de direção nas teles ocupados por políticos e apadrinhados dos parlamentares e líderes regionais.

O processo de privatização da TELEBRÁS foi acompanhado de decisões para contemplar os interesses do capital nacional e atrair o capital estrangeiro internacional (DALMAZO, 2002, p. 262 e seguintes). Primeiramente, pela decisão, tomada em maio de 1998, de não limitar a participação do capital estrangeiro frente à redução de liquidez internacional provocada pela crise asiática. Depois, pelo fortalecimento do papel do BNDES no processo de privatização.

Em um ambiente de instabilidade e incerteza (crise asiática, déficits na balança comercial, o déficit público e o crescimento da dívida interna), o novo Ministro das Comunicações, Luiz Carlos Mendonça de Barros (Sérgio Motta faleceu em abril de

---

<sup>71</sup> Cf. a LGT, o plano geral de outorgas define a divisão do país em áreas, número de prestadores de serviços para cada uma delas, seus prazos de vigência e os prazos para a admissão de novas operadoras.

<sup>72</sup> A modelagem foi definida por área de atuação e por tipo de serviço (telefonia local, longa distância, internacional e celular): criaram-se três *holdings* regionais (*incumbents*) e abriu-se uma concessão em cada região para uma empresa-espelho (operadoras da telefonia convencional para concorrer com as empresas existentes); manteve-se a EMBRATEL e abriu-se uma concessão de empresa-espelho para prestarem os mesmos serviços. A telefonia celular foi dividida em nove áreas de concessão da Banda A, mais as 10 concessões da Banda B. No estado de São Paulo, criou-se uma única concessão para a Banda A e, na Banda B, instituíram-se duas, São Paulo capital mais região metropolitana e São Paulo interior.

1998), decidiu fortalecer o papel do BNDES nas decisões sobre a privatização do sistema TELEBRÁS.

Para atrair investidores, decidiu-se pelo pagamento das concessões em parcelas anuais; atenuaram-se as obrigações das metas de universalização; abandonou-se a ideia da *golden share*; e não se restringiu a participação dos grupos de comunicação na compra das operadoras, entre outras medidas. O BNDES decidiu apoiar também os grupos nacionais, tanto pelo financiamento de 50% do valor aos grupos nacionais que participassem do leilão, com prazos de seis anos para a amortização, quanto pela autorização ao BNDES para participar como acionista nos consórcios vencedores formados por grupos nacionais (também ofereceu a fiança de 10% do valor do aporte do grupo nacional junto a outras instituições financeiras).

Destaque-se, outrossim, a participação do Executivo (Ministro das Comunicações e presidente do BNDES) na articulação de interesses para venda de operadoras, como a Tele Norte-Leste. Dado o conhecimento, na véspera do leilão, sobre desinteresse dos atores por essa operadora, o Executivo passou a articular investidores. Viabilizou-se a formação de consórcios, envolvendo operadoras internacionais, bancos privados nacionais, empresas da construção civil, indústria estrangeira de tele-equipamentos e fundos de pensão das estatais, com a participação do BNDES e do Banco do Brasil.

Nos leilões de privatização, o capital estrangeiro competiu pelas áreas mais lucrativas.<sup>73</sup> O capital nacional concorreu associado ao capital estrangeiro. Como resultado, as áreas mais rentáveis foram arrematadas pelo capital estrangeiro, mas o capital nacional garantiu participação significativa no mercado de telecomunicações. Ao final, as operadoras estrangeiras compraram cerca de 60% do mercado de telefonia fixa, sendo que o bloco nacional garantiu a participação do restante. Na telefonia celular, os grupos estrangeiros ficaram com 45% do mercado e os grupos nacionais com aproximadamente 55%.

Como ressaltou Dalmazo (2002, p. 290), o Executivo exerceu papel fundamental no processo de privatização, forjando expectativas nas decisões dos demais atores agentes, negociando interesses, arbitrando acordos, influenciando na formação de consórcios, dando garantias financeiras aos investidores nacionais.

---

<sup>73</sup> O capital norte-americano não teve a presença tão esperada, porém as operadoras europeias marcaram forte presença.

## 2.6 Conclusões preliminares

Da narrativa realizada sobre o processo de reestruturação institucional do setor de telecomunicações no Brasil nos anos de 1990, pode-se apreender o seguinte. Como explicou Pierson (2004, p. 82-90), a compreensão de processos de mudança institucional deve buscar causas que se desdobram no longo prazo, não se limitando aos fatores imediatos que pressupõem a maleabilidade das instituições nas mãos de “empreendedores”. Nesse sentido, ao analisar a trajetória de liberalização do setor, observou-se que, apesar do processo ter ocorrido num tempo relativamente curto (quatro anos da mudança da Constituição à privatização do sistema TELEBRÁS), ela foi prosseguimento de um encadeamento de causas que se desdobraram até o início da década de 1980 (DALMAZO, 2002). À época, frente à crise dos serviços de telecomunicações, iniciaram-se as primeiras articulações de interesses no sentido de abrir os serviços à exploração da iniciativa privada. Assim, várias iniciativas foram adotadas para liberalizar o setor, principalmente os novos serviços (*e.g.* telefonia celular, comunicação por satélites, TV a cabo, etc.). Tentou-se encontrar brechas na legislação vigente e eliminou-se a reserva de mercado para a tecnologia nacional de tele-equipamentos (favorecendo a indústria estrangeira), entre outras medidas. Na Constituinte de 1988, buscou-se quebrar o modelo tradicional de oferta, porém, sem sucesso. Contudo, com a vitória de Collor, os interesses privatistas continuaram com suas ações: encaminhou-se o projeto do “Emendão”, para liberalização das áreas de petróleo, energia elétrica, transportes e telecomunicações, e procurou-se, sem sucesso, licitar a Banda B dos serviços de telefonia celular.

No governo FHC deram-se as condições que faltavam para a abertura do setor à exploração da iniciativa privada. A “macroeconomia da privatização”, decorrente do Plano Real, concorria para o interesse do governo em reeleger o Presidente da República. As privatizações eram fundamentais para propiciar a manutenção da estabilidade cambial, permitindo a sustentação do plano de estabilização da moeda, eixo central da vitória de Fernando Henrique Cardoso. Além disso, a intenção maior do Presidente era “sepultar a Era Vargas”, transformando o papel do Estado brasileiro, ou seja, qualificando-o mais como regulador do que como promotor do desenvolvimento do país, numa economia cujo eixo dinâmico do padrão de produção e acumulação seria transferido para o setor privado. Tavares (2001), quanto a isso,

opina que as especificidades da política de reestruturação das telecomunicações resultaram, essencialmente, das ideias dominantes das elites políticas governamentais sobre o novo papel do Estado na vida econômica.<sup>74</sup>

O Poder Executivo chamou para si a liderança do processo de reforma, concentrando no Ministério das Comunicações e no seu titular o papel de ator dominante, fonte das iniciativas e mediador dos interesses, mantendo o controle do processo de reforma. Se o Executivo foi capaz de implementar a mudança institucional setorial, isso ocorreu porque foi capaz de negociar com a sua base parlamentar no Congresso, tanto na arena distributiva quanto partidária, tornando possível a aprovação da legislação que permitiu a reforma setorial sem que o projeto fosse transfigurado em seus objetivos principais (VELASCO JR., 2005).

Em concordância com Mahoney e Thelen (2010), o contexto político foi favorável ao tipo de mudança empreendida: a oposição (inicialmente defensora do *status quo* e, num segundo momento, apresentando alternativas à proposta de privatização) contava com poucas capacidades de mobilização (como as organizações sindicais de trabalhadores) ou fracos poderes de veto às iniciativas de reforma no Congresso, tendo de recorrer às contestações judiciais, principalmente, como contrainiciativas. O Executivo, por sua vez, contava com poderosos instrumentos distributivos de mobilização de apoio. Assim, as instituições preexistentes foram removidas, com uma nova legislação vindo em seu lugar, caracterizando mudança institucional do tipo *displacement*.

O fato de os interesses privados convergirem com a mudança desenhada pelo Executivo colaborou para o processo – haja vista o setor da radiodifusão no qual fortes laços políticos e interesses econômicos cristalizados durante décadas dificultam sobremaneira a mudança do *status quo* institucional. Diferentemente, nas telecomunicações os interesses dos atores privados foram formando-se no próprio processo de privatização. O papel do BNDES na reta final do leilão de privatização da TELEBRÁS, influenciando na formação de consórcios, dando garantias financeiras aos investidores nacionais, forjando expectativas nas decisões dos agentes, ilustra o que se está a dizer.

O sequenciamento da reforma na forma verificada aconteceu devido às características das regras previamente existentes. Para reformar o setor, era

---

<sup>74</sup> “A Política de telecomunicações é provavelmente a mais fiel condensação das novas concepções do papel do Estado que estavam se formando na década de 90 e prevaleceu durante o governo Fernando Henrique Cardoso” (TAVARES, 2001, p. 52).

necessário, primeiro, mudar a Constituição (ao contrário das privatizações no setor de transportes, por exemplo, que puderam ser realizadas com base na Lei do PND). Isso permitiu ao Congresso influenciar no processo. A negociação com os parlamentares para possibilitar a aprovação da emenda constitucional estabeleceu a necessidade de uma lei ordinária para rerregular o setor e criar a agência reguladora para, depois, privatizar o sistema TELEBRÁS. Em outras palavras, as instituições prévias e as consequências do processo político moldaram os resultados institucionais da reforma.

A estratégia definida pelo Executivo foi a de encaminhar a Proposta de Emenda à Constituição para liberar a entrada da iniciativa privada na provisão dos novos serviços (o serviço celular móvel da Banda B), escamoteando a discussão sobre o futuro modelo regulatório - sobretudo da privatização da TELEBRÁS. No entanto, quando da tramitação, o Executivo viu a delegação pretendida ser reduzida pelo Congresso: impôs-se a necessidade de uma lei ordinária para regular o novo modelo. Isso significou a necessidade da aprovação de uma “lei mínima” para flexibilizar de imediato o monopólio estatal no serviço celular. A necessidade de rerregulação prévia por lei ordinária acarretou o envio do projeto da lei geral, com a criação da agência reguladora - elemento crucial para transformar o papel do Estado. As diretrizes para privatização do sistema TELEBRÁS vieram da impossibilidade de utilizar a legislação vigente. Por isso que a privatização do sistema TELEBRÁS foi precedida pela reestruturação legal e a instalação do órgão regulador autônomo, explicando a sequência da reforma.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Segundo Nunes *et al.* (2007, p. 143), a ausência de referência à criação de um órgão regulador na PEC enviada pelo Executivo pode indicar que este não possuía, até o momento do envio da proposta de emenda à Constituição, uma ideia clara e amadurecida a respeito do assunto.

### **3 A DESESTATIZAÇÃO DO SETOR DE TRANSPORTES: TRAJETÓRIAS, ATORES E INTERESSES**

#### **3.1 Abordagem inicial**

Como indicado, a abordagem teórica deste trabalho pressupõe que as instituições ofereçam o contexto em que os indivíduos moldam seus interesses; por conseguinte, para o entendimento das ações e preferências dos atores políticos, deve-se conhecer as trajetórias de formação das instituições preexistentes.

Se uma política pública no tempo um ( $t_1$ ) é afetada pela política no tempo zero ( $t_0$ ), a análise deve retroceder ao momento em que as instituições anteriores são conformadas - este perfaz a conjuntura crítica na qual começa o fenômeno sob investigação. Assim, para se entender o processo de reestruturação institucional do setor federal de transportes que resultou na Lei 10.233/2001, deve-se retroceder a análise causal até os processos de desestatização ocorridos no início da década de 1990. Tal estratégia de pesquisa coaduna com a recomendação de Pierson (2004) de que, para evitar-se o problema da “regressão infinita” das análises históricas, deve-se demarcar a cadeia analítica na conjunção crítica onde começa o caso.

Posto isto, este capítulo examina os processos de desestatização, liberalização e descentralização dos subsetores ferroviário, rodoviário, portuário e de navegação iniciado no ano de 1990, evidenciando as características das instituições regulatórias resultantes. Tais características conformarão os interesses privados e as estratégias dos atores no momento subsequente, i.e., quando do processo político de delegação da autoridade regulatória do Ministério setorial para as agências autônomas, objeto do capítulo seguinte.

Este capítulo está organizado em mais sete seções, além desta introdução. A seção seguinte apresenta breve histórico da constituição do setor de transportes, compreendendo o período que vai da década de 1930 (início do processo de industrialização) até o início dos anos de 1980 (crise da estratégia de industrialização por substituição de importações), destacando o papel do Estado no desenvolvimento de cada modalidade. As seções terceira, quarta e quinta abordam as reformas nos subsetores ferroviário, rodoviário e aquaviário, respectivamente, evidenciando as

principais características institucionais e regulatórias resultantes das reformas empreendidas na década de 1990. O capítulo também traz breve seção a respeito do planejamento de transportes (sexta seção), como também realça a especificidade institucional da aviação comercial no Brasil (sétima seção). Por fim, nas conclusões preliminares, são apresentados os principais elementos resultantes dos processos de desestatização que conformarão os interesses e as estratégias dos atores quando do processo de criação das agências reguladoras autônomas (objeto do Capítulo 4).

### **3.2 Antecedentes**

Historicamente, o setor de transportes no Brasil registra expressiva intervenção estatal, tanto no que diz respeito à operação dos serviços, quanto da propriedade dos ativos. Isso tem suas origens na década de 1930, quando do início do processo de industrialização. Nessa época, diagnosticou-se que a infraestrutura de transportes existente constituía um estrangulamento no desenvolvimento do País, dado o estado de deterioração em que se encontravam os serviços e à incapacidade de promover a unificação do mercado interno. Devido ao caráter primário-exportador da economia que prevalecia até então, as redes existentes, sobretudo a ferroviária, eram configuradas de forma descontínua no espaço, dirigidas do interior para os portos regionais e quase sem ligações internas; além disso, existiam os problemas de diferenças de bitolas, falhas de traçados, entre outros.

Assim, já naquela época o modo rodoviário passou a ser visto como alternativa viável para o deslocamento dos fluxos resultantes da expansão da oferta de mercadorias e incorporação das novas fronteiras de produção e consumo, devido aos períodos mais curtos de maturação dos investimentos necessários e aos custos mais reduzidos de implantação da infraestrutura. Barat (2007) refere que, entre 1934 e 1945, o governo federal tomou sucessivas medidas para fortalecer as bases institucionais e financeiras de apoio à expansão da infraestrutura rodoviária, entre elas: a aprovação do Plano de Viação Nacional (Decreto 24.497/1934); a criação do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), pela Lei 467/1937; a instituição do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL), pelo Decreto-Lei 2.615/1940; e a criação do Fundo Rodoviário Nacional (Lei 8.463/1945).



Tais medidas deram as condições para a célere expansão rodoviária, substituindo por caminhões (e ônibus) o transporte por ferrovias e de cabotagem existentes, cujos ativos fixos eram, em sua maioria, de propriedade privada (de sociedades por ações inglesas e europeias). As rodovias consolidaram-se, assim, como o meio mais apto a acompanhar as exigências da industrialização e da redistribuição espacial da atividade econômica que se verificava, sobretudo, quando se consideravam as condições do sistema ferroviário existente e os vultosos investimentos necessários à sua recuperação e expansão (BARAT, 2007).

Mas isso não quer dizer que o governo no período havia renunciado aos portos e à navegação. Ao contrário. Em 1937, o governo federal criou a primeira grande empresa estatal brasileira, com a encampação da Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro, à qual se seguiu, em 1942, a da Companhia de Navegação Costeira.<sup>76</sup> Em 1934, por meio do Decreto nº 24.447, o governo já havia instituído a legislação que regeu, com poucas mudanças introduzidas ao longo de sua vigência, os portos até 1993 (quando da promulgação da Lei 8.630). Por conseguinte, o período de 1930 a 1945 foi marcado pelas primeiras políticas visando dotar o país de uma infraestrutura de transportes capaz de eliminar pontos de estrangulamento à circulação da produção, estimular o crescimento e incorporar as fronteiras agrícolas em expansão no âmbito de uma estratégia explícita e consciente de desenvolvimento econômico e integração nacional.

Essas ações aprofundaram-se nas décadas seguintes, com a construção e pavimentação de mais quilômetros de rodovias, a encampação de atividades privadas nos setores ferroviário e portuário e o estímulo à navegação de bandeira brasileira. Em 1957, foi criada a Rede Ferroviária Nacional S.A. (RFFSA), com a encampação e fusão de ferrovias privadas que operavam de forma isolada. Em 1958, foram criados os mecanismos de financiamento de longo prazo para os portos e a navegação nacional, mediante o Fundo Portuário Nacional e Fundo de Marinha Mercante. O Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis, uma autarquia com autonomia administrativa, técnica e financeira, foi criado em 1963 para administrar o setor portuário. Mas enquanto a implantação do sistema rodoviário era descentralizada,

---

<sup>76</sup> Em 1966, já sob o regime militar, a Companhia Nacional de Navegação Costeira foi transformada na Empresa de Reparos Navais S.A., entregando ao Lloyd todos os seus navios. Depois, vieram as frotas da CSN, da CVRD (Docenave) e a Frota Nacional de Petroleiros (Fronape), esta criada pela Petrobrás, em 1955.

sob o sistema DNER e Departamento de Estradas de Rodagem (DERs), os sistemas ferroviário e portuário eram centralizados.

Em resumo, nesse período histórico o governo federal redefiniu o papel do Estado no setor, reformando as instituições setoriais, criando novos modelos organizacionais, notadamente as autarquias para execução de planos e projetos e as empresas estatais sucedendo as concessionárias privadas e instituindo mecanismos de financiamento de longo prazo, com base em fundos vinculados. Acrescente-se a isso o desenvolvimento de infraestrutura aeroportuária e de rede de transporte aéreo comercial, pois com mentalidade voltada para a integração do território e a segurança nacional que prevaleceu no período, tornou-se igualmente necessária a conexão das áreas mais afastadas do País com as aglomerações urbanas litorâneas, passando a aviação civil a ter importância nessa função (BARAT, 2007).

Com o golpe militar e o regime autoritário instalado em 1964, a preocupação com a questão da integração nacional continuou a direcionar a política de transportes, inclusive para promover a integração da agricultura com a indústria. O governo federal continuou a tomar medidas importantes no campo institucional no setor. Tendo em vista a hipertrofia do sistema rodoviário, foi criado, em 1965, o Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (GEIPOT). Além disso, instituiu-se o Fundo Federal de Desenvolvimento Ferroviário, em 1969. Para impulsionar o desenvolvimento da navegação e da indústria nacional de construção naval, executaram-se com a criação da Superintendência Nacional de Marinha Mercante (SUNAMAM) os planos de construção naval, propiciando a expansão da produção dos estaleiros nacionais. Em 1975, foi criada a Empresa de Portos do Brasil S.A. (PORTOBRÁS), empresa pública controladora (*holding*) dos portos brasileiros.

Entretanto, como apontado no capítulo 1, na década de 1980 veio a crise do modelo desenvolvimentista, acompanhado de suas consequências econômicas, fiscais e financeiras: baixo crescimento econômico, altas taxas de inflação e endividamento do setor público, sobretudo externo, com o colapso dos mecanismos de financiamento existentes. O setor de transportes seguiu o quadro de estagnação econômica. São criadas as condições materiais para a adoção das ideias neoliberais adotadas nos EUA, Reino Unido e difundidas para outros países (especialmente na América Latina), que viam nas reformas de mercado a solução para os problemas enfrentados. A vitória de Fernando Collor para a Presidência em 1989 e a orientação liberalizante da sua política econômica criaram ambiente favorável para isso. No caso

dos setores de infraestrutura: desestatização (venda ou liquidação das empresas públicas e concessão ou arrendamento de ativos à iniciativa privada), liberalização ou desregulamentação de setores controlados pelo Estado e descentralização para estados e municípios.

Concretamente, os processos de desestatização e desregulamentação da economia brasileira iniciaram-se com a criação do Programa Nacional de Desestatização (Lei 8.031) e do Programa Federal de Desregulamentação (Decreto 99.179), ambos de 1990, que visavam a reordenar a posição do Estado na economia, reduzir a dívida pública e retomar os investimentos nas empresas a serem transferidas para a iniciativa privada. Mas a reforma regulatória dos setores de infraestrutura, sobretudo nos transportes, só tomou impulso em 1995, quando da aprovação da Lei de Concessões de serviços públicos (Lei Federal 8.987). Tais políticas foram tomadas como meio para ampliar as infraestruturas e melhorar a eficiência dos serviços, enxugando, assim, as funções do Estado e desonerando as finanças do governo federal.

Nas seções seguintes serão discutidas as reformas em cada um dos subsetores dos transportes, contextualizando a sequência em que foram empreendidas e situando as principais características institucionais e organizacionais resultantes para cada modalidade.

### **3.3 O transporte ferroviário**

Como indicado, a criação da RFFSA, em 1957, marcou um novo ciclo de evolução institucional do subsetor ferroviário no Brasil, pois as ferrovias eram controladas, até então, pelo capital privado, mediante concessões outorgadas pelo Estado, e operavam de maneira precária e de forma isolada (regionalizada). As estradas de ferro estatizadas no estado de São Paulo, por sua vez, não foram incorporadas à RFFSA, mas sim à empresa estadual Ferrovias Paulistas S.A. (FEPASA). Assim, no cenário pré-desestatização, o sistema ferroviário brasileiro compreendia a RFFSA, a FEPASA e as ferrovias pertencentes à Companhia Vale do Rio Doce (Estrada de Ferro Vitória-Minas e Estrada de Ferro Carajás).

A legislação que criou a RFFSA deu à empresa, em conjunto com o Departamento Nacional das Estradas de Ferro (DNEF), a responsabilidade de exercer o planejamento e a regulamentação do subsetor (MARQUES; ROBLES, 1998).

Ressalte-se, no entanto, que o DNEF foi extinto em 1974, com a criação da Engenharia e Comércio de Ferragens Armadas S.A. (ENGEFER), empresa pública que se encarregaria da administração da construção da Ferrovia do Aço. Dada a paralização das obras dessa ferrovia, a empresa foi transformada, em 1984, na Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), que absorveu as divisões de transportes de passageiros urbanos e suburbanos da RFFSA (LIMA NETO, 2001).

Em 1992, a RFFSA foi incluída no Programa Nacional de Desestatização por meio do Decreto 473, adotando como modelo de concessão a divisão do sistema ferroviário operado pela empresa em seis malhas regionais (Oeste, Centro-Leste, Sudeste, Tereza Cristina, Sul e Nordeste). Ressalte-se que tal divisão foi definida em função do modelo já adotado pela Rede para o seu gerenciamento interno, modelo de caráter político concebido em 1957 para a formação das superintendências regionais da empresa. Já a FEPASA entrou no processo de desestatização quando foi incorporada à RFFSA, mediante Decreto 2.502/1998, via acerto financeiro entre a União e o estado de São Paulo.

As concessões relativas às sete malhas ferroviárias (seis da RFFSA e a malha paulista) foram outorgadas à iniciativa privada no período compreendido entre julho de 1996 e janeiro de 1999, sendo que as estradas de ferro Vitória-Minas e Carajás foram privatizadas em conjunto com a Companhia Vale do Rio Doce. Por sua vez, a CBTU ficou fora do programa de desestatização federal, obedecendo processo de descentralização da União para os estados e municípios, instituído pela Lei 8.693/1993 (processo ainda em curso).

A desestatização da RFFSA não significou a venda das ações da empresa. Devido aos passivos existentes, foi transferida à iniciativa privada apenas a execução dos serviços de transporte ferroviário de cargas mediante o instituto da concessão regulamentado pela Lei 8.987/1995. Os bens imóveis e os ativos operacionais da empresa (linhas, locomotivas, vagões e outros bens vinculados à operação ferroviária) foram arrendados às concessionárias pelo prazo de 30 anos, renovável mediante contratos celebrados entre a RFFSA e as empresas privadas. Assim, a RFFSA continuou como responsável por seus passivos, obrigando-se a indenizar as concessionárias dos valores que estas poderiam pagar decorrentes de atos anteriores à assinatura dos contratos.

Na desestatização das ferrovias, não se exigiu das concessionárias a realização de investimentos predefinidos; estabeleceu-se, ao contrário, a obrigação das mesmas

ao atendimento de metas de produção (aumento do volume de transporte) e redução do número de acidentes.<sup>77</sup> Quanto aos aspectos tarifários, foram definidos, com base nos custos operacionais da RFFSA, limites máximos de tarifas de referência variando por distância, tipo de produto e região geográfica da malha, mas sem a explicitação da metodologia de cálculo (CASTRO, 2000). O reajuste dessas tarifas foi determinado com base em índices de inflação, bem como a possibilidade de revisões, visando-se garantir o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

A RFFSA foi mantida, assim, como empresa estatal (sociedade de economia mista integrante da administração indireta do governo federal) encarregada de administrar seus ativos não operacionais e fiscalizar os ativos arrendados, auferindo com isso receitas para amortizar seu endividamento.<sup>78</sup> Antes do início do processo de desestatização da malha, a dívida da empresa era estimada em aproximadamente R\$ 3 bilhões, com boa parte vencida ou a vencer em médio prazo, sendo parte relevante desse endividamento correspondente a passivos trabalhistas (SOUSA; PRATES, 1997). Em dezembro de 1999, o governo federal iniciou o processo de dissolução e liquidação da RFFSA, sendo a empresa extinta em 2007.

A desestatização das malhas da RFFSA foi marcada por significativo corte de pessoal. No início do processo de desestatização, a empresa tinha em torno de 44 mil funcionários. Com as concessões, metade desse contingente foi transferida, por sucessão trabalhista, para as empresas concessionárias. Estas, por sua vez, acabaram por demitir grande parte dos empregados transferidos. Paralelamente, por meio de programa de incentivo ao desligamento patrocinado pela União com recursos do Banco Mundial, a empresa dispensou a outra parte, restando em 1997 apenas cerca de 800 empregados na RFFSA (SOUSA; PRATES, 1997).

Até a criação da ANTT, a gestão das concessões era feita pela Secretaria de Transportes Terrestres do Ministério dos Transportes, via Departamento de Transporte Ferroviários (DTF). Como o DTF contava com estrutura de pessoal reduzida para uma fiscalização de abrangência nacional e que requeria

---

<sup>77</sup> Segundo a Decisão 851/1999 do TCU, as concessionárias não estavam cumprindo as metas de produção e segurança previstas em contrato. Ao mesmo tempo, verificou-se a inexistência de cláusulas específicas que contemplassem a aplicação de penalidades pelo não cumprimento das metas. O Tribunal de Contas da União (TCU) averiguou também que o poder concedente não dispunha de acesso aos registros, documentos e informações relativas à prestação dos serviços.

<sup>78</sup> Avaliação do TCU em 2003 indicou que cerca de 60% das ações contra a RFFSA se referiam à área trabalhista, envolvendo risco de quase R\$ 2,3 bilhões (Acórdão 1.035/2004 - Segunda Câmara).

conhecimentos especializados, o Ministério firmou convênio com a Rede para auxílio nesse trabalho.

Em 1996, no Ministério dos Transportes foi criada a Comissão Federal de Transportes Ferroviários (COFER), órgão colegiado formado por representantes do governo, concessionárias e usuários para a decisão de controvérsias e discussão dos temas pertinentes ao subsetor. Contudo, o principal instrumento de relacionamento entre o poder concedente e as empresas eram (e ainda são) os contratos de concessão e arrendamento.

As malhas foram concedidas em grande parte aos consórcios formados pelos usuários das próprias ferrovias, que acabaram por deter direitos de exclusividade no domínio de suas concessões. Pelo fato de o modelo de desestatização da Rede não ter separado a exploração da infraestrutura da operação dos serviços, o operador e o usuário das ferrovias acabaram por se constituir na mesma pessoa. Assim, as ferrovias concedidas transformaram-se, na realidade, em centro de custos para os negócios de seus concessionários/arrendatários, em prejuízo da diversidade das cargas e dos clientes (BARAT, 2007). O QUADRO 2 mostra, para o ano de 1999, os principais acionistas das empresas concessionárias das sete malhas privatizadas, no qual se nota, no tocante à composição de capital, a predominância de grupos nacionais não financeiros (com exceção da malha Oeste, com consórcio vencedor formado exclusivamente por empresas estrangeiras).

De acordo com Resende (2001, p. 17), os contratos de arrendamento das ferrovias a empresas privadas foram feitos de forma “quase que emergencial”, portanto, sem regras bem-definidas quanto à preservação do patrimônio arrendado e da disponibilização desse meio de transporte para o universo de usuários potenciais. Do mesmo modo, Lima e Pasin (1999) reportam que os contratos firmados não dispuseram adequadamente sobre a necessária conectividade do sistema ferroviário brasileiro, com cláusulas efetivas para se garantirem o tráfego mútuo, o direito de passagem e a conexão entre as malhas. Agrava isso o fato de a incorporação posterior da FEPASA, em 1998, no processo de privatização da Rede, ter relegado as interfaces operacionais do sistema como um todo, assim como sua inserção num sistema de transporte multimodal.

## QUADRO 2

Composição societária dos novos concessionários ferroviários privados,  
por malha (1999)

<b>Malha: Concessionária</b>	<b>Principais acionistas</b>
1. Malha Sudeste (Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo): MRS Logística S.A. – 1.674 km	1. CSN - Companhia Siderúrgica Nacional; MBR - Minerações Brasileiras Reunidas; Ferteco Mineração S.A.; Usiminas; Funcape - Fund. Caemi de Prev. Social; Cosigua - Cia. Sider. da Guanabara; Celato Integração Multimodal S.A.; Ultrafértil S.A.; ABS - Empr. Imob. Particip. e Serviços S.A.
2. Malha Leste (Minas Gerais, Goiás, Distrito Federal, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Bahia e Sergipe): Ferrovia Centro-Atlântica (FCA) – 7.080 km	2. Mineração Tacumã Ltda.; Interférrea S.A. Serviços Intermodais; CSN - Companhia Siderúrgica Nacional; Tupinambarana S.A.; <i>Railtex International Holdings, Inc.</i> ; Varbra S.A.; Ralph Partners Inc.; Judori Adm. Empr. e Part. Ltda.; Fund. Vale do Rio Doce de Seguridade Social; Banco de Boston S.A.
3. Malha Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul): Ferrovia Sul-Atlântica (FSA) – 6.586 km	3. Varbra S.A.; Judori - Adm. Empreend. e Part. Ltda.; Interférrea S.A.; Ralph Partners; Railtex International Holding Inc.; Brasil Private Equity; Brazilian Equity Invest. III Ltd.; Brazilian Equities Ltd.
4. Malha Nordeste (Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí e Maranhão): Companhia Ferroviária do Nordeste (CFN) – 4.535 km	4. Taquari Participações; Cia. Siderúrgica Nacional; Cia. Vale do Rio Doce; ABS - Empr. Imob. Particip. e Serviços S.A.
5. Malha Oeste (São Paulo e Mato Grosso do Sul): Ferrovia Novoeste SA – 1.621 km	5. Noël Group, Inc.; Brazil Rail Partners, Inc.; Western Rail Investors, LLC; Bankamerica Intern. Invest. Corp.; DK Partners; Chemical Latin America Equity Assoc.
6. Trecho isolado (Santa Catarina): Ferrovia Tereza Cristina – 164 km	6. Santa Lúcia Agro-Ind. e Com. Ltda; Banco Interfinance S.A.; Gemon Geral de Eng. e Montagem S.A.
7. Malha Paulista (São Paulo, Paraná e Minas Gerais): Ferrovia Bandeirantes (Ferrobán) – 4.186 km	7. Previ, Funcef, União Comércio e Participações, Chase Latin, Capmelissa, Logística Bandeirante

Fontes: Lima e Pasin (1999, p. 173) e Sousa e Prates (1997, p. 18).

Em resumo, a desestatização da malha ferroviária nacional obedeceu uma perspectiva fiscalista, visando à economia de gastos correntes da União. Não se atraíram investimentos privados para fazer frente a um novo ciclo de crescimento, nem se concebeu o processo no sentido de se construir um sistema logístico de transportes. Nesse aspecto, os contratos com as empresas privadas foram feitos de forma incompleta, em caráter “quase que emergencial”, sem regras bem-definidas quanto à estrutura regulatória voltada para a eficiência e preservação do patrimônio arrendado e para disponibilizar esse meio de transporte para outros usuários que não sejam as próprias empresas concessionárias. Assim, pela existência das situações de fato consolidadas no processo de desestatização, é inegável que a posterior atividade reguladora nesse subsector tornar-se-ia muito dificultosa, com as empresas privadas

almejando garantir a integridade de seus interesses materializados nos contratos de concessão e arrendamento firmados com a União.

### **3.4 O transporte rodoviário**

#### *3.4.1 Passageiros*

Conforme Martins, Rocha e Barros (2004) e Martins (2007), os serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros são, desde a sua criação, prestados pela iniciativa privada sob delegação do Poder Público. Em 1969, ao DNER foi delegada a responsabilidade pelo planejamento, delegação e fiscalização e fixação das tarifas dos serviços. Contudo, o primeiro regulamento dos serviços foi aprovado somente em 1971 (Decreto 69.691/71). Em 1990, com a criação do Ministério da Infraestrutura no início do governo Collor, o Decreto 99.072 retirou do DNER a gestão dos serviços, passando-a para a Secretaria Nacional dos Transportes do novo Ministério, sendo que até a criação da ANTT a regulação dos serviços ficou sob a responsabilidade do Departamento de Transporte Rodoviário (DTR).

Além dessas alterações relativas à competência pela gestão e fiscalização dos serviços, a Constituição Federal de 1988 introduziu importante mudança de caráter regulatório. Ao reafirmar a competência da União para com os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, a nova Carta Política determinou que a prestação dos serviços em regime de concessão ou permissão do Poder Público devesse ocorrer sempre precedida de licitação (art. 175).

Em 1993, a atualização do regulamento dos serviços (Decreto 952/1993) ao introduzir o conceito de não exclusividade das linhas veio fixar os prazos de outorga em 15 anos, renováveis, reforçando a exigência constitucional de prévia licitação. Após a promulgação da Lei das Concessões (Lei 8.987/1995), que regulamentou o art. 175 da CF/1988, novo regulamento foi instituído pelo Decreto 2.521/1998, mantendo-se pelo prazo improrrogável de 15 anos, a contar de 1993, as permissões e autorizações existentes em caráter precário, com prazo vencido e por tempo



indeterminado. Isso provocou a reação dos incumbentes dos serviços que se recusam a ser submetidos a processo licitatório.<sup>79</sup>

Martins, Rocha e Barros (2004) reportam que o setor apresenta significativo grau de concentração no que se refere à composição acionária das empresas, caracterizando a integração horizontal entre as mesmas. Conforme os autores, em 2001, 17 grupos societários eram responsáveis pela exploração de pelo menos 50% das linhas existentes, sendo que o número de empresas que constituíam tais grupos não representava mais que 22% do total de transportadores. Ainda, as quatro principais empresas desse grupo eram responsáveis por 48% do faturamento total do setor, para o ano pesquisado. Os autores concluem que tal situação de concentração foi favorecida pela regulação adotada, dada a quase inexistência de licitações e o longo prazo das outorgas.

Como se percebe, as empresas incumbentes têm interesse em garantir sua presença no mercado, sendo contrárias à abertura de certames licitatórios, que possibilitaria a entrada de novos permissionários. Tentam, assim, garantir suas atuais posições no mercado e impedir qualquer modificação no *status quo* institucional.

### 3.4.2 Cargas

Como indicado na seção 3.2 supra, historicamente o caminhão se constituiu no veículo predominante de transporte de carga no Brasil. Estima-se que cerca de 60% das cargas transportadas se realizam nas rodovias (LOPES; CARDOSO; PICCININI, 2008). A atividade de transporte rodoviário de cargas sempre operou em ambiente desregulado no que diz respeito às questões econômicas (sem controle de preços, oferta e entrada no mercado), havendo competição de preços e serviços, tanto dentro do mercado (entre empresas e caminhoneiros autônomos) quanto com outras modalidades de transportes (ferrovias, navegação de cabotagem e por via aérea). A normatização da atividade sempre se referiu, basicamente, às normas de caráter técnico relacionadas à segurança e outros itens (*e.g.* o transporte de cargas específicas como medicamentos, alimentos, explosivos, munições, produtos químicos, etc.). Mas, apesar disso, sempre existiram tentativas por parte das grandes empresas transportadoras de limitar a competição na atividade.

---

<sup>79</sup> Como em 2008 não ocorreram as licitações, conclui-se que no momento esse serviço encontra-se numa espécie de “limbo regulatório”.

O diretor-executivo da Associação Nacional do Transporte de Cargas (ANTC), Alfredo Peres da Silva, informa que uma primeira tentativa foi feita em 1965, por intermédio de decreto que criou, no DNER, o registro das empresas e veículos autônomos de transporte rodoviário de carga.<sup>80</sup> A partir daí seguiram-se decretos e portarias que criaram registros e cadastros para a atividade (*e.g.* Decreto-Lei 121/1967; Decreto 512/1969; Portaria do DNER DG-5, de 15 de fevereiro de 1978). Mas foi em 1983, com a promulgação da Lei 7.092, que a atividade ficou sujeita à autorização federal, mediante a criação do Registro Nacional do Transportador Rodoviário de Bens. Assim, a inscrição no Registro passou a ser condição para o licenciamento de veículos de carga.<sup>81</sup>

A Constituição de 1988, todavia, veio limitar a exigência de autorização, permissão ou concessão da União apenas aos serviços de transporte rodoviário de passageiros (artigo 21, inciso XII). Assim, no início da década de 1990, durante o governo Collor, o decreto 99.471/1990 simplificou o Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Bens: este deixou de ter natureza de permissão ou autorização, passando a se constituir numa mera habilitação. A partir daí, houve acelerado processo de liberalização da entrada na atividade, sendo que, em novembro de 1996, o Ministro dos Transportes assinou despacho determinando que o DNER se abstinhasse de emitir o Registro. Por fim, a Lei 9.611/1998, que dispôs sobre o Transporte Multimodal de Cargas, revogou a lei que criara o Registro, extinguindo-o.

O transporte rodoviário de cargas no Brasil é realizado por milhares de empresas que possuem frota de caminhões, para transporte de carga própria ou para a prestação do serviço de frete, e por elevado número de transportadores autônomos (caminhoneiros) que operam individualmente ou por meio de cooperativas para a prestação do serviço de frete. De acordo com Lopes, Cardoso e Piccinini (2008, p. 58), as empresas transportadoras são, em geral, lucrativas e capitalizadas, operando frota moderna e adequada ao transporte de cargas simples e complexas. Os autônomos, por sua vez, operam com frota grande, envelhecida, apta apenas para

---

<sup>80</sup> Depoimento à audiência pública da CESP do PL 1.615/1999, em 18 de janeiro de 2000.

<sup>81</sup> Conforme a lei, para inscrever-se no RTB, o transportador devia demonstrar que tinha 80% de capital nacional, possuía idoneidade para exercer a atividade, dispunha de meios para desenvolvê-la e detinha a capacidade de transporte exigida para a área de operação e a especialização pretendida. O Ministério dos Transportes ficava autorizado a estabelecer quotas anuais ou limites periódicos de novas transportadoras, fixar direitos e deveres das operadoras e estabelecer as penalidades aplicáveis às infrações administrativas.

transporte de cargas simples. Como o mercado é atomizado, a concorrência se dá via preço e o caminhoneiro é pouco capitalizado e com dificuldade de acesso ao crédito.

Depreende-se, por conseguinte, que existe o interesse histórico das empresas de transporte rodoviário de cargas em restringir a competição na atividade, sobretudo em relação aos caminhoneiros autônomos, mediante o instituto da autorização para a entrada no mercado ou de dispositivo semelhante.

### 3.4.3 Rodovias

A história da implantação da infraestrutura rodoviária no Brasil é um caso de sucesso. Segundo Castro (2000), com a concessão da autonomia administrativa e financeira para o DNER, a partir de 1945, e a criação do Fundo Rodoviário Nacional (FRN) com recursos gerados pelo IUCL,<sup>82</sup> o subsetor passou a dispor de um aparato organizacional e de financiamento de longo prazo com recursos a fundo perdido para a construção da infraestrutura rodoviária no país. Posteriormente, com a instituição do sistema DNER-DERs e o estabelecimento da forma de distribuição do FRN entre a União, estados e municípios, os três níveis de governo foram dotados com recursos financeiros e organizacionais para execução do plano rodoviário nacional (ACCORSI, 1996). Tais políticas proporcionaram, de forma excepcional, a ampliação da malha rodoviária do país.<sup>83</sup>

Porém, no início da década de 1980, com a crise do modelo nacional-desenvolvimentista, começou a se desconstruir, de forma gradual, o esquema de financiamento existente. Os recursos vinculados ao FRN foram progressivamente transferidos para o Fundo Nacional de Desenvolvimento (criado em 1974) e, em 1982, as vinculações de recursos para infraestrutura rodoviária foram extintas (BARAT, 2007). Por fim, a Constituição Federal de 1988 vedou a vinculação de impostos a órgãos, fundos ou despesas predeterminadas. Para se ter ideia do que isso significou, se os investimentos anuais feitos nas rodovias na década de 1970 foram sempre superiores a 1% do Produto Interno Bruto (PIB), estes alcançaram quase 0,2% ao final dos anos de 1990 (RESENDE, 2001).

---

<sup>82</sup> Posteriormente, outros dois tributos foram criados para compor o fundo, o Imposto sobre Serviço de Transporte Rodoviário (ISTR) intermunicipal e interestadual de passageiros e cargas, em 1967, e a Taxa Rodoviária Única (TRU), em 1969.

<sup>83</sup> De acordo com Barat (2007), entre as décadas de 1950 e 1990 o Brasil aumentou a extensão total de suas rodovias pavimentadas em mais de 60 vezes.

A década de 1990 iniciou-se com a perspectiva de buscarem-se novos recursos na iniciativa privada, por meio do mecanismo das concessões. Em 1993, o Ministério dos Transportes, mediante a Portaria 10/1993, criou o Programa de Concessões de Rodovias Federais (PROCROFE). O programa visava a delegar ao setor privado a recuperação, manutenção e operação de rodovias em troca da cobrança de pedágio.

Note-se que o início do processo de concessão das rodovias federais à iniciativa privada se deu na ausência de um marco regulatório (antes da promulgação da Lei das Concessões ou Lei 8.987/1995, que regulamentou o art. 175 da CF/1988). O PROCROFE teve como suporte legal o Decreto-Lei 791/1969, que autorizava a cobrança de pedágios em rodovias federais (CASTRO, 1999).

Numa primeira fase, o programa colocou em licitação cinco trechos que já eram pedagiados diretamente pelo Ministério de Transportes, somando uma extensão de 859 km. Porém, essa fase só veio a ser concluída em 1997. A política de concessões das rodovias federais incluiu o esforço de descentralização aos estados e municípios. Em 1996, foi promulgada a Lei 9.277, que autorizou a União a delegar aos estados e municípios a administração e a exploração de rodovias federais. O DNER foi designado como o órgão responsável pela coordenação e fiscalização dos convênios de delegação, além de representar o Poder Concedente para as concessões federais.

Entre 1996 e 1998 foram assinados convênios de delegação com os estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e Minas Gerais, para posterior concessão ao setor privado. Porém, em face das dificuldades para implementação dos programas estaduais, o Conselho Nacional de Desestatização recomendou “a revisão do Programa de Delegação de Rodovias Federais, de que trata a Lei 9.277/1996” (Resolução 8, de 05 de abril de 2000). Em outras palavras, reconheceu-se que o programa de delegação de rodovias não representou solução eficaz para a manutenção das rodovias federais (IPEA, 2010). Ressalte-se que os estados também já dispunham de programas de pedagiamento, como São Paulo, que concessionou ao setor privado parte significativa de suas rodovias.

Na primeira etapa do PROCROFE, dos quase 58 mil km de rodovias federais pavimentadas, mais de 4,5 mil km (ou aproximadamente 8% do total) foram concedidos à iniciativa privada, sendo 1,7 mil km diretamente pelo governo federal e outros três mil pelos estados que as administravam nos termos da Lei 9.277/1996 (TOLEDO, 2002). Serman (2008) delineia o perfil das concessionárias privadas

nessa primeira etapa, sintetizadas no QUADRO 3. Note-se que essas se caracterizam, particularmente, pelas grandes e médias empresas nacionais da construção civil, ou seja, as grandes empreiteiras de obras públicas, que acabaram por monopolizar esse mercado.

**QUADRO 3**  
Concessionárias da 1ª etapa do PROCROFE

<b>Trecho</b>	<b>Prazo</b>	<b>Concessionária</b>	<b>Data do contrato</b>	<b>Controladora</b>
Ponte Rio-Niterói	20 anos	Ponte S.A.	29/12/1994	Cia. de Concessões Rodoviárias (Andrade Gutierrez Concessões e Camargo Corrêa, principalmente)
Rio-São Paulo	25 anos	Novadutra S.A.	31/10/1995	Cia de Concessões Rodoviárias (Andrade Gutierrez Concessões e Camargo Corrêa, principalmente)
Rio-Juiz de Fora	25 anos	Concer	31/10/1995	Triunfo Participações e Investimentos, Construcap, CCPS Engenharia e Comércio, Construtora Metropolitana e CCI Concessões
Rio-Teresópolis	25 anos	CRT S.A.	22/11/1995	Construtora OAS, Strata Construções e Concessionárias Integradas, Construtoras Queiroz Galvão, CCNE Carioca Concessões
Osório-Porto Alegre	20 anos	Concepa S.A.	04/03/1997	Triunfo Part. e Investimentos e SBS Engenharia e Construções
Polo rodoviário de Pelotas*	27 anos	Ecosul S.A.	20/07/1998	Primav Ecorodovias S.A. e SBS Engenharia e Construções Ltda.

Fonte: adaptado de Serman (2008, p. 67-69).

\* No processo de delegação de rodovias federais aos estados, o polo rodoviário de Pelotas foi delegado ao estado do Rio Grande do Sul e concedido à iniciativa privada em julho de 1998. Porém, em maio de 2000 esse polo retornou à administração federal e o prazo inicial de 15 anos passou para 27 anos.

Nesse sentido, Soares *et al.* (2010) destacam que as empresas concessionárias que foram constituídas passaram a ser controladas por empresas maiores. Tal caracterização do mercado, conforme os autores, aumentaria ainda mais as dificuldades de regulação do subsetor, na medida em que isso aumenta o risco de a regulação ser capturada pelos interesses privados. Essa situação também criaria dificuldades em outras situações, como no caso de inclusão de obras ou serviços não previstos nos contratos, isto é, na renegociação dos contratos. Isso porque a concessionária detém o monopólio da estrada e tem a seu favor a assimetria das informações – situação que ficaria ainda mais difícil em face da possibilidade de

articulação das várias empresas concessionárias sob a orientação de uma controladora.

Depreende-se, assim, que a primeira etapa de concessões de rodovias federais ocorreu na ausência de um marco regulatório predefinido e de estrutura organizacional capacitada para a regulação, já que o DNER se caracterizava como um órgão executivo de construção, contratação e fiscalização de obras. As novas empresas concessionárias se constituíram nas grandes empreiteiras nacionais de obras públicas, cujos laços históricos com o poder político brasileiro originam-se na década de 1940 (ACCORSI, 1996). Assim, foram firmados contratos de longo prazo (entre 20 e 25 anos) que se transformaram no único instrumento de regulação das concessionárias. Esses contratos foram todos aditados posteriormente, segundo Dias-Batista (2007), sendo o DNER responsável por quase todas as renegociações

### **3.5 O transporte aquaviário**

#### *3.5.1 Portos*

De acordo com Fróes (1999), os serviços oferecidos pelos portos podem ser classificados em duas categorias, de infraestrutura e operação. Os primeiros permitem a condução do navio até a baía e a sua atracagem na área do porto; os últimos estão relacionados à carga e descarga, movimentação e armazenagem de mercadoria. Já do ponto de vista legal, existem diversas demarcações, como as de portos organizados, que são os concedidos ou explorados diretamente pela União e administrados por uma empresa estatal (*e.g.*, Companhia de Docas) ou concessionária (pública ou privada), cujo tráfego e operação estejam sob a jurisdição de uma autoridade portuária; terminais de uso público, de acesso permitido a qualquer usuário; terminais de uso privativo, de propriedade de uma empresa privada ou estatal dentro ou fora da área do porto organizado, entre outros (cf. art. 1º da Lei 8.630/1993).

Até a promulgação da chamada Lei de Modernização dos Portos (Lei 830/1993), os portos no Brasil eram marcados pela centralização da administração no governo federal, com a existência de uma empresa *holding* (a PORTOBRÁS) controlando a gestão dos portos públicos. Havia o monopólio público na execução dos serviços de operação de movimentação e armazenagem de mercadorias (serviços de

capatazia) e o monopólio dos sindicatos de trabalhadores na administração da força de trabalho “avulsa” que trabalhava dentro dos navios.<sup>84</sup> Os terminais de uso privativo já existiam, porém a eles era permitida exclusivamente a movimentação de cargas próprias (NASCIMENTO, 1999).

O monopólio dos sindicatos na administração da mão de obra dos trabalhadores avulsos remonta à década de 1930, no decorrer da consolidação da estrutura corporativa do sindicalismo brasileiro. Esta, quando da regulamentação da atividade sindical, vinculou o trabalho portuário avulso ao sindicato.<sup>85</sup> Assim, no caso dos portuários, a legislação introduzida entre as décadas de 1930 e 1940 concedeu aos sindicatos dupla função: de representantes dos interesses da categoria, como também de gestores da mão de obra. Isso, por sua vez, deu ao sindicalismo portuário força e poder de barganha não encontrados em outros setores (NASCIMENTO, 1999): nos moldes estabelecidos, os armadores contratavam os serviços diretamente dos sindicatos, sem poderem determinar a quantidades de homens que queriam para os procedimentos de carga e descarga de seus navios, tampouco podiam contratar o trabalho de não sindicalizados.

Pode-se afirmar que a reforma no subsetor portuário brasileiro foi iniciada no dia 15 de março de 1990 (ou seja, no mesmo dia da posse do Presidente Fernando Collor de Mello), com a extinção da PORTOBRÁS por meio de medida provisória. A PORTOBRÁS foi criada em 1975 (pela Lei 6.222), no governo Geisel, para a gestão do sistema portuário nacional formado por 35 portos comerciais. Era também responsável pela fiscalização das concessões estaduais e dos terminais privativos de

---

<sup>84</sup> Conforme Diéguez (2007), os portuários dividem-se em diversas categorias, conforme o tipo de trabalho exercido, mas, até a reforma portuária de 1993, dividiam-se em trabalhadores da Companhia Docas (trabalhadores de capatazia) e trabalhadores “avulsos”, que não possuem vínculo empregatício. Entre estes, têm-se os estivadores, os conferentes de carga e descarga, os consertadores de carga e descarga, os vigias portuários e os trabalhadores de bloco. Entre os trabalhadores das Companhias Docas, havia os conferentes de capatazia, os empregados na Administração Portuária, os operadores de guindastes e empilhadeiras, os operários portuários, a guarda portuária, os arrumadores, os condutores da Marinha Mercante, entre outros. Os avulsos diferiam dos trabalhadores das Docas por sua alocação na estrutura de trabalho portuária. Os primeiros são encarregados do trabalho em bordo, responsáveis pelo embarque e desembarque das cargas, arrumação das mesmas nos porões, conferências das cargas que entram e saem dos navios, conserto de cargas no interior dos navios, etc. Os trabalhadores das Docas localizam-se no cais, em terra firme. A eles cabe deslocar as cargas dos armazéns as zonas de embarque, assim como o processo inverso; conferir as cargas que saem dos armazéns e as que chegam aos mesmos; operar empilhadeiras levando cargas dos armazéns ao cais e vice-versa; operar guindastes colocando as cargas dentro dos navios para serem arrumadas pelos estivadores, etc.

<sup>85</sup> De acordo com a regulamentação trabalhista instituída à época, empregados e empregadores deviam ser representados por um único sindicato, sendo por profissão ou atividade. Acima destes estariam apenas as federações e confederações, estabelecendo-se uma representatividade vertical que vigora até hoje.

empresas estatais e privadas. Explorava os portos por meio de subsidiárias, as Companhias Docas, empresas públicas que, mediante delegação por parte do Ministério dos Transportes, assumiam o papel de autoridade portuária nos portos sob sua jurisdição. Para Goularti Filho (2007), a extinção da PORTOBRÁS marcou o início de uma confusão administrativa e rápida deterioração das estruturas portuárias brasileiras, pois, do ponto de vista da hierarquia administrativa, as Companhias Docas simplesmente ficaram “soltas”.

As mudanças no subsetor portuário, porém, consolidaram-se a partir da promulgação da chamada Lei de Modernização dos Portos, a Lei 8.630/1993. Esta, por sua vez, foi o resultado de um conflituoso processo político impulsionado por um poderoso *lobby* empresarial, a Ação Empresarial Integrada, liderada por Jorge Gerdau Johannpeter, diretor-presidente de um dos grandes conglomerados siderúrgicos do mundo e que, à época, presidia a Associação dos Exportadores Brasileiros. Para Doctor (2002), a Ação Empresarial Integrada foi um caso singular na história brasileira, porque foi a primeira vez que empresas formalmente organizadas numa ação de *lobby* unificado conseguiram mudança política específica pós-democratização.

Collyer (2008) narra que, logo após a posse do Presidente Collor, o empresário Jorge Gerdau, acompanhado de outros líderes empresariais e proprietários de terminais privativos, apresentou ao Presidente recém-empossado propostas para baixar os custos portuários nacionais, principalmente para as cargas de baixo valor agregado. Essas medidas foram baseadas na privatização da operação portuária (movimentação e armazenagem de mercadorias no porto organizado), quebra do monopólio dos sindicatos na administração da mão de obra avulsa e na autorização para os terminais privados operarem cargas de terceiros.

Segundo o citado autor, tentou-se, primeiro, fazer as mudanças por meio de medida provisória. Nesse objetivo, uma equipe trabalhou durante sete meses no Palácio do Planalto redigindo a medida em total sigilo. No entanto, o assunto vazou e o serviço de inteligência da Marinha informou que se a MP fosse editada “correria sangue nos portos” (COLLYER, 2008, p. 34). O Executivo resolveu, então, transformar as propostas em projeto de lei, submetendo-o ao Congresso Nacional. Em 18 de fevereiro de 1991 foi protocolizada na Câmara dos Deputados a proposição do Executivo, que recebeu a identificação de PL nº 08/1991. Para a exposição de motivos apresentada, o projeto de lei destinava-se a “fixar limites à atuação do



Estado” e “remover obstáculos ao pleno exercício da livre iniciativa”, no Programa Federal de Desregulamentação (OLIVEIRA, 2000, p. 28).

No Congresso, o projeto de lei recebeu centenas de emendas e acionou a atividade de *lobbies* empresariais e sindicais. Por parte dos trabalhadores, a greve foi um recurso muito utilizado, com constantes paralisações nos portos brasileiros, motivadas pela proposta da extinção do controle dos sindicatos sobre a gestão da mão de obra e a iminência de demissão de muitos funcionários das Companhias Docas que trabalhavam na operação portuária. De acordo com Diéguez (2007), o uso das greves funcionava como forma de confirmação da coesão do movimento sindical portuário, além de levar o debate para a sociedade civil. Em 1992, por exemplo, houve uma greve portuária nacional que durou sete dias e que visou a pressionar os deputados para manterem os direitos dos trabalhadores.

A tramitação formal do projeto não foi menos conflitante. Prado (1997) salienta que o primeiro texto substitutivo apresentado pelo relator do projeto, deputado e ex-ministro dos Transportes José Reinaldo Tavares, desagradou tanto os empresários quanto os trabalhadores do setor. Foi naquele momento mobilizada greve geral. O bloco governista decidiu, então, substituir José Reinaldo pelo Deputado José Carlos Aleluia. Finalmente, em fevereiro de 1992, o substitutivo negociado com líderes partidários, governo, empresários e sindicatos foi encaminhado ao Senado. No Senado, porém, decidiu-se manter o monopólio dos sindicatos e estendê-lo aos trabalhadores de todas as categorias (avulsos, estiva e capatazia), mas no retorno à Câmara retificou-se esse ponto. No fim de janeiro de 1993, mais uma greve geral foi deflagrada, em protesto contra a aprovação do projeto; contudo, a greve terminou com a constituição de um grupo de trabalho com representantes do setor para negociar a implantação do novo regime regulatório que a nova lei traria. Assim, em 25/02/1993, o Presidente Itamar Franco sancionou, com veto parcial, a Lei nº 8.630/1993 (PRADO, 1997, p. 145-148).

A promulgação da Lei 8.630/1993 resultou nas seguintes mudanças, entre outras: a possibilidade de a União conceder à iniciativa privada a exploração de portos organizados;<sup>86</sup> a desvinculação da operação portuária da administração pública do porto (assim, a mão de obra para as operações em terra, antes contratada exclusivamente pela Administração do Porto pública, pôde ser contratada

---

<sup>86</sup> De acordo com o art. 21 da Constituição Federal (inciso XII, alínea f), compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os portos (marítimos, fluviais e lacustres).

diretamente por operadores privados); o arrendamento de terminais (área e instalações) dentro do porto público para iniciativa privada, possibilitando a competição entre terminais em um mesmo porto; a permissão aos terminais de uso privativo para movimentação de cargas de terceiros; e a quebra do monopólio dos sindicatos de trabalhadores avulsos no fornecimento e escalação da mão de obra. Posteriormente, em conformidade com a política de descentralização, a Lei 9.277/1996 autorizou a União a delegar a administração e exploração dos portos públicos a estados e municípios, sendo permitida às administrações estaduais e municipais a transferência para a iniciativa privada.

Ao quebrar o monopólio dos sindicatos de trabalhadores no fornecimento de mão de obra, a lei estabeleceu a obrigação dos operadores portuários privados de constituir, em cada porto, os Órgãos de Gestão de Mão de obra do Trabalho Portuário (OGMO) para administrar o fornecimento da força de trabalho com vínculo empregatício e avulso. Conforme a lei, o OGMO é gerido pelos operadores portuários privados em conjunto com as entidades representativas dos trabalhadores: cada OGMO possui um Conselho de Supervisão, formado por representantes dos operadores, trabalhadores e usuários, e uma diretoria executiva, composta por operadores portuários. Por sua vez, o operador portuário passou a ser um empresário privado, a pessoa jurídica responsável pela operação de carga e descarga dos navios. Em muitos portos os operadores portuários são também concessionários de terminais.

Os terminais de uso privativos já existiam antes da Lei 8.630/1993. Nascimento (1999) registra que eles foram instituídos em 1966, mediante decreto-lei. À época, segundo a autora, o governo argumentara que somente mediante esses terminais é que seriam possíveis novos investimentos no sistema portuário brasileiro. Dessa forma, permitiu-se a quem movimentasse elevado volume de cargas próprias explorar a atividade portuária. Com a promulgação da Lei de Modernização dos Portos, foi permitida aos terminais de uso privativo a movimentação de cargas de terceiros. A Lei dos Portos distinguiu, dessa maneira, dois tipos de terminais, de uso público e de uso privativo: os primeiros estão sempre dentro da área do porto organizado, enquanto os de uso privativo também podem estar localizados fora dessa área.<sup>87</sup> Conforme a lei, a exploração de terminais no porto organizado é concedida por

---

<sup>87</sup> São considerados terminais de uso privativo na área do porto organizado os terminais em que o detentor do terminal possui o domínio útil da área onde ele estiver instalado.

contrato de arrendamento oneroso com a Autoridade Portuária, precedido de licitação. Já para a implantação de um terminal de uso privativo fora dos limites da área do porto organizado, é necessária apenas autorização do governo federal, sem necessidade de licitação. Por conseguinte, os terminais de uso privativo gozam de mais liberdade, com menos fiscalização e ônus (pois as instalações dentro do porto organizado estão sujeitas a uma série de regulamentações e fiscalização pela Autoridade Portuária). Aos terminais de uso privativo a Lei também possibilitou mais flexibilidade no tratamento da mão de obra, pois facultou a contratação de trabalhadores com vínculo empregatício por tempo indeterminado, desde que fosse mantida a proporção entre esses empregados e avulsos existentes antes da promulgação da lei.

Antes da promulgação da Lei 8.630/199, havia 62 terminais de uso privativo de empresas públicas (*e.g.*, PETROBRÁS, Vale, Companhia Siderúrgica Paulista - COSIPA) e privadas (Cargill, Aracruz, Minerações Brasileiras Reunidas - MBR -, entre outras). Em 2006, esse número havia mais que duplicado, com 134 contratos de adesão firmados para a operação de terminais de uso privativo (FIALHO FILHO, 2006). Entre as detentoras ou administradoras de terminais portuários privados, aparecem grandes empresas, tais como a Vale do Rio Doce, Braskem, Aliança Navegação, Grupo Frangosul, Cargill, Companhia Siderúrgica Nacional - CSN -, Gerdau Açominas, entre outras (<http://www.abtp.com.br/associados.php>).

Até a Lei 8.630/1993, os portos eram controlados e explorados unicamente pela Administração do Porto, podendo esta ser um órgão federal da administração indireta (empresas públicas, como as Companhias Docas), entidade governamental estadual ou municipal ou concessão privada.<sup>88</sup> A Lei dos Portos veio mudar tal situação, estabelecendo dois níveis organizacionais para exercer as atribuições de Autoridade Portuária em cada porto (de gestão e regulação das atividades portuárias): a Administradora do Porto (a Companhia Docas, *p.ex.*) e o Conselho de Autoridade Portuária (CAPs). Com isso, a antiga Administração do Porto foi transformada em gestora e provedora da infraestrutura portuária e para o exercício das funções regulatórias (*e.g.*, homologar os valores das tarifas em cada porto) foram criados os CAPs.

---

<sup>88</sup> Até o momento existe apenas um porto comercial concedido à iniciativa privada, o porto de Imituba, concedido em 1941 por 70 anos (até 2012), portanto, antes da Lei 8.630/93.

O projeto original do Executivo não previa a criação dos CAPs. Segundo relato, a proposta dos CAPs surgiu a partir da visita a alguns portos estrangeiros por uma comissão de deputados federais em junho de 1991 (Hamburgo, Roterdã, Antuérpia, Lisboa, Tilbury e Nova Iorque). Assim, foi apresentada emenda substitutiva elaborada pela Comissão Temática “Sistema Portuário” do Fórum Regional de Desenvolvimento da Baixada Santista (Emenda 121/92) e acatada pelo relator da Comissão Especial responsável por emitir parecer para o projeto de lei.<sup>89</sup>

Assim, de acordo com o artigo 30 da Lei 8.630/1993, compete ao Conselho de Autoridade Portuária, entre outras: baixar o regulamento de exploração do porto, homologar o horário de seu funcionamento e opinar sobre a proposta de orçamento; promover a racionalização e a otimização do uso das instalações portuárias; fomentar a ação comercial do porto; zelar pelo cumprimento das normas de defesa da concorrência; homologar os valores das tarifas portuárias; aprovar o plano de desenvolvimento e zoneamento do porto; promover estudos objetivando compatibilizar o plano de desenvolvimento do porto com os programas federais, estaduais e municipais de transporte em suas diversas modalidades; e estimular a competitividade.

Cada CAP é formado por quatro blocos de representantes: dos poderes públicos federal, estadual e municipal; operadores portuários (Administradora do Porto, armadores, titulares das instalações privativas na área do porto e demais operadores); trabalhadores (avulsos e demais trabalhadores portuários); e usuários dos serviços portuários (exportadores, importadores, etc.). Aos CAPs cabe também a indicação de dois de seus membros, um da classe trabalhadora e outro da classe empresarial, para integrarem o Conselho de Administração da Administradora do Porto.

Do exposto, conclui-se que a Lei 8.630/1993 estabeleceu um modelo autônomo e descentralizado de gestão e regulação dos portos por meio de representação formal dos interesses de cada ator do subsetor (governo, empresários e trabalhadores). Minimizou-se, desse modo, o envolvimento do governo federal nos portos, tanto pela constituição do binômio CAP e Administradora para a gestão e regulação do porto quanto pela constituição dos órgãos gestores de mão de obra do

---

<sup>89</sup> Autores como Collyer (2008) questionam o argumento de que os CAPs seriam cópias adaptadas de modelos portuários europeus. Ao contrário, argumenta Collyer, os CAPs seriam uma evolução dos conselhos especiais de usuários, formados por empresários, usuários e Administração do Porto, que existiam desde o início da década de 1980 em diversos portos nacionais, mas sem poder deliberativo.

trabalho portuário (OGMO). Se os sindicatos de trabalhadores perderam a primazia para a alocação direta da mão de obra avulsa, eles ganharam assento nos OGMOs e, principalmente, nos CAPs. Para muitos, o CAP é o órgão regulador de cada porto, pois, além de ter o poder de homologar as tarifas, exerce papel de última instância deliberatória. Em relação aos empresários, além da lei ter conferido representação expressiva dessa categoria nos CAPs (pois dos quatro blocos que constituem o Conselho os empresários detêm dois, operadores e usuários dos serviços), ela permitiu que os terminais privativos operassem com cargas de terceiros. Abriu-se, assim, a possibilidade para uma “privatização informal” do subsetor, já que para a criação de um terminal privativo não é necessária a realização de licitação, e sim autorização do governo para exploração da atividade pelas entidades de direito privado. Como apontou Nascimento (1999), é interessante que, apesar de criticado, o padrão corporativo de representação de interesses resistiu ao processo de reforma nos portos. Tal fato, como será visto, significará constrangimento à reestruturação institucional do subsetor, com a criação das agências reguladoras autônomas no final da década de 1990.

### *3.5.2 Navegação*

A atividade de navegação é dividida em quatro modalidades (cf. art. 2º da Lei 9.432/1997): (i) de cabotagem, realizada entre portos ou pontos do território brasileiro; (ii) de longo curso, realizada entre portos brasileiros e estrangeiros; (iii) interior, realizada em hidrovias interiores (rios, lagos, canais, lagoas, baías etc.); e (vi) de apoio marítimo e portuário.

Historicamente, a navegação marítima no Brasil foi marcada pela intervenção governamental e regulamentação da atividade (necessidade de autorização da União para a operação de empresas), existência de órgãos específicos voltados para o acompanhamento, disciplinamento e fiscalização das atividades no setor; e destinação de recursos e subsídios (baseados em tributos específicos) para o financiamento das empresas de navegação nacionais e de suas frotas, numa política explícita de dotar o país de marinha mercante atuante e consolidar a indústria nacional de construção naval (esta implantada oficialmente em 1960).

Visava-se também, com essas ações governamentais, a aumentar a participação da bandeira brasileira no total de fretes gerados no comércio exterior,

reduzindo o impacto negativo desse item no balanço de pagamentos. Deste modo, a política brasileira de transporte marítimo era restritiva, impondo reserva de cargas de importação para empresas brasileiras de navegação e restrições a importação de embarcações. Além disso, atuavam companhias estatais, como o Lloyd Brasileiro, a Fronape (para a PETROBRÁS) e a Docenave (para a Companhia Vale do Rio Doce), em conjunto com companhias privadas.

As políticas para a marinha mercante e a construção naval foram administradas por longo período pela SUNAMAM, criada em 1969 pelo Decreto 64.125. Antes da SUNAMAM, funcionava a Comissão de Marinha Mercante (CMM), formada em 1941 pelo governo Vargas, com atribuições de formular, executar e supervisionar a política nacional para a área. A SUNAMAM era autarquia federal vinculada ao Ministério dos Transportes e contava com autonomia administrativa e financeira para disciplinar e fiscalizar o transporte aquaviário brasileiro e financiar a armação nacional. O financiamento para a produção e a comercialização dos navios construídos nos estaleiros brasileiros era realizado por meio do Fundo de Marinha Mercante (FMM), criado em 1958, formado por tributo incidente sobre o frete de mercadorias (adicional de frete).

Ao longo da década de 70, a SUNAMAM implementou os planos de construção naval contando com os recursos do FMM. Ressalte-se que no contexto do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975 -1979) o Brasil foi alçado ao 2º lugar no *ranking* mundial dos maiores construtores de navios. No que tange à construção naval nacional, esta se baseou em mecanismos de incentivos e subsídios à indústria e aos armadores, no controle do mercado e na administração estatal sobre as decisões dos financiamentos e escolha dos navios (LIMA NETO, 2001).

Porém, no início dos anos de 1980 foi retirada da SUNAMAM a administração do FMM; este passou para o agenciamento financeiro do BNDES, com administração do Ministério dos Transportes, a partir do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM). A SUNAMAM foi extinta em 1989, sob acusações de locupletação de autoridades governamentais, armadores e industriais. Com a extinção da superintendência, a regulação da atividade deixou de ser realizada por organização da administração indireta do Estado e foi transferida a administração direta, para a Secretaria de Transportes Aquaviários do Ministério dos Transportes, permanecendo assim até a criação da ANTAQ, em 2002.

No cenário das reformas liberalizantes, no começo dos anos de 1990, o governo deu início ao processo de desregulação da atividade, adotando medidas de abertura do mercado para a navegação de longo curso, a abertura do capital das empresas brasileiras, o fim da prescrição de cargas a navios de bandeira brasileira e a liberação do afretamento de embarcações estrangeiras. O objetivo era criar competição na atividade para baratear os fretes marítimos e reduzir os custos das importações e exportações, como também expor os estaleiros nacionais à concorrência internacional (MOTTA, 2006).

Em 1991, as Portarias 7 a 10 do então Ministério da Infraestrutura desregulamentaram a atividade, acabando com as cotas de participação das empresas brasileiras, liberando a operação em qualquer rota, bem como a navegação turística de cabotagem. A navegação de longo curso pôde ser explorada por empresas de navegação estrangeira, desde que atendido o princípio da reciprocidade. O ano de 1994 também foi marcado pela paralisação na concessão de prioridades na aplicação do FMM, desbalanceando os estaleiros nacionais. Como resultado, tais políticas significaram a diminuição da frota mercante nacional, aumento dos afretamentos de embarcações estrangeiras, bem como a contração da construção naval brasileira (FADDA, 1999 *apud* MOTTA, 2006).

Em 1995, quanto às reformas constitucionais realizadas pelo governo FHC, a Emenda Constitucional 7/1995 deu nova redação ao art. 178 da Constituição de 1988: a reserva de mercado da navegação de cabotagem de mercadorias para embarcações nacionais foi “desconstitucionalizada”, significando a transferência para a legislação ordinária do estabelecimento das condições em que empresas de navegação estrangeiras podem operar a atividade. Segundo Motta (2006), tal emenda não implicou a abertura instantânea da atividade, pois o que existe, até o momento, são condições para o afretamento de embarcações estrangeiras para a navegação de cabotagem e normas legais que preveem as hipóteses e condições em que embarcações estrangeiras poderão explorar essa espécie de navegação (cf. Lei 9.432/1997).<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> A Lei 9.432, de 1997, que dispôs sobre a ordenação do transporte aquaviário, abriu aos armadores e às embarcações de todos os países a operação do transporte de mercadorias na navegação de longo curso, mas conservou a exclusividade às embarcações brasileiras a navegação de cabotagem, salvo em casos excepcionais. Destaque-se que a lei inicialmente determinou que independeria de concessão, permissão ou autorização do transporte de cargas pelos meios aquaviários (art. 20). Contudo, o Ministério dos Transportes, mediante a Portaria 6/1998, restituiu a necessidade de autorização para as empresas brasileiras de navegação.

Todavia, como ressalta Motta (2006), com a Emenda Constitucional 6/1995, que acabou com a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional (e o tratamento preferencial cedida à última), possibilitou-se a internacionalização das empresas brasileiras de navegação – inclusive as que exploram a navegação de cabotagem – por meio da venda de participação acionária ao capital estrangeiro (podendo, inclusive, constituir-se mediante 100% com patrimônio do exterior). Em outras palavras, a EC 6/1995 concedeu, indiretamente, a exploração da atividade de navegação de cabotagem de mercadorias por empresas estrangeiras – e isto veio, efetivamente, a acontecer.<sup>91</sup>

Como resultado dessas políticas, assistiu-se ao longo dos anos de 1990 a venda ou associação das empresas brasileiras de navegação com grandes empresas estrangeiras, mediante parcerias, fusões e incorporações. Ao mesmo tempo, a indústria de construção naval brasileira foi praticamente desativada. Ferreira Neto (2010) esclarece que tal quadro indicava acentuada fragilidade do País, no tocante ao risco de permanecer o seu tráfego marítimo dominado por monopólios de empresas estrangeiras, dada a diminuta frota de navios próprios. De acordo com o citado autor, naquela época as Escolas de Formação de Oficiais da Marinha Mercante vinculadas à Marinha do Brasil formavam turmas que somavam o reduzido número de, no máximo, 30 novos oficiais por ano.

Recopilando, historicamente a indústria naval e a navegação nacional sempre foram apoiadas pelo governo, com políticas de subsídios e reservas de mercado. Se na década de 1970 o Brasil alçou à posição de segundo maior fabricante de navios (perdendo apenas para o Japão) com expressiva frota mercante, ao final da década de 1990 assistia-se tanto à internacionalização patrimonial dos armadores nacionais - restando diminuta frota nacional para garantir políticas de frete do comércio internacional ou assegurar o transporte de cabotagem na costa brasileira -, como à desativação da indústria da construção naval. Apesar do reconhecimento dessas condições pelos agentes do setor, principalmente dos trabalhadores marítimos e forças armadas, não existia qualquer ação efetiva por parte do governo federal destinada a reverter a situação. Tal quadro carregaria, como será visto, significativas implicações políticas.

---

<sup>91</sup> Ervilha, Dalto e Suertegaray (2008, p. 60) enumera três empresas que hoje operam na cabotagem: a Aliança Navegação, pertencente ao grupo *Hamburg Süd*, da Alemanha; Mercosul Line, pertencente à Maersk, de capital dinamarquês; e a *Log-In* Logística Intermodal S.A. (ex-Docenave), empresa aberta, listada na Bolsa de Valores de São Paulo.



### 3.6 O GEIPOT e o planejamento dos transportes

A criação do GEIPOT, em 1965, é um marco na história do planejamento dos transportes no Brasil. Inicialmente com o nome de Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes, o GEIPOT tinha caráter interministerial, formado pelos Ministros da Fazenda e Planejamento e pelo Chefe do Estado Maior das Forças Armadas, sob a coordenação do então Ministério de Viação e Obras Públicas.<sup>92</sup>

O grupo foi instituído a partir da constatação de que as políticas adotadas para as diversas modalidades não convergiam para uma matriz integrada e equilibrada de transportes. Argumentava-se que o planejamento dos transportes ferroviário, rodoviário e portuário deveria estar integrado com a política nacional de desenvolvimento, e o GEIPOT viria para desempenhar esse papel.

Em 1969, o Decreto-Lei 516 transformou esse grupo executivo em Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes, subordinando-o ao Ministro dos Transportes. Assessorar o Ministério em suas tarefas de planejamento passou a ser a sua principal atribuição. Com a Lei 5.908, de 20 de agosto de 1973, o GEIPOT foi reorganizado na forma de uma empresa pública, a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, preservando-se a sigla.

Novas tarefas foram assumidas pela empresa, consolidando o papel de entidade de planejamento e assessoria técnica ao Ministério dos Transportes. Nessa fase, a assistência técnica do GEIPOT foi também estendida a outras empresas públicas, organizações de governos estaduais e municipais, bem como a entidades e agências de governos estrangeiros, prestando, assim, colaboração nos acordos de cooperação técnica internacional oferecida pelo Brasil.

Lima Neto *et al.* (2001, p. 448) evidencia que, mais do que um órgão, o GEIPOT representava todo um consenso que se instalara em termos de política de transportes, sob o princípio de que transporte é atividade-meio. E que deveria ser visto como um todo em suas conexões com os demais setores da economia, assim como suas inter-relações entre os modos de transportes (ferroviários, rodoviários, aviação, portuários, marítimos e fluviais). Entretanto, como ressaltam os autores, mesmo com a intenção de integrar as várias modalidades, a prioridade não mudou de fato e as rodovias continuaram predominando na agenda governamental: o desenvolvimento institucional do subsetor rodoviário, marcado por injunções

---

<sup>92</sup> Fonte: <http://www.geipot.gov.br>.

políticas e econômicas (vide autonomia administrativa e financeira do DNER e o favorecimento da indústria automobilística no Brasil) fez com que os programas de construção rodoviária se divorciassem do planejamento integrado.

Os anos de 1980 foram marcados pelo início da hegemonia das ideias e práticas neoliberais no Brasil. Iniciou-se, assim, o questionamento das atividades voltadas para o planejamento, pois este era associado a práticas estatizantes e centralizadoras. A ênfase política estava na estabilidade macroeconômica. O resultado foi o desmonte e a desativação gradativa de toda uma capacidade de planejamento do Estado brasileiro, o que se fez sentir, maiormente, no setor de transportes (LIMA NETO *et al.*, 2001, p. 462).

Durante seus 36 anos de existência, o GEIPOT assessorou o Poder Executivo no planejamento, na formulação e na avaliação das políticas do setor de transportes, o que lhe permitiu constituir um corpo técnico qualificado e valioso acervo de informações e conhecimentos, transformando-o em centro de referência internacional. Entre os trabalhos realizados, encontram-se planos de transporte de caráter sistêmico; programas multimodais para o escoamento de safras agrícolas; planos diretores para ferrovias, rodovias, portos, marinha mercante, navegação interior e transporte urbano; estudos de viabilidade e projetos de engenharia; além de pesquisas aplicadas e construção de modelos analíticos de comportamento e demanda para planejamento dos transportes.

Em sua última fase, o GEIPOT trabalhou nos temas relacionados à privatização e concessão dos transportes, financiamento de infraestrutura e operação, sistema de informações e planejamento de transportes integrados com o meio ambiente, energia e exportação.

Com a reestruturação do setor federal de transportes e criação das agências reguladoras em 2001, o GEIPOT entrou em processo de liquidação em 2002.

### **3.7 A especificidade institucional da aviação comercial no Brasil**

Vale a pena uma nota sobre o desenvolvimento institucional da aviação civil no Brasil. Apesar de ser uma modalidade de transporte, excepcionalmente no caso brasileiro, ela não se encontra dentro das competências do Ministério dos

Transportes. Isso tem suas origens na década de 1940, quando da criação do Ministério da Aeronáutica, ainda no governo Vargas.

Conforme Anderson (1979), o transporte aéreo comercial no Brasil, seguindo tendência mundial, iniciou-se no período entre guerras, aproveitando-se do desenvolvimento da tecnologia aeronáutica e das facilidades de fabricação de aeronaves que se desenvolveram naquele período. Em 1927 começou a operar a primeira linha comercial bem-sucedida no Brasil, entre Rio de Janeiro e Porto Alegre, por uma companhia de origem alemã, a Sindicato Condor. A Viação Aérea do Rio Grande do Sul (VARIG), empresa de capital brasileiro e alemão, também foi fundada naquele mesmo ano.

Após quatro anos do governo autorizar o funcionamento dessas duas empresas, foi criado o Departamento de Aviação Civil (DAC) pelo Decreto 19.902/1931, subordinado ao então Ministério da Viação e Obras Públicas. A primeira legislação regulando a aeronáutica veio no ano seguinte (Decreto 20.914/1932). A aviação comercial era, portanto, subordinada à pasta responsável pelos transportes. Contudo, no ano de 1941, quando da criação do Ministério da Aeronáutica (Decreto 2.961, de 06 de janeiro de 1941), isso mudou.

De acordo com a doutrina político-militar brasileira da época, tudo o que se locomoveria no ar, por questões de “segurança nacional”, deveria pertencer ao novo ministério militar. Assim, de modo diferente dos modelos estrangeiros, o Ministério da Aeronáutica foi criado sob a concepção de comando único, político e estratégico, sobrepondo-se a todas as atividades aeronáuticas do País e integrando a infraestrutura, civil e militar, para uso comum. Argumentava-se igualmente que havia desperdícios de meios, decorrentes da existência de três aviações gerenciadas em separado: do Exército, da Marinha e a comercial. Fundiram-se, assim, as aviações do Exército e da Marinha, que já existiam, criando-se a Força Aérea Brasileira (FAB), e transferiu-se o DAC para o novo Ministério da Aeronáutica, que reuniria a direção de toda a aviação brasileira.

Para o IPEA (2010, p. 353-358), em linhas gerais, ocorreram no Brasil duas grandes reformas na regulação do transporte aéreo: a primeira, no início da década de 1970, por meio do intervencionismo e da regulação estrita, conhecida como “competição controlada” e associada a políticas e mecanismos de integração territorial e desenvolvimento regional; a segunda, executada no início da década de 1990, sob a forma de política de “flexibilização”, com vista a mais liberdade de ação

do mercado, alterando os rígidos padrões de controle de linhas, frequências, reserva de mercado e entrada de empresas e preços.

Na década de 1970, assistiu-se à intensificação da regulação estatal na atividade, com a adoção de políticas de estímulo a fusões de empresas e segmentação de mercados, já que a proliferação de empresas aéreas nas décadas de 1950 e 1960 havia gerado ambiente de competição predatória, cujas consequências foram corrigidas pelo intervencionismo governamental no setor (BARAT, 2007). Em seguida, criou-se, em 1975, a aviação regional em bases monopolísticas, devido ao abandono de uma série de rotas que se tornaram antieconômicas pela utilização de aviões a jato (com mais assentos), associado ao desejo de se criar mercado para os aviões desenvolvidos pela Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A. (EMBRAER) (PINHEIRO; SADDI, 2005, p. 342). Nesse período, as variáveis preço e frequências de voo eram definidas pelas autoridades aeronáuticas e a entrada de novas empresas era rigidamente controlada, não havendo competição entre empresas que operavam ligações nacionais ou regionais.

Na década de 1990, iniciou-se o processo de flexibilização regulatória da aviação comercial brasileira a partir de um processo de introdução da competição no subsetor, caracterizado por uma série de medidas revendo segmentações de mercado, autorizações para a entrada de novas companhias e fixação de tarifas. Para Salgado (2008), a política de flexibilização começou efetivamente em 1992, como parte integrante do Programa Federal de Desregulamentação (Decreto 99.179/1990), apesar de elementos de liberalização de preços por meio de bandas tarifárias já estarem vigentes desde 1989. Em seguida, veio uma sequência de portarias expedidas pelo DAC. Segunda a autora, o processo de liberalização aconteceu em três rodadas, respectivamente, em 1992, 1998 e 2001. Na primeira rodada, os monopólios regionais foram abolidos e a entrada de novas operadoras passou a ser estimulada, resultando em uma onda de pequenas companhias aéreas entrantes no mercado. Outra medida adotada foi a introdução de preços de referência, com novas bandas tarifárias que variavam de -50% a +32% do valor principal. Na segunda rodada de liberalização, foram removidas as bandas tarifárias, pondo em prática a total liberalização dos preços. Por fim, a terceira rodada veio com a flexibilização dos processos de entrada de novas firmas e de pedidos de novas linhas aéreas, frequências de voo e aviões.

Cabe ressaltar que, desde 1941, vigorou a gestão centralizada, sob a égide do Ministério da Aeronáutica. Este tinha a responsabilidade, além da regulação da

aviação civil, pela administração da infraestrutura aeroportuária (a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO - foi criada pela Lei nº 5.862/1972 e vinculada ao Ministério da Aeronáutica). De acordo com Rodrigues (2004), durante o período de existência do DAC as delegações para a operação de linhas aéreas eram ato discricionário, i.e., não seguiam qualquer processo licitatório. O processo de alocação de empresas no mercado sequer obedecia a legislação de concessões, pois a Lei 8.666/1993 estabeleceu, em seu artigo 122, que as concessões de linhas aéreas deveriam observar procedimento licitatório específico estabelecido no Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA). Todavia, o CBA era omissivo quanto a essa questão. Assim, segundo o autor, linhas e rotas aéreas eram acertadas e distribuídas em comissões estabelecidas pelo próprio Departamento de Aviação Civil, sem prestar contas à sociedade.

No que se refere à vinculação institucional da atividade à área militar, entretanto, não houve mudanças com a criação do Ministério da Defesa em 1999 pela Lei Complementar 97 de 1999: esta estabeleceu que caberia ao Comando da Aeronáutica orientar, coordenar e controlar as atividades de aviação comercial (art. 18), como também que lei específica criaria a Agência Nacional de Aviação Civil, em substituição ao DAC, estando a nova agência vinculada ao Ministério da Defesa.<sup>93</sup>

### **3.8 Conclusões preliminares**

Este capítulo fez uma análise retrospectiva, mas não exaustiva, do processo de desestatização e liberalização do setor de transportes ocorrido no âmbito federal a partir de 1990. Objetivou-se, com isso, contextualizar a sequência em que foram empreendidas as reformas e situar as principais características institucionais resultantes para cada subsetor. Ambas (sequência e características institucionais) conformarão os interesses, os objetivos e as estratégias dos atores no momento subsequente, quando da criação das agências reguladoras autônomas (objeto do capítulo seguinte).

No quadro de crise fiscal e redução da capacidade do Estado em financiar os investimentos públicos que marcou a década de 1980, as ideias neoliberais de revisão da intervenção do Estado na economia, no sentido de sua redução, ganharam força

---

<sup>93</sup> A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) foi criada em 2005, pela Lei nº 11.182.

material. De acordo com o diagnóstico calcado nas ideias que prosperavam naquela época, o Estado brasileiro tornara-se um “elefante”, lento e pesado, que atrapalhava o livre funcionamento dos mercados. A retomada do crescimento econômico dependeria, assim, de libertar o setor privado das “amarras” do Estado. A vitória de Collor nas eleições presidenciais de 1989 significou o triunfo dessa agenda no Brasil. Deste modo, a conjunção de fatores econômicos, políticos e ideológicos configurou o momento crítico (*critical juncture*) que resultou na adoção das reformas de mercado executadas na década de 1990, nomeadamente nos setores de infraestrutura.<sup>94</sup>

No que se refere aos transportes – setor historicamente marcado por forte intervenção e centralização estatal –, no primeiro dia de seu mandato, em 15 de março de 1990, o Presidente Collor dissolveu várias entidades da administração pública Federal, entre elas a PORTOBRÁS e a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU). Naquele mesmo ano instituiu-se o Programa Nacional de Desestatização que, junto ao Programa Federal de Desregulamentação, embasou uma série de políticas liberalizantes no setor: no transporte aquaviário, a liberalização da navegação de longo curso e o envio ao Congresso de projeto de lei para a reforma dos portos, que resultou na Lei 8.630/1993; na aviação civil, a extinção dos monopólios regionais e introdução das bandas tarifárias; no transporte ferroviário, a inclusão da RFFSA, por medida provisória no PND; nas rodovias, o lançamento do Programa de Concessões de Rodovias Federais (PROCROFE).

Com o governo de FHC deu-se prosseguimento à agenda de reformas. A promulgação da Lei das Concessões (derivada de projeto de lei do então Senador Fernando Henrique Cardoso) deu o embasamento que faltava para a efetivação da concessão dos serviços e das infraestruturas para a iniciativa privada. Em 1995, primeiro ano do governo FHC, foram também aprovadas as emendas constitucionais que desconstitucionalizam a reserva de mercado da navegação de cabotagem de mercadorias para embarcações nacionais e que acabariam com a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional. No ano seguinte, veio a Lei 9.277/1996, que embasou a delegação da União para estados e municípios da administração e exploração dos portos e rodovias federais. O setor de transportes

---

<sup>94</sup> Conforme Collier e Collier (1991), os momentos críticos são caracterizados pelos períodos históricos em processos causais importantes engatilhados, nos quais uma determinada opção é selecionada a partir de um leque de alternativas, canalizando os movimentos futuros em uma direção específica. Assim, então, uma nova sequência começa, sob condições iniciais preexistentes.

experimentou, assim, toda uma série de políticas desestatizantes, liberalizantes e descentralizantes. O QUADRO 4 sintetiza as transformações indicadas.

Depreende-se que a diretriz das políticas desestatizantes eram, basicamente, liberalizar e/ou descentralizar os serviços e concedê-los à iniciativa privada. Isso bastaria para aumentar a eficiência dos mesmos, pois “o mercado faria melhor que o Estado”, além de aliviar os problemas de caixa do governo.<sup>95</sup> Assim, o processo de reformas seguiu a trajetória histórica de administração por subsetores, sem preocupação com a integração ou complementaridade entre os diversos modos. Ademais, não se estabeleceram previamente marcos regulatórios e estruturas organizacionais ajustadas à nova situação; negligenciou-se o fato de que mercados mais livres requerem o fortalecimento das funções de regulamentação, controle e fiscalização por parte do Estado (VOGEL, 1996). Ao contrário, as ações empreendidas (demissão de funcionários e extinção de organizações públicas) vieram desestruturar a capacidade regulatória e organizacional do governo federal. A resultante foi um mosaico de participações e interesses materializados nas situações de fato consolidadas e nos contratos firmados (em geral, com longos prazos de duração).

---

<sup>95</sup> Bielschowsky *et al.* (2002, p. 111) relata que o setor de transportes encontra limitações na atração de capitais privados. Nas rodovias, a baixa atratividade decorre da combinação insatisfatória entre rentabilidade, incertezas e riscos inerentes a essa atividade e pelo *trade-off* entre maximização das receitas fiscais nas concessões e maximização das exigências de investimentos nos processos licitatórios (quanto maiores essas exigências, menor o valor que os candidatos estarão dispostos a pagar nas licitações ou maior a tarifa que exigirão). Nas ferrovias, com a privatização o governo esperava reduzir a pressão sobre as finanças públicas, já que o modo ferroviário de carga não é competitivo na matriz de transporte brasileira. Ademais, as ferrovias foram vendidas para os antigos clientes preferenciais das operadoras estatais, não se alterando o quadro anterior à privatização. Nos portos, por sua vez, o sentido geral da privatização foi descentralizar a operação e a prestação dos serviços, acolhendo a participação da iniciativa privada na exploração e administração do setor para promover, assim, redução dos custos operacionais.

## QUADRO 4

Sinopse: a desestatização no setor federal de transportes na década de 1990  
(até a criação das agências reguladoras, em 2001)

Itens	Ferrovias	Rodovias	Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros	Transporte Rodoviário de Cargas	Portos	Navegação marítima	Transporte aéreo
<i>Antecedentes (anos de 1930 aos de 1980)</i>	<p>Encampação das ferrovias concessionadas ao capital privado</p> <p>Criação da RFFSA, em 1957.</p> <p>Criação da empresa estadual FEPASA, em 1971.</p>	<p>Criação do DNER (1937)</p> <p>Concessão de autonomia financeira e administrativa ao DNER e instituição do Fundo Rodoviário Nacional, em 1945.</p> <p>Desvinculação de receitas para a infraestrutura rodoviária, a partir de 1982.</p> <p>Vedação da vinculação de impostos a órgãos, fundos ou despesas predeterminadas, pela Constituição de 1988.</p>	<p>Serviços sempre prestados pela iniciativa privada, sob delegação do Poder Público.</p> <p>Regulação dos serviços a cargo do DNER de 1969 até 1990.</p>	<p>A atividade sempre operou em ambiente desregulado, no que diz respeito às questões econômicas.</p> <p>Necessidade de registro das empresas e veículos autônomos de transporte rodoviário de carga, com condições para o exercício da atividade, a partir de 1983.</p>	<p>O Estado detinha o monopólio da operação portuária.</p> <p>Os sindicatos de trabalhadores detinham o monopólio da gestão da força de trabalho avulsa.</p> <p>Os terminais de uso privativo só podiam movimentar cargas próprias</p> <p>Portobrás, empresa <i>holding</i> criada em 1975</p>	<p>Encampação de companhias de navegação privada.</p> <p>Criação, em 1958, da Taxa de Renovação e do Fundo da Marinha Mercante.</p> <p>Criação da SUNAMAM, em 1969.</p> <p>Reserva de carga à bandeira brasileira e políticas de apoio à construção naval nacional.</p> <p>Exclusividade da cabotagem para armadores brasileiros.</p>	<p>Início da operação da CONDOR e VARIG, em 1927.</p> <p>Criação do DAC, em 1931, vinculado ao Ministério de Viação e Obras.</p> <p>Criação do Ministério da Aeronáutica, em 1941, com a transferência do DAC para sua alçada.</p> <p>Intensificação da regulação estatal a partir da década de 1960.</p> <p>Criação da aviação regional em 1975.</p>

Continua



Continua QUADRO 4

Itens	Ferrovias	Rodovias	Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros	Transporte Rodoviário de Cargas	Portos	Navegação marítima	Transporte aéreo
<p><i>Principais características das reformas dos anos de 1990</i></p>	<p>Concessão dos serviços e arrendamento do material rodante e instalações da RFFSA à iniciativa privada, divididas regionalmente em 7 malhas (incluindo a FEPASA)</p> <p>No processo de desestatização não houve distinção entre explorador da infraestrutura, operador e cliente dos serviços.</p>	<p>1ª Etapa do programa de concessões de rodovias federais a empresas privadas.</p> <p>Estadualização e municipalização de rodovias federais por meio de convênios.</p>	<p>Exigência de licitação para entrada de novas empresas no setor.</p> <p>Redução do prazo de outorga para 15 anos, improrrogáveis.</p> <p>Prorrogação das delegações existentes até 2008, para realização de processo licitatório.</p>	<p>Fim da necessidade do registro para empresas e transportadores autônomos.</p>	<p>Dissolução da PORTOBRÁS.</p> <p>Quebra do monopólio público na operação portuária.</p> <p>Quebra do monopólio sindical na administração da mão de obra avulsa (criação dos OGMs).</p> <p>Criação dos CAPs para, em conjunto com as APs, regularem cada porto.</p> <p>Arrendamento para a iniciativa privada de terminais na área do porto organizado.</p> <p>Permissão aos terminais de uso privativo para movimentação de cargas de terceiros.</p>	<p>Extinção da SUNAMAM, em 1989.</p> <p>Liberação da navegação de longo curso.</p> <p>Abertura ao capital estrangeiro das empresas brasileiras de navegação.</p> <p>Liberação do afretamento de embarcações estrangeiras.</p> <p>Suspensão na concessão de prioridades na aplicação do FMM.</p>	<p>Extinção dos monopólios regionais e introdução de bandas tarifárias, em 1992.</p> <p>Liberação das tarifas em 1998.</p> <p>Flexibilização dos processos de entrada no mercado com a operação de novas firmas partir de 2001.</p>

Continua QUADRO 4

<b>Itens</b>	<b>Ferrovias</b>	<b>Rodovias</b>	<b>Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros</b>	<b>Transporte Rodoviário de Cargas</b>	<b>Portos</b>	<b>Navegação marítima</b>	<b>Transporte aéreo</b>
<i>Principais leis e dispositivos jurídicos*</i>	Decreto 473/1992 (inclusão da RFFSA no PND) Lei 8.693/1993 (descentralização da CBTU). Decreto 1.832/1996 (novo regulamento dos serviços). Decreto 2.502/1998 (inclusão da FEPASA na RFFSA).	Decreto-Lei 791/1969 (dispõe sobre o pedágio em rodovias federais). Portaria MT 10/1993 (criação do PROCROFE). Lei 9.277/1996 (estadualização e municipalização de rodovias federais e portos).	Decreto 2.521/1998 (dispõe sobre a outorga de permissão e autorização para a exploração de serviços).	Decreto 99.471/1990 (simplificação do registro de transportadores). Lei 9.611/1998 (dispõe sobre o transporte multimodal de cargas e revoga o Registro Nacional de Transportes Rodoviários de Bens).	Lei 8.630/1993 (Lei de Modernização dos Portos) Decreto 1.990/1996 (Inclusão das Companhias Docas federais no PND) Lei 9.277/1996 (estadualização e municipalização de rodovias federais e portos).	Portaria 7/1991 do Ministério da Infraestrutura. Emenda Constitucional 7/1995 (liberalização do transporte de mercadorias na cabotagem). Lei 9.432/1997 (ordenação do transporte aquaviário).	Decreto 99.179/1990 (Programa Federal de Desregulamentação). Lei Complementar 97/1999 (criação do Ministério da Defesa e previsão da ANAC)
<i>Organizações reguladoras até 2001</i>	DTR/STT do Ministério dos Transportes COFER.	DNER, vinculado ao Ministério dos Transportes.	Departamento de Transporte Rodoviário da Secretaria de Transportes Terrestres do Ministério dos Transportes.	Não aplicável.	Administrações Portuárias (AP) e Conselhos de Administração Portuária (CAP).	Departamento de Marinha Mercante da Secretaria de Transportes Aquaviários do Ministério dos Transportes.	DAC, subordinado ao Ministério da Aeronáutica.

Fonte: elaboração do autor, com base em Castro e Espósito (1998, p. 15-21).

\* Legislação suprassetorial: Lei 8.031/1990 (Programa Nacional de Desestatização); Decreto 99.179/1990 (Programa Federal de Desregulamentação); Lei 8.666/1993 (Lei das Licitações); Lei 8.987/1995 (Lei das Concessões); Lei 9.074/1995 (outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos).

No transporte ferroviário, as malhas foram concedidas aos consórcios formados pelos próprios usuários das ferrovias, portanto, sob a lógica de um negócio, e não de um serviço. Além disso, os contratos de arrendamento foram feitos de forma “quase que emergencial”, i.e., sem regras bem-definidas quanto à preservação do patrimônio transferido, revisão das tarifas e disponibilização desse meio de transporte para o universo de usuários potenciais. Não se deve esquecer também os problemas trabalhistas que a desestatização da RFFSA motivou, tanto no que se refere aos passivos da empresa quanto ao número de demissões resultantes.

No transporte rodoviário de passageiros, as alterações nos regulamentos dos serviços que implicaram a exigência da prévia licitação para outorga das permissões afrontavam os interesses dos incumbentes, que se recusaram a ser submetidos a processo licitatório (situação que perdura até os dias de hoje). Outrossim, no transporte rodoviário de cargas, a extinção do Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Bens contrariou o interesse das empresas transportadoras, que se veem ameaçadas pela concorrência com os transportadores autônomos (caminhoneiros), principalmente. Já o processo de concessão da infraestrutura rodoviária foi iniciado na ausência de marco regulatório (pois a Lei das Concessões foi promulgada dois anos depois) e de estrutura organizacional capacitada para a regulação (já que o antigo DNER se caracterizava como órgão executivo). Na primeira etapa do PROCROFE, os novos concessionários caracterizaram-se pelas grandes empreiteiras nacionais, que acabaram por monopolizar o mercado. Outrossim, foram firmados contratos de longo prazo (entre 20 e 25 anos) que se transformaram no único instrumento de regulação das concessionárias – contratos que foram todos aditados posteriormente, sendo o DNER responsável por quase todas as renegociações.

Por fim, mas não menos importante, as reformas no transporte aquaviário tiveram como consequências a redução da frota e da participação da bandeira brasileira no comércio internacional, a decadência da navegação de cabotagem e a desativação da indústria de construção naval. No que se refere à armação nacional, assistiu-se a um processo de internacionalização patrimonial com a fusão ou venda das empresas nacionais aos conglomerados de capital estrangeiro. Nos portos, por sua vez, a reforma consubstanciada na Lei 8.630/1993 resultou na descentralização da administração, na qual a atividade de regulação é exercida por meio de um arranjo institucional autônomo com características corporativas de representação de

interesses, via CAPs. Se os sindicatos de trabalhadores perderam a primazia para a alocação direta da mão de obra avulsa, eles ganharam assento nos OGMOs e, principalmente, nos CAPs. Em relação aos empresários, além da Lei de Modernização dos Portos ter conferido a representação expressiva dessa categoria nos CAPs (dos quatro blocos que constituem o Conselho os empresários são representados em dois, operadores e usuários dos serviços), ela abriu a possibilidade da “privatização informal” do subsetor ao autorizar que os terminais privativos, que passaram a poder operar cargas de terceiros, fossem criados sem a realização de licitação e passassem a operar com menos restrições regulatórias.

Todos esses elementos conformarão os interesses e as estratégias dos atores no momento subsequente, qual seja, no processo político de criação e delegação dos poderes regulatórios para as agências reguladoras autônomas no setor.

## **4 A RECONFIGURAÇÃO ORGANIZACIONAL DO SETOR FEDERAL DE TRANSPORTES: A LEI 10.233, DE 2001**

### **4.1 Abordagem inicial**

Este capítulo tem como objetivo examinar o processo político que resultou na Lei 10.233, de 05 de junho de 2001, que, entre outras disposições, rerregulamentou a prestação dos serviços de transporte aquaviário, ferroviário e rodoviário; reorganizou a gestão do Sistema Federal de Viação (ferrovias, rodovias, vias navegáveis e portos); e criou a ANTT, a ANTAQ, o CONIT e o DNIT. O relato apoiou-se nas variáveis explicativas do referencial teórico adotado no trabalho (cf. capítulo 1), destacando-se a estratégia dos atores e seus interesses.

Este capítulo se divide em quatro partes, além desta introdução. A seção seguinte apresenta a proposta do Poder Executivo federal de reestruturação regulatória do setor, consubstanciada em projeto de lei. A seção 3, o processo de discussão e aprovação da nova legislação no Congresso Nacional. A quarta seção, os principais aspectos da configuração institucional resultante. Por fim, a última seção expõe as conclusões preliminares sobre o caso analisado.

### **4.2 A proposta do Poder Executivo**

Em 02 de setembro de 1999, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional a Mensagem nº 1.268 submetendo texto de projeto de lei que dispunha sobre a criação da Agência Nacional de Transportes, do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, a reestruturação do Setor Federal de Transportes e outras providências. Na Câmara dos Deputados, o projeto recebeu a denominação de PL-1.615/1999. Na exposição de motivos na mensagem presidencial, constava a intenção do Executivo de estabelecer os lineamentos para o novo papel do Estado em sua função reguladora, completando, assim, as reformas no setor de transportes em curso no Brasil desde o início da década de 1990, com a criação e delegação de poderes regulatórios do Ministério setorial para a agência autônoma (aos moldes da ANATEL, no setor de telecomunicações).

A formulação do PL-1.615/1999 foi coordenada pelo Ministério dos Transportes.<sup>96</sup> Constituiu-se uma comissão envolvendo os secretários do Ministério e os presidentes das estatais vinculadas, cabendo ao GEIPOT (Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes) a coordenação técnica dos trabalhos até o encaminhamento para a Casa Civil. A coordenação do GEIPOT se fez com o apoio de consultoria internacional, que desenhou a estrutura do que seria a Agência Nacional de Transportes, baseando-se nas orientações emanadas pelo Ministério, na experiência internacional, assim como nos debates que surgiram na comissão constituída pelo ministro. O projeto da Agência levou também em conta as diretrizes da reforma administrativa aprovadas pela Presidência da República, elaboradas, à época, pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), e definiu as funções que deveriam ficar no Ministério dos Transportes, as que iriam para a agência reguladora e para a nova agência executiva de infraestrutura.

Nessa concepção, o Ministério dos Transportes seria o núcleo que definiria a política para o desenvolvimento do setor. Isso quer dizer que o Ministério ficaria com a formulação do planejamento estratégico e proposição do orçamento setorial. Além disso, o Ministério dos Transportes determinaria as diretrizes que iriam embasar todo o processo de delegação de serviços e infraestruturas de transportes à iniciativa privada.

A ANT, aos moldes das outras agências já criadas (*e.g.*, ANATEL), seria uma autarquia especial vinculada, mas não subordinada ao Ministério dos Transportes, desempenhando, como autoridade administrativa autônoma, a função de entidade reguladora e fiscalizadora dos segmentos do sistema federal de viação, inclusive os portos, sob exploração da iniciativa privada. À decisão da agência só caberia recurso na Justiça. O objetivo disso seria trazer segurança aos investimentos privados. De acordo com a proposta do Executivo, a ANT seria dirigida por um Conselho Diretor composto de cinco conselheiros nomeados pelo Presidente da República, com mandatos fixos e não coincidentes, a serem sabatinados pelo Congresso. Para garantir a autonomia financeira, a agência contaria, além dos recursos da União, com

---

<sup>96</sup> À época, o Ministro era o deputado gaúcho do PMDB, Eliseu Padilha. Conforme Toledo (2002), Padilha era ligado ao então governador do Rio Grande do Sul, Antônio Brito, e havia fechado, quando de sua posse no Ministério em 1997, uma aliança com a ala do partido que passou a dominar a máquina nacional do PMDB (nomeadamente, deputados Michel Temer e Geddel Vieira Lima, além do senador Jader Barbalho). Ainda segundo o citado autor, Padilha teve também papel fundamental em angariar votos para aprovação do direito à reeleição do Presidente da República e, desde a sua posse, se manteve no cargo até o fim de 2001, a despeito de várias reformas ministeriais no período.

receitas próprias advindas de tributos, impostos e taxas cobradas sobre as concessões e permissões. Destaque-se que, ao contrário de outras agências reguladoras federais (*e.g.*, ANATEL), a estrutura da Agência Nacional de Transportes não contava com um Conselho Consultivo, *i.e.*, um órgão de participação institucionalizada da sociedade nas atividades e nas decisões da futura agência.

As áreas de atuação da ANT seriam, conforme o PL-1.615/1999, as seguintes: o transporte ferroviário (incluindo os ativos arrendados ao setor privado); o transporte rodoviário de passageiros; o transporte multimodal; a marinha mercante e os portos; as rodovias concedidas; e a fiscalização dos ativos federais delegados aos estados. Caberia ainda à agência reguladora a proposição, ao Ministério dos Transportes, para a aprovação deste, dos planos de outorgas do que seria concedido ou permitido, bem como as condições sob as quais essas outorgas ao setor privado seriam efetivadas.

No que se refere à marinha mercante e aos portos, pontos de conflito de interesses na CESP, o projeto do Executivo dispunha: para a marinha mercante, autorização para funcionamento de empresas de navegação (interior, cabotagem, longo curso, apoio marítimo e portuário); liberação de afretamento de embarcações estrangeiras por empresas brasileiras de navegação; liberação do transporte de cargas prescritas (cujo transporte é feito, prioritariamente, por embarcação nacional operada por empresa brasileira de navegação); e fiscalização dos operadores estrangeiros. O Fundo da Marinha Mercante ficaria sob a coordenação e a execução do Ministério dos Transportes. Para os portos: acompanhamento da política de preços; acompanhamento dos resultados das políticas de exploração comercial; acompanhamento da qualidade dos serviços; análise sobre propostas de solicitação de outorgas; acompanhamento de reclamações de usuários; a arbitragem dos conflitos; e concessão e delegação de portos públicos e autorização dos terminais privativos fora da área do porto organizado.

Já o departamento de infraestrutura de transportes, que sucederia o DNER, seria uma autarquia vinculada e subordinada ao Ministério dos Transportes; um órgão executivo de investimento em infraestrutura rodoviária, ferroviária, hidrovária e portuária que ficasse ao encargo do Ministério dos Transportes. Não teria independência administrativa e contaria com recursos financeiros da União. Desempenharia, assim, funções relativas à construção, manutenção e operação de toda a infraestrutura dos segmentos do sistema federal de viação sob administração direta do governo federal. Seria dirigido por um Conselho de Administração e por

cinco diretores nomeados pelo Presidente da República. Os objetivos desse novo departamento, de caráter executivo, seriam: operar e administrar a infraestrutura de transportes sob sua responsabilidade, gerir projetos de infraestrutura e supervisionar e fiscalizar as atividades de entidades delegatórias de obras e serviços.

Em resumo, na proposta do Executivo constava um desenho organizacional com uma única agência reguladora para os transportes aquaviário e terrestre (a intenção de englobar o transporte aéreo não era explícita). A justificava para tal proposta residia no pressuposto de que a aglutinação das modalidades rodoviárias, ferroviárias e aquaviárias de transporte numa só agência traria um benefício fundamental na tomada de decisão, visando à articulação entre os diferentes modos de transporte. Ou seja, que a decisão e o acompanhamento da regulação dos contratos de concessão se dessem sob o enfoque da multimodalidade.

### **4.3 A discussão no Congresso Nacional**

#### *4.3.1 Atores e interesses*

De acordo com a tipologia de Lowi (1964), o Congresso é o lugar ideal para analisar a dinâmica do processo político que resultou na decisão de interesse da pesquisa, pois o setor de transportes é subdividido em modalidades e envolve um mosaico de interesses e atores. A Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre o PL-1.615/1999 na Câmara dos Deputados constituiu-se, assim, na principal arena de negociação entre o poder Executivo, parlamentares e os grupos de interesse. Velasco Jr. (2005, p. 46) descreve que as comissões do Congresso são o *locus* de expressão dos interesses por excelência, por conta da identificação dos parlamentares que nela atuam em relação à matéria a ser apreciada, o que de alguma forma os vincula a setores econômico-sociais específicos. Ao contrário das comissões permanentes, tanto a criação como a designação dos presidentes e relatores das comissões especiais (CESP) são atos discricionários do presidente da Câmara dos Deputados. Fica, dessa forma, evidenciada a conveniência política de constituir esse tipo de comissão quando a matéria é de interesse do Poder Executivo. É durante a negociação de uma proposição legislativa numa comissão do Congresso que o Executivo e sua coalizão legislativa são informados sobre os interesses em jogo, por



meio do mecanismo que a literatura tem denominado de “alarme de incêndio”.<sup>97</sup> Tais interesses são, por sua vez, mediados pelo relator da matéria, que tem papel fundamental, já que cabe a ele apresentar o projeto substitutivo ao original, incorporando propostas dos parlamentares e os interesses dos atores.

O QUADRO 5 relaciona o presidente, relator e demais membros titulares da CESP do PL-1.615/1999, indicando, quando identificado, os vínculos dos deputados com o setor de transportes.

### QUADRO 5

#### Comissão Especial do PL-1.615/1999: membros titulares

Deputado(a)	Partido	Estado	Vínculo com o setor
1. João Henrique, presidente	PMDB	PI	Ministro dos Transportes (entre abril e dezembro de 2002)
2. Eliseu Resende, relator	PFL	MG	Diretor-Geral do DER/MG (1964-1967); diretor-geral do DNER (1967-1974); Ministro dos Transportes (1979-1982)
3. Affonso Camargo	PFL	PR	Ministro dos Transportes (1985-1986) Ministro dos Transportes e das Comunicações (1992)
4. Airton Cascavel	PPB	RR	NI
5. Alberto Goldman	PSDB	SP	Ministro dos Transportes (1992-1993)
6. Alcione Athayde	PPB	RJ	NI
7. Almir Sá	PPB	RR	NI
8. Antônio do Valle	PMDB	MG	NI
9. Aracely de Paula	PFL	MG	NI
10. Ary Kara	PPB	SP	NI
11. Carlos Santana	PT	RJ	Metalúrgico ferroviário da RFFSA (1976-1985), Presidente (1985-1987, 1988-1990 e 1994-1996) e Vice-Presidente (1991-1993) do Sindicato dos Ferroviários
12. Chico da Princesa	PSDB	PR	Bilheteiro, Chefe de Agência, Chefe do Setor de Turismo e Chefe de Garagem e Gerente Administrativo (1974-1995) da Empresa Princesa do Norte S.A. (transporte rodoviário de passageiros)
13. Domiciano Cabral	PMDB	PB	NI
14. Duilio Pisaneschi	PTB	SP	Presidente da Associação das Empresas de Transportes Coletivos do ABCD (1979-1983); Vice-Presidente do Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros de São Paulo (1980-1989); Fundador do Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros Por Fretamento do Estado de São Paulo
15. Eujácio Simões	PL	BA	NI
16. Ildefonso Cordeiro	PFL	AC	NI

Continua

<sup>97</sup> Para McCubbins e Schwartz (1984), é um sistema de papéis, procedimentos e práticas estabelecidos pelo Congresso, que permite aos grupos de interesse acionar os políticos em caso de propostas indesejadas desencadeando uma reação *ex post* dos parlamentares.

## Continua QUADRO 5

<b>Deputado(a)</b>	<b>Partido</b>	<b>Estado</b>	<b>Vínculo com o setor</b>
17. Jandira Feghali	PCdoB	RJ	Cônjuge de Severino Almeida Filho, presidente da Conttmaf. Presidente da Associação Nacional dos Médicos Residentes, (1983-1984); diretora (1984-1986) do Sindicato dos Médicos do Rio de Janeiro; fundadora da União de Mulheres do Rio de Janeiro.
18. José Borba	PMDB	PR	NI
19. José Rocha	PFL	BA	NI
20. Mario Negromonte	PSDB	BA	Secretário Municipal de Transportes de Salvador (1993-1994)
21. Neuton Lima	PFL	SP	NI
22. Olímpio Pires	PDT	MG	NI
23. Oscar Andrade	PFL	RO	Empresário do setor de transporte urbano municipal, Presidente do Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros de Porto Velho (1986-1994); Vice-Presidente, da Federação das Empresas de Transporte de Passageiros de MT, MS e RO (1995.)
24. Osmar Serraglio	PMDB	PR	NI
25. Paulo Feijó	PSDB	RJ	Engenheiro da Rede Ferroviária Federal (1978-1995)
26. Pedro Celso	PT	DF	Presidente do Sindicato dos Trabalhadores em Transporte Rodoviário do DF (1985-1990)
27. Pedro Chaves	PMDB	GO	Secretário de Transportes e Obras Públicas de Goiânia (1995-1998)
28. Romeu Queiroz	PSDB	MG	NI
29. Silvio Torres	PSDB	SP	NI
30. Telma de Souza	PT	SP	Prefeita de Santos (1989-1992), tendo atuado de modo significativo junto aos trabalhadores portuários durante a tramitação da Lei de Modernização dos Portos de 1993
31. Wellington Dias	PT	PI	NI

Fonte: *site* da Câmara dos Deputados.

NI: não identificado.

Como se pode observar, a Comissão Especial (CESP) foi formada por 31 deputados, tendo sido designado presidente o Deputado João Henrique de Almeida Sousa (PMDB-PI) e como relator o então Deputado Eliseu Resende (PFL-MG). Note-se que Eliseu Resende possui longa trajetória no setor de transportes, tendo sido diretor-geral do DER de Minas Gerais, diretor-geral do DNER e, em seguida, Ministro dos Transportes. No Congresso, como deputado federal no período do governo FHC (1995 a 2002), teve papel atuante nos processos de reforma do Estado, já que foi relator da lei que flexibilizou o monopólio do petróleo e criou a Agência Nacional do Petróleo (Lei 9.478/1997) e também a lei que estabeleceu o Sistema Nacional de Recursos Hídricos e criou a Agência Nacional de Águas (Lei 9.984/2000).

Destaca-se, igualmente, a presença na CESP de mais dois outros ex-ministros dos Transportes: Affonso Camargo e Alberto Goldman (o Deputado João Henrique alçou à posição posteriormente, no último ano do governo FHC). A comissão contava também com outros parlamentares que tinham, direta ou indiretamente, vinculações com o setor, especialmente o Deputado Carlos Santana (PT-RJ) e as Deputadas Telma de Souza (PT-SP) e Jandira Feghali (PCdoB-RJ). Esta, apesar de ter destaque na atuação tanto no Sindicato dos Médicos como na União de Mulheres do Rio de Janeiro, era cônjuge do presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aquaviário e Aéreo, na Pesca e nos Portos (CONTTMAF), que reunia as federações de trabalhadores marítimos e portuários.

A CESP realizou ao todo 25 reuniões entre novembro de 1999 e novembro de 2000. Entre elas, 16 tiveram caráter de audiência pública. Nestas, foram ouvidos os mais diferentes atores, entre empresários, trabalhadores, especialistas e representantes de esferas de governo, concernentes aos subsetores de transporte rodoviário, ferroviário, aquaviário e, inclusive, aeroviário. O QUADRO 6 apresenta a relação dos expositores convidados pela CESP, bem como os subsetores a que eles estavam vinculados.

## QUADRO 6

### Expositores nas audiências públicas da CESP do PL-1.615/1999

<b>Data</b>	<b>Nome</b>	<b>Atividade/Setor</b>
23/11/1999	Sr. Eliseu Padilha	Ministro dos Transportes
24/11/1999	Sr. Heinz Georg Herwig	Presidente do Fórum dos Secretários de Transportes dos Estados
30/11/1999	Sr. José Carlos Gomes Carvalho	Vice-Presidente da Confederação Nacional da Indústria
01/12/1999	Dep. Affonso Camargo	Ex-Ministro dos Transportes
	Dep. Alberto Goldman	Ex-Ministro dos Transportes
	Dep. Odacir Klein	Ex-Ministro dos Transportes
	Sr. Cloraldino Severo	Ex-Ministro dos Transportes
07/12/1999	Sr. Antônio Carlos Valente	Conselheiro da Agência Nacional de Telecomunicações
	Sr. José Mário Miranda Abdo	Presidente da Agência Nacional de Energia Elétrica
	Sr. Eloi Fernández y Fernández	Diretor da Agência Nacional de Petróleo
08/12/1999	Sr. Eduardo Bogalho Pettengill	Presidente da INFRAERO
	Sr. Marcos Antônio de Oliveira	Diretor-Geral do DAC

Continua

## Continua QUADRO 6

<b>Data</b>	<b>Nome</b>	<b>Atividade/Setor</b>
14/12/1999	Sr. Bernardo Figueiredo	Presidente Interino da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários
	Sr. José Ferreira David	Representante da Federação das Associações dos Engenheiros Ferroviários
	Sr. Etevaldo Pereira dos Santos	Presidente da Federação Nacional das Associações dos Ferroviários Aposentados e Pensionistas
	Sr. Waldemar Pires Ribeiro	Presidente da Associação dos Engenheiros da Estrada de Ferro Leopoldina
	Sr. Valmir de Lemos	Presidente do Sindicato dos Ferroviários da Central do Brasil
15/12/1999	Sr. Nazareno Afonso	Vice-Presidente da Associação Nacional dos Transportes Públicos
	Sr. Moacyr Servilha Duarte	Presidente da Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias
11/01/2000	Sr. Cláudio Roberto Fernandes Décourt	Vice-Presidente do Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima
	Sr. Severino Almeida	Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aquaviários e Aéreos na Pesca e nos Portos
12/01/2000	Sr. Carlos Acatauassu	Presidente da Associação Brasileira das Entidades Portuárias
	Sr. Wilen Manteli	Representante da Associação Brasileira de Terminais Portuários Privativos e da Federação Nacional dos Operadores Portuários
	Sr. Abelardo Whickam Fernandes	Presidente da Federação Nacional dos Estivadores
	Sr. José Renato Inácio de Rosa	Presidente da Federação Nacional dos Portuários
18/01/2000	Sr. Oscar Conte	Presidente da Associação Brasileira das Empresas de Transporte Rodoviário Intermunicipal, Interestadual e Internacional de Passageiros
	Sr. Alfredo Peres da Silva	Diretor-Executivo da Associação Nacional das Empresas de Transportes Rodoviários de Carga
19/01/2000	Sr. Carlos Alberto Wanderley	Presidente do GEIPOT
26/01/2000	Sr. Genésio Bernardino de Souza	Diretor-Geral do DNER
	Sr. Almir Lopes Calmont de Andrade	Presidente da Associação Brasileira de Engenheiros Rodoviários
	Sr. José Alberto Pereira Ribeiro	Presidente da Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias

Continua

## Continua QUADRO 6

<b>Data</b>	<b>Nome</b>	<b>Atividade/Setor</b>
01/02/2000	Sr. Luiz Fernando Santos Reis	Presidente do Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada
	Sr. Alberto Oliveira Freire Neto	Presidente do Fórum de Secretários Municipais de Transportes
02/02/2000	Prof. Anísio Brasileiro	Departamento de Engenharia Civil da Universidade de Pernambuco
	Prof. Joaquim Aragão	Departamento de Engenharia Civil da Universidade de Brasília
	Prof. José Eugênio Leal	PUC, Rio de Janeiro
	Prof. Rômulo Orrico	Programa de Engenharia da Coordenação do Programa de Pós-graduação da Universidade Federal do Rio de Janeiro
09/02/2000	Sr. Adriano Murgel Branco	Consultor da Secretaria de Estado dos Transportes de São Paulo
	Sr. Frederico Bussinger	Consultor independente na área de transportes, ex-secretário-executivo do Ministério dos Transportes e ex-diretor de Gestão Portuária da Companhia Docas de São Paulo
	Sr. Joseph Barat	Consultor de entidades públicas e privadas, consultor internacional e livre docente da Universidade Federal do Rio de Janeiro
05/04/2000	Brig. Mauro José Miranda Gandra	Presidente do Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias
	Com. Gelson Daguimar Fochesato	Presidente da Associação de Pilotos da VARIG
	Sra. Graziela Baggio	Presidente do Sindicato Nacional dos Aeroviários

Fonte: Câmara dos Deputados.

O projeto de lei originário do Executivo foi recebido pela Câmara dos Deputados com uma série de críticas, tanto dos parlamentares da base governista quanto da oposição. O Deputado Alberto Goldman (PSDB/SP), por exemplo, assim criticou a fraca justificativa do projeto de lei na 6ª reunião da CESP, em 1º de dezembro de 1999:

Quem acompanhar a exposição de motivos vai ficar frustrado. A exposição de motivos do projeto é rala. Ela não expõe absolutamente nada a respeito do projeto. É absolutamente genérica [...] Dá praticamente o título dos capítulos, diz que foram feitos avanços modernizantes, mas não entra no detalhamento da justificativa, da explicação de cada uma das mudanças que estão sendo feitas no setor de transportes. Acho que era papel do governo, da Casa Civil, avaliar e aproveitar todos os trabalhos anteriormente feitos na construção das diversas agências. A Casa Civil tinha a obrigação de ter dado uma coordenação melhor a este trabalho.

Ao mesmo tempo, deputados da oposição e da base governista revelaram lacunas e superposições presentes no projeto. Uma foi a falta de definições claras dos princípios fundamentais que regeriam o setor, dos objetivos da sua reestruturação, bem como de definição clara do papel do Estado nos transportes. Outra foi relacionada à existência de zonas cinzentas entre as competências e atribuições do Ministério dos Transportes e da agência reguladora a ser criada, como também desta com a nova agência de caráter executivo, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. Do mesmo modo, o projeto foi acusado de não tratar a relação das novas organizações com suas congêneres nos estados e municípios. Foi também desaprovado o fato de o governo propor a reestruturação da administração do sistema de transportes sem visão estratégica para o setor, um plano nacional de logística, ou sem a definição prévia sobre o Sistema Nacional de Viação.<sup>98</sup> Por fim, nas audiências públicas, criticou-se o Poder Executivo por ter proposto ao Congresso um projeto de tal importância sem previamente ouvir os interessados, ou seja, o caráter insulado da formulação do mesmo.

Vários pontos do projeto de lei foram objeto de controvérsia e discussão. Um que se destacou se referiu ao fato do subsetor aeroviário não estar incluído numa proposição de reformulação do setor federal de transportes, tanto no que se refere às concessões das linhas aéreas quanto na condução da administração aeroportuária.

Gostaria de fazer algumas observações. Em primeiro lugar, algo com que todos vão concordar: de uma vez por todas, ou assumimos ou dizemos que somos suficientemente fracos para não assumir. Não há nenhuma razão para que o setor aeroviário, o setor de aeroportos não esteja incluído no setor de transportes. [...] Acho que estamos fazendo uma coisa séria aqui - e é assim que temos que fazê-la - e não há como não discutirmos a questão da infraestrutura aeroportuária. É tão importante quanto qualquer outro desses setores. Portanto, não pode ficar como uma reserva de domínio de algumas pessoas do setor público, usem ou não usem galões. Não me interessa, são funcionários públicos como quaisquer outros. Houve um tempo em que eles tinham em suas mãos algo mais do que o galão. No seu peito tinha um galão, mas nas suas mãos tinha algo mais. E a sociedade se atemorizava diante disso. Não é mais a situação. Vivemos num regime democrático, e, no regime democrático, não é mais aceitável que o setor aeroportuário esteja fora de um projeto de reformulação do setor de transportes. Não consigo admitir e não consigo imaginar. E quero ver se alguém consegue dar alguma explicação [...] Historicamente, no Brasil, temos o Departamento de Aviação Civil e a

---

<sup>98</sup> Projeto de Lei 1.176/95, de iniciativa do Executivo, que propunha a reformulação do Sistema Nacional de Viação, constituído pela infraestrutura física e operacional dos transportes de pessoas e cargas em níveis federal, estadual e municipal, ainda estava em discussão no Congresso.

Infraero como concessionária, ligados ao que era o Ministério da Aeronáutica. Hoje, não existe mais o Ministério da Aeronáutica, existe o Comando da Aeronáutica e o Ministério é o da Defesa. Parece-me que se antes já ficava muito claro que era uma relação estranha, no Ministério dos Transportes sentimos isso, porque a todos os congressos a que íamos, na hora de discutir aviação, transporte aéreo, tínhamos de nos retirar da sala, porque não se tratava mais de Ministério dos Transportes; era do Ministério da Aeronáutica (Deputado Alberto Goldman, durante a 3ª reunião da CESP, em 23/11/1999)

Eu fui o primeiro Ministro dos Transportes depois do regime militar. Naquela época, era um tabu falar em transferir transporte aeroviário da Aeronáutica para o Ministério dos Transportes. Ninguém falava nisso. Mas já se passaram 14 anos desde 1985, e hoje já temos o Ministério da Defesa. Portanto, está-se modernizando a estrutura de organização pública federal. Creio que, independentemente do resultado, se transfere ou não, esse é um assunto que teria de ser discutido nesta Comissão Especial. Se a comissão vai aprovar ou não é outra coisa; se o plenário vai aprovar ou não também é outra coisa. Mas não creio que se possa fazer uma análise atual, moderna, transformadora, sem que pelo menos se discuta a possibilidade de finalmente transferirmos o transporte aéreo para o âmbito do Ministério dos Transportes (Deputado Affonso Camargo, na 6ª reunião da CESP, em 1º de dezembro de 1999).

De fato, a CESP incluiu a discussão do transporte aéreo em seus trabalhos, como se depreende da listagem dos expositores convidados para as audiências públicas. Inclusive, chegou-se primeiramente a aventar a inclusão do transporte aéreo no rol de competências da Agência Nacional de Transportes inicialmente proposta e, num segundo momento, que o substitutivo do relator contemplasse a criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Porém, conforme relatos, o Comando da Aeronáutica vetou tais iniciativas articuladas pelo então Ministro da Defesa, Élcio Álvares. Assim, sob a alegação que a lei que definiu as atribuições das Forças Armadas vinculou a gestão da aviação civil ao Ministério da Defesa,<sup>99</sup> a CESP abandonou o assunto e o DAC continuou até o fim do governo FHC sob controle da aeronáutica, sendo a ANAC criada somente no ano de 2005.

Os deputados da oposição, por sua vez, mencionaram a ausência no texto do PL-1.615/1999 de um Conselho Consultivo para institucionalizar a participação da sociedade na Agência Nacional de Transportes, aos moldes da ANATEL e outras agências reguladoras federais recém-criadas, como também a inexistência da questão relacionada à pesquisa e ao desenvolvimento científico e tecnológico. Este, um ponto

---

<sup>99</sup> A Lei Complementar 97, de 09 de junho de 1999, determina que seja criada uma agência reguladora específica para a aviação civil.

reivindicado pela comunidade acadêmica e universitária ligada ao setor de transportes. Durante as audiências públicas, os representantes da Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes (ANPET) alegaram que a questão do desenvolvimento científico e tecnológico não fora devidamente tratada no projeto apresentado pelo Executivo. Propuseram, deste modo, que agência a ser criada tivesse competência na promoção do desenvolvimento científico e tecnológico do setor, aos moldes das leis de criação da ANP (petróleo), ANEEL (energia elétrica) e ANATEL (telecomunicações), ou seja, destinando recursos permanentes para pesquisa.

A proposta de extinção do GEIPOT (a empresa estatal responsável pelo planejamento dos transportes), decorrente da reestruturação apresentada, também causou preocupação a parlamentares e especialistas ouvidos pela CESP, pois o projeto de lei não definia a função do planejamento estratégico dos transportes na nova estrutura organizacional do governo federal.

O projeto de lei foi acusado, igualmente, de não mencionar a RFFSA, particularmente a situação dos trabalhadores, aposentados e pensionistas após a liquidação da empresa.<sup>100</sup> Como indicado no capítulo 3, após o processo de desestatização, a RFFSA foi reestruturada, mantendo uma estrutura nacional com uma administração geral e escritórios regionais para assumir papéis relacionados, principalmente, ao gerenciamento dos contratos de arrendamento e à fiscalização das concessões. Os trabalhadores ferroviários, representados pela Federação das Associações dos Engenheiros Ferroviários (FAEF), a Federação Nacional das Associações dos Ferroviários Aposentados e Pensionistas (FENAFAP), Associação dos Engenheiros da Estrada de Ferro Leopoldina e o Sindicato dos Ferroviários da Central do Brasil, argumentaram que, apesar de existirem dispositivos que viabilizavam a transferência de empregados e funcionários para as novas organizações, nada existia no PL-1.615/1999 que possibilitasse o adequado aproveitamento do pessoal remanescente da Rede. Reivindicavam, assim, com o apoio de deputados da oposição, que tal assunto fosse contemplado no substitutivo do relator, para evitar as demissões entre a categoria que o PL-1.615/1999 implicava, como também definir a situação dos aposentados e pensionistas (a responsabilidade

---

<sup>100</sup> O DOU, em 08 de dezembro de 1999, publicou o Decreto nº 3.277, de 07 de dezembro de 1999, que dispõe sobre a dissolução, liquidação e extinção da Rede Ferroviária Federal.



pelo pagamento de inativos e pensionistas oriundos da RFFSA) e dos fundos de pensão.

Os atores do transporte rodoviário também trouxeram demandas e pontos para discussão aos trabalhos da CESP. O representante da Associação Brasileira das Empresas de Transporte Rodoviário Intermunicipal, Interestadual e Internacional de Passageiros (ABRATI), Sr. Oscar Conte, externou a situação de inquietude dos empresários da atividade tendo em vista a “falta de garantias jurídicas” dos seus contratos. Em outras palavras, dado o prazo fixo e improrrogável das permissões fixadas pelo Decreto 2.521/1998, que atendeu à Lei das Concessões (conforme discutido no capítulo anterior). Com isso, a ABRATI veio reivindicar a prorrogação das permissões em vigor e afastar a necessidade de licitação para operação dos serviços. Talvez, por isso, defenderam durante exposição na CESP a separação de cada um dos segmentos de transporte em agências reguladoras diferentes, i.e., pela facilidade de captura que a criação de agências específicas para cada subsetor pode proporcionar.

No mesmo espírito, as empresas de transporte rodoviário de cargas representadas pela NTC vieram propor a regulação da entrada na atividade, especificamente o instituto da autorização para o exercício da atividade de prestação dos serviços por conta de terceiros e mediante remuneração (caminhoneiros autônomos), mas sem o tabelamento de fretes, mediante a criação do Registro Nacional dos Transportadores Rodoviários de Carga. Propuseram também a proibição aos transportadores de carga própria de prestar serviços a terceiros. Como se discutiu no capítulo 3, a restrição da competição é uma demanda histórica das grandes empresas transportadoras dessa atividade.

Já os atores privados ligados à infraestrutura rodoviária, concessionárias de rodovias e empreiteiros de obras públicas (representados pela Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias, Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias e Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada) não contrapropuseram a proposta do Executivo. Tal grupo objetivava, sobretudo, garantir os contratos de concessão já firmados. Dessa maneira, a criação de uma agência nos moldes pretendidos pelo Executivo não iria de encontro aos seus interesses. Ao contrário, a existência de uma agência reguladora autônoma poderia impedir atos por eles denominados “eleitoreiros”, a exemplo da redução de pedágios acontecida no

estado do Paraná em 1998.<sup>101</sup> O mesmo pode-se afirmar sobre os concessionários dos serviços e arrendatários dos bens e ativos operacionais da RFFSA: a esse grupo de atores, representado pela Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF), havia apenas o interesse na manutenção e integridade dos contratos de concessão e arrendamento já firmados.

Não obstante, foi a questão do transporte aquaviário (navegação marítima e regulação dos portos) que resultou na cisão da agência inicialmente proposta pelo Executivo em duas: uma para o transporte ferroviário e rodoviário, outra para navegação e portos. Houve convergência de interesses nas posições dos trabalhadores (marítimos e portuários) e empresários (administradoras de terminais privados e empresas de navegação) dos dois subsetores, contrários às propostas apresentadas no projeto de lei do governo.

As empresas de navegação nacional, representadas pelo Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima (SYNDARMA), expressaram a ideia de que os transportes aquaviários (especialmente o marítimo) deviam contar com uma agência que tratasse especificamente da atividade. O interesse era que a navegação nacional, inclusive a indústria da construção naval, pudesse contar com uma política específica que soerguesse a atividade.

Como indicado no capítulo 3, após o processo de liberalização e desregulação da atividade ocorrido no início dos anos de 1990, assistiu-se tanto à internacionalização patrimonial dos armadores nacionais, restando diminuta frota de bandeira brasileira para garantir políticas de frete do comércio internacional ou assegurar o transporte de cabotagem na costa brasileira, como a desativação da indústria da construção naval. Em favor da proposta de uma agência para a navegação, argumentaram que uma agência única de transportes, tal como proposto pelo Executivo (responsável pelos transportes rodoviário, ferroviário e aquaviário), ofereceria o risco de relegar a navegação marítima a segundo plano, dada a predominância do modo rodoviário de transportes no Brasil. Assim, propuseram que tal agência fosse criada para dar à marinha mercante brasileira condições autônomas para seu desenvolvimento, agregando, inclusive, a administração do Fundo da

---

<sup>101</sup> Em julho de 1998 (ano eleitoral), o então governador do Paraná, candidato à reeleição, reduziu em ato unilateral em 50% a tarifa nos pedágios das rodovias do estado.

Marinha Mercante, principal instrumento de fomento ao desenvolvimento do setor.<sup>102</sup>

A proposta deste trabalho, diria relativamente até com certa audácia, é que o setor de transportes aquaviários, englobando o transporte marítimo internacional e nacional, o apoio marítimo e portuário e o transporte hidroviário no interior, contasse com a formação de uma agência que tratasse especificamente dele. Essa é a nossa visão. O tratamento em uma estrutura complexa como a Agência Nacional de Transportes, no momento, parece que relegaria o setor de transporte internacional a uma posição um pouco subalterna e traria ao seu relacionamento com os próprios órgãos do governo uma série de dificuldades. Achamos que o setor tem importância e justificativa suficiente para ter relativa independência, com a criação de uma agência específica que cuide desses assuntos, agregando a eles evidentemente as atividades do fundo de marinha mercante (vice-presidente do SYNDARMA, em exposição na 11ª reunião da CESP do PL 1.615/1999, em 11/01/2000).

Mas entre as entidades empresárias do transporte aquaviário, há distinção entre a atividade de transporte em si, englobando a navegação marítima, e as atividades ligadas aos portos. Por conseguinte, se havia por parte dos armadores nacionais a preferência pela criação de uma agência específica para o transporte aquaviário, os empresários vinculados aos portos tinham interesse na manutenção da estrutura administrativa e regulatória do subsetor instituída pela Lei de Modernização dos Portos.

Como abordado no capítulo 3, a Lei 8.630/1993 implicou a descentralização da administração portuária, na qual a autoridade portuária é exercida de forma autônoma pelo binômio Administração do Porto e Conselho de Autoridade Portuária (CAP). Por conseguinte, segundo os segmentos empresariais ligados aos portos representados pela Associação Brasileira dos Terminais Portuários (ABTP), Federação Nacional dos Operadores Portuários (FENOP) e Confederação Nacional da Indústria (CNI), integrante da Comissão dos Portos (movimento empresarial comprometido com a implementação da reforma portuária), a atividade portuária já disporia do agente regulador e fiscalizador. A criação de uma agência reguladora de transportes envolvendo o subsetor, segundo eles, iria prejudicar o processo de modernização em curso devido à superposição de um novo órgão na relação entre CAPs e Administrações Portuárias. Preferiam, assim, que a nova lei evitasse qualquer

---

<sup>102</sup> Como explicado, o Fundo de Marinha Mercante, resultado da cobrança do adicional de frete, é destinado à renovação, recuperação e ampliação da frota mercante nacional e vinculado à política de construção naval.

menção aos portos e terminais privativos. Tal posição foi defendida, sobretudo, pelo presidente da ABTP:

Entendemos que o legislador de 1993 foi sábio, pois, embora a Lei dos Portos tivesse vindo antes da Lei de Concessões e de Licitações, o próprio legislador se preocupou em criar um órgão que cuidasse da administração e da regulação da atividade portuária. Esse órgão é representado pelo Conselho de Autoridade Portuária. O Conselho de Autoridade Portuária delibera, determina as normas e a Administração do Porto executa as deliberações do cargo com a função de autuar, multar quem não cumprir contratos ou infringir as normas e os regulamentos do porto. Mas vejam o desenho. O legislador se baseia em modelos internacionais, que foi a forma que ele encontrou para regionalizar os portos e descentralizar sua administração. Vejam que a União Federal continua com o poder concedente, sempre a primeira responsável pela atividade portuária, mas o CAP é um misto de interesses públicos e privados, com a participação dos quatro blocos: governo, operadores, trabalhadores e usuários. E a administração portuária pode ser feita por uma concessionária ou, como é na maioria dos casos, a Companhia Docas de capital misto (presidente da ABTP na 12ª reunião da CESP, em 12/01/2000).

Já os trabalhadores marítimos, representados pelo Sindicato Nacional dos Oficiais da Marinha Mercante (SINDMAR) e o presidente da CONTTMAF, defenderam a criação de uma agência específica para os transportes aquaviários. Argumentaram, da mesma maneira, que essa atividade era singular (pois sofreria influência de políticas externas, próxima dos assuntos relativos ao comércio exterior) e que a criação de uma agência multimodal, conforme proposto pelo Ministério dos Transportes, constituir-se-ia em um obstáculo ao desenvolvimento do transporte de mercadorias sobre águas devido ao predomínio da “mentalidade rodoviária”. Os trabalhadores marítimos tinham interesse no reerguimento da navegação nacional. Com as transformações ocorridas na atividade pós-desregulação de 1990, os armadores de navios mercantes nacionais começaram a adotar uma série de procedimentos a fim de se tornarem competitivos frente à competição estrangeira. Entre eles, citam-se o corte no número de tripulantes, a diminuição do número de trabalhadores efetivos (contratados por prazo de trabalho indeterminado) e o aumento do número de trabalhadores interinos (contratados por prazo de trabalho determinado). Estes são menos onerosos para as empresas, já que não possuem os mesmos direitos do trabalhador efetivo, como indenização por tempo de serviço, multa rescisória, férias, assistência médica, entre outros. Além disso, a adoção das

“bandeiras de conveniência” por parte de empresas de navegação como forma de minimizar custos acabou por resultar no não cumprimento das normas mínimas para trabalho marítimo, estabelecidas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), tais como salário digno, condições de vida, segurança e trabalho a bordo.<sup>103</sup> No entanto, em convergência com os interesses dos trabalhadores portuários, o presidente da CONTTMAF alegou que a administração, regulação e fiscalização na área portuária já estavam resolvidas na legislação dos portos em vigor.

Ressalto um conflito que muito nos preocupa. Temos tido, ao longo desses últimos anos, de 1993 até agora, inúmeros conflitos na área portuária. O momento atual está lastrado em legislação específica na área portuária, legislação esta, muito especialmente a Lei 8.630, que estaria em conflito direto com o texto [do projeto de lei] dessa ANT da forma como ela está sendo criada. Esse texto, apresentado pelo Poder Executivo, dispõe da competência dessa Agência Nacional de Transportes em regular e fiscalizar o transporte, inclusive o da área portuária. É um conflito de competência direto e tenho a absoluta certeza de que isso será um gerador de grandes conflitos. Entendemos que a área portuária já tem uma legislação própria e até concordamos que uma agência de transportes possa vir a supervisionar o cumprimento de diretrizes, já que a área portuária está diretamente ligada ao transporte aquaviário, uma não existe sem o outro. Mas estamos convencidos de que a regulação e a fiscalização na área portuária é absolutamente incoerente com a legislação que hoje existe (presidente da CONTTMAF, na 11ª reunião da CESP, em 11/01/2000, p. 10).

Os trabalhadores portuários, representados pela Federação Nacional dos Estivadores, Federação Nacional dos Portuários e Federação Nacional dos Conferentes e Consertadores de Carga e Descarga, Vigias Portuários, Trabalhadores de Bloco, Arrumadores e Amarradores de Navios nas Atividades Portuárias (FENCCOVIB), tinham interesse, sobretudo, em manter as conquistas da Lei 8.630/1993. Como indicado no capítulo anterior, para esse grupo de atores, a Lei de Modernização dos Portos é vocacionada à negociação, pois estabelece a gestão descentralizada e instrumentos de relacionamento entre as autoridades portuárias, operadores privados e os trabalhadores, mediante os OGMOs e CAPs. Estes, na visão

---

<sup>103</sup>As bandeiras de conveniência são as bandeiras de alguns países que aceitam o registro de embarcações estrangeiras, geralmente navios, para que os armadores possam daí retirar benefícios, sejam eles fiscais, legais ou outros em comparação aos que teriam no seu país natal, propiciando a redução dos custos das embarcações nelas registradas. Há aproximadamente 25 países que oferecem bandeiras de conveniência, dos quais os mais conhecidos são Libéria, Panamá, Chipre, Bahamas e Bermudas. Mais da metade das 20 maiores frotas mundiais está registrada em bandeiras de conveniência (VELASCO; LIMA, 1997).

da categoria, se constituíam em fóruns de negociação e resolução de conflitos com empresários. E a modificação do espírito da Lei de Modernização dos Portos que o PL-1.615/1999, segundo eles, indicava acarretaria prejuízos para os trabalhadores, naquilo que foi conquistado.

Nas palavras do presidente da Federação Nacional dos Estivadores: “nós não estamos satisfeitos [com a atual legislação dos portos]; mas, mal com ela, pior sem ela. Vamos tocando isso como está, porque o texto atual ainda nos favorece em alguns pontos”.<sup>104</sup> Portanto, defenderam o fortalecimento das Autoridades Portuárias, não admitindo que uma agência federal se sobrepusesse à relação entre Administração Portuária e CAPs.

Desse modo, acabou por consolidar-se uma coalizão de interesses entre os atores do subsetor aquaviário (trabalhadores e empresários) que, com o apoio tácito do Comando da Marinha do Brasil, terminaram por incluir no texto substitutivo apresentado pelo relator da CESP a proposta da cisão da Agência Nacional de Transportes em duas agências, a ANTAQ e a ANTT. Essa coalizão foi coordenada pelo presidente da CONTTMAF, Severino Almeida Filho, e vocalizada na CESP pela Deputada do PCdoB do Rio de Janeiro, Jandira Feghali.

Conforme a Unicamp (2002), os atores vinculados à navegação, inclusive os trabalhadores e as forças armadas, têm importância política e poder de influência na direção das políticas públicas para o subsetor. O Comando da Marinha do Brasil é responsável pela orientação e controle da Marinha Mercante nacional, como também pela qualificação e habilitação de seu pessoal que, apesar de civis, fazem parte da reserva naval e podem ser convocados em caso de guerra. A formação profissional dos trabalhadores marítimos se faz em dois níveis (oficiais e guarnição) e de forma bastante distinta entre si, porém ambos os cursos são de responsabilidade do Comando da Marinha. Por sua vez, a autoridade marítima, responsável pela segurança do tráfego aquaviário, é exercida, por delegação, pela Diretoria de Portos e Costas (DPC) do Comando da Marinha, subordinado ao Ministério da Defesa. O DPC tem por missão (conforme Decreto 2.596/1998), entre outras: contribuir para a orientação e o controle da Marinha Mercante, no que interessa à Defesa Nacional; contribuir para a formulação e execução das políticas nacionais que digam respeito ao mar; e habilitar e qualificar pessoal para a Marinha Mercante.

---

<sup>104</sup> Notas taquigráficas da 12ª reunião da CESP do PL 1.615/1999, em 12/01/2000, p. 47.

A doutrina militar de defesa nacional considera estratégico para o País a construção naval e marinha mercante pátrias. Como expôs Fadda (1999), a manutenção de uma frota mercante nacional é útil em situações especiais, como crises de oferta de transporte ou de conflitos diplomáticos ou militares. Nesses casos, a frota nacional própria tem o papel de garantir o fluxo mínimo para o funcionamento das atividades essenciais no país ou de atuar como apoio à marinha de guerra, em tempos de conflito. Uma marinha mercante nacional forte constitui-se, assim, em fator estratégico para o País. Daí a preocupação do Comando da Marinha do Brasil e do DPC com a fraqueza da marinha mercante brasileira e o apoio ao movimento em prol da criação de uma agência específica para a atividade. Ademais, é desnecessário relevar a perda de poder que implicaria ao DPC a criação de uma agência única, aglutinando todas as modalidades de transportes, como proposto inicialmente pelo Ministério dos Transportes.

Em relação à Deputada Jandira Feghali, além dela ser à época cônjuge do oficial da marinha mercante e presidente da CONTTMAF, Severino Almeida Filho, ela compartilhava dos objetivos de caráter nacionalista de soerguer a navegação e a indústria de construção naval nacional. Ademais, tinha interesse na ampliação e consolidação de suas bases eleitorais e redes de apoio, incluindo recursos para financiamento de campanhas.<sup>105</sup> Isso propiciou o encadeamento necessário de motivações para que a Deputada do PCdoB do Rio de Janeiro vocalizasse, na CESP do PL-1.615/1999, os interesses da coalizão formada pelos atores do transporte aquaviário.

#### *4.3.2 O substitutivo do relator*

O Projeto de Lei 1.615/1999 do Executivo foi objeto de 238 emendas apresentadas na Comissão Especial (mais 32 apresentadas em plenário).<sup>106</sup> Entre elas, destaca-se a Emenda 57-CE/99 da Deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ)

---

<sup>105</sup> A consulta ao sistema de prestação de contas eleitorais no *site* do Tribunal Superior Eleitoral, por exemplo, mostra que entre os maiores doadores para a campanha de reeleição de Jandira Feghali à Câmara dos Deputados em 2002 encontram-se estaleiros, companhias de navegação e operadoras portuárias (fonte: [http://www.tse.gov.br/Internet/eleicoes/pretacao\\_2002.htm](http://www.tse.gov.br/Internet/eleicoes/pretacao_2002.htm)).

<sup>106</sup> A partir de outubro de 2000, o projeto começou a tramitar em regime de urgência constitucional. O regime de urgência constitucional é solicitado pelo Presidente da República e prevê que Câmara e Senado se manifestem, cada um em separado, no prazo máximo de 45 dias. Se isso não ocorrer, a matéria entra automaticamente na Ordem do Dia (fonte: [http://www.cartacongresso.com.br/caminhos\\_elabora.asp#tramitacao](http://www.cartacongresso.com.br/caminhos_elabora.asp#tramitacao)).

propondo a substituição global do texto enviado pelo Executivo com a criação de uma agência específica para o transporte aquaviário. No que concerne à navegação, tal agência iria além das funções reguladoras (fixação de tarifas, outorga de autorizações para empresas e fiscalização da atividade), incluindo também incumbências de fomento da atividade, como o financiamento da armação nacional mediante a administração do Fundo de Marinha Mercante. A ideia era recriar a SUNAMAM, que planejava, coordenava, desenvolvia e controlava o transporte aquaviário até 1989 (cf. capítulo 3).

Quanto aos serviços portuários, a emenda reservava às autoridades portuárias (Administrações Portuárias e CAPs) a competência de regulação das áreas sob exploração comercial, idêntico à Lei 8.630/1993 – e somente os portos organizados (públicos) a serem concedidos à iniciativa privada seriam objeto de regulação da agência. A agência para o transporte aquaviário cumpriria, segundo a emenda apresentada, seus objetivos em consonância com as orientações do Ministério dos Transportes e em conformidade com as normas das autoridades marítimas (o Departamento de Portos e Costas do Comando da Marinha do Brasil). A emenda da Deputada Jandira Feghali contou com o apoio dos trabalhadores e empresários dos subsectores de navegação e portuário. Nas palavras do presidente da CONTTMAF:

O texto ideal está no substitutivo da Deputada Jandira Feghali, porque houve contribuições de diversos segmentos do setor [aquaviário e portuário]. Tendo sido ouvido o setor e bastante discutido o tema, chegou-se a um texto, se não ideal, bastante razoável. [...] leiam o substitutivo da Deputada Jandira Feghali: essa é a nossa posição (presidente da CONTTMAF, na 11ª reunião da CESP, em 11/01/2000).

O substitutivo apresentado pelo relator, Deputado Eliseu Resende (PFL-MG), acatou parcialmente a Emenda 57-CE/99 da Deputada Jandira Feghali. Da mesma forma, ampliou significativamente o conteúdo da proposição inicial enviada pelo Executivo.<sup>107</sup> O novo texto tratava agora não só da nova configuração organizacional, mas também da estrutura regulatória do setor federal de transportes: fixava as diretrizes básicas da Política Nacional de Transportes; estabelecia regras para a outorga de concessões, permissões e autorizações para a exploração da infraestrutura

---

<sup>107</sup> Ao projeto inicial foi também apensado o PL 3.093, de 23 de maio de 2000, de iniciativa do Executivo, que criava o quadro de pessoal da Agência Nacional de Transportes e do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.



e prestação de serviços de transportes; e inseria o setor do transporte aéreo no conceito de multimodalidade, entre outras propostas. Além da criação de duas agências (em vez de uma), para os transportes aquaviário e para o transporte terrestre (ANTAQ e a ANTT, respectivamente), o substitutivo também incluiu a criação de mais um órgão, o CONIT. A criação do CONIT foi justificada pela necessidade de se propiciar a intermodalidade, a compatibilização das regras e a integração das políticas dos subsetores, já que agora o setor federal de transportes ficaria com três agências: duas vinculadas ao Ministério dos Transportes e uma (para o transporte aéreo) ao Ministério da Defesa.

Como se pode observar, a decisão da criação de uma agência específica para o transporte aquaviário foi exclusivamente política, pois tanto os ex-ministros de transportes quanto os acadêmicos e especialistas ouvidos pela CESP defenderam a criação de uma única agência vinculada ao Ministério dos Transportes, como era a intenção inicial do Executivo. Vale a pena reproduzir as palavras do relator quando da apresentação do seu substitutivo em 24 de maio de 2000:

Houve atuação forte do setor ligado à navegação, assim como discussão e debate interno entre Ministros de Estado. Finalmente, em um entendimento com o Poder Executivo, na delimitação exata das atribuições, foi o Relator levado à condição de propor a criação de duas agências vinculadas ao Ministério dos Transportes: Agência Nacional de Transportes Terrestres, que cuidará do transporte rodoviário e ferroviário, e Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Deputado Eliseu Resende, na 22ª reunião da CESP).

O apoio tácito do Comando da Marinha foi fundamental para essa decisão, conforme relatos dos atores entrevistados, pois, ao que consta, nem o Ministro dos Transportes nem o relator da CESP eram favoráveis à criação das duas agências.

O Ministério dos Transportes, em momento nenhum, quis se sobrepor à descentralização ou quis mudar a descentralização da Administração Portuária. Por isso achamos também que não há muito sentido, conforme o documento distribuído e assinado pelas federações de portuários, pedir a criação de uma agência de transportes aquaviários. Isso seria um contrassenso. [...] A aglutinação de várias modalidades numa só agência traz um benefício fundamental na tomada de decisão. Hoje, estamos falando muito em transporte multimodal e articulação multimodal. A aglutinação da regulação dos diversos modais numa única agência assegura essa análise multimodal, vamos chamar assim, e traz outros benefícios. Traz o sistema de Marinha Mercante para dentro do sistema geográfico de decisão do Ministério dos Transportes (presidente do

GEIPOT, durante a 14<sup>a</sup> reunião da CESP do PL 1.615/1999, em 19/11/2000)

O novo texto do relator procurou também abrigar a situação do pessoal dos órgãos em extinção, não apenas no ponto de vista dos quadros da ativa, mas também dos aposentados, pensionistas e dos fundos de pensão. O substitutivo criou os quadros de pessoal em extinção, nas duas agências e no departamento de infraestrutura, com a finalidade de absorver o pessoal que viria da RFFSA e do GEIPOT com as mesmas vantagens, preservação de direitos e vencimentos. Também estendeu aos aposentados e pensionistas os direitos assegurados. Determinou ainda que os novos órgãos passassem a ser patrocinadores dos fundos de pensão das empresas extintas, relacionados com os empregados absorvidos, na proporção do número desses empregados. E ficou o Executivo autorizado a remanejar para o Ministério dos Transportes e para outros órgãos da administração pública os funcionários e empregados das entidades extintas e dissolvidas e que não fossem absorvidos pela ANTT, pela ANTAQ ou pelo DNIT.

O primeiro substitutivo do relator foi objeto de 438 emendas. Parte significativa se referiu à criação dos quadros de pessoal dos novos órgãos, níveis salariais e ao quadro do pessoal em extinção da RFFSA e GEIPOT.<sup>108</sup> Várias das emendas apresentadas também propunham a manutenção de órgãos que seriam extintos, em particular do DNER. Nos trabalhos da CESP, funcionários do DNER representados pela Associação Brasileira dos Engenheiros Rodoviários se posicionaram contra a extinção do órgão, argumentando sobre o risco de desmantelamento da capacidade de fiscalização, contratação e execução de serviços que haviam sido construídos desde 1937 (ano da criação do DNER). Defenderam, assim, a manutenção do órgão - sobretudo da sigla -, mas sem as funções reguladoras que este desempenhava desde a execução do PROCROFE.

Ressalte-se, contudo, a emenda ao substitutivo S-433 CE/2000, apresentada pelo Deputado Alberto Goldman (PSDB-SP), que propunha a mudança global do texto apresentado pelo relator, com a eliminação da ANTAQ e a reconcentração das atribuições desta numa agência única, a Agência Nacional de Regulação dos Transportes – o que não foi acatado. O Deputado Goldman justificou assim sua iniciativa:

---

<sup>108</sup> Estava prevista também a extinção da Valec Engenharia, Construção e Ferrovias S.A.

O objetivo do transporte é levar um produto ou pessoa de um lugar ao outro, independente do meio de locomoção. Criar duas agências é duplicar esforços, meios, recursos, sem qualquer resultado na eficiência ou eficácia. Pelo contrário, contribuirá para desarticular o setor que já estará, em parte, desarticulado, pela criação de uma agência para o transporte aéreo. Como imagem, é como se no setor de telecomunicações tivéssemos criados duas agências para o transporte de voz e imagens: uma para transporte através de fios e cabos e uma outra para a propagação via espectro eletromagnético. [...] O que interessa é organizar e articular a multimodalidade, isto é, a integração de todos os modos de transporte. [...] separar o terrestre do aquaviário é um contrassenso e contraria o interesse público (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000, p. 55.247).

Todavia, o texto final da comissão não alterou substancialmente o mérito ou o espírito do primeiro substitutivo apresentado. Especificamente em relação à navegação marítima e aos portos - pontos de conflito de interesses -, ficou reservado à ANTAQ, principalmente: a responsabilidade pelas outorgas de permissões e autorizações para a prestação de serviços de transporte aquaviário de passageiros e cargas, respectivamente;<sup>109</sup> pelas autorizações para a exploração dos terminais portuários privativos; e pela celebração dos contratos de concessão para exploração dos portos organizados (ou públicos) a empresas públicas ou privadas. Foram preservados, dessa maneira, os níveis e as estruturas internas de regulação das áreas e dos operadores nos portos, inclusive as competências e atribuições estabelecidas às autoridades portuárias, sobretudo aos CAPs, conforme expresso na Lei 8.630/1993.

Na comissão, a reação da maioria dos deputados, tanto da oposição quanto da base governista, ao resultado final dos trabalhos foi convergente, pois se conseguiu arranjar os interesses em jogo.

Considero extremamente positivo o avanço que foi considerado no projeto das duas agências, na medida em que o transporte terrestre e o transporte aquaviário têm as suas agências. Sinto-me, inclusive, gratificada, em função de ver acatado, pelo menos parcialmente, substitutivo que entreguei à comissão (Deputada Jandira Feghali, PCdoB-RJ, na 22ª reunião da CESP, em 24/05/2000, p. 25).

Sr. Presidente, Sr. Relator, Sr<sup>as</sup>. e Srs. Deputados, eu esperava um excelente trabalho, mas S.Exa. superou minhas expectativas. Tanto que, neste momento, como representante do PFL, faço minhas as palavras da representante do PCdoB - o que não é comum nesta Casa

---

<sup>109</sup> Assim, o funcionamento das empresas de navegação dedicadas ao transporte de carga passou a depender de prévia autorização da ANTAQ.

(Deputado Affonso Camargo, do PFL-PR, na 22ª reunião da CESP, em 24/05/2000, p. 26).

Quero elogiar o esforço da presidência desta comissão, bem assim do Ministro e Professor Eliseu Resende, nosso Relator. S.Exa. é uma das poucas pessoas nesta Casa que escutam todos os segmentos, independentemente de suas posições ideológicas. Nós, que discordamos várias vezes do posicionamento ideológico do Relator, porque defendemos posição diferente, temos de registrar a sua capacidade de aglutinação quanto às discussões que conseguimos fazer aqui [...] toda a bancada do Partido dos Trabalhadores sente-se contemplada em todas as questões pessoais [...] Nós, da bancada do Partido dos Trabalhadores, vamos votar favoravelmente ao relatório (Deputado Carlos Santana, do PT-RJ, na 24ª reunião da CESP, em 18/10/2000, p. 22-24).

No texto final enviado ao Senado Federal foram incluídos destaques aprovados na última reunião da CESP, entre eles: o instituto da autorização, como era do interesse da NTC, para o exercício da atividade de prestação de serviços de transporte rodoviário de cargas por conta de terceiros e mediante remuneração, apresentado pelo Deputado Feu Rosa (PSDB/ES); o estabelecimento de limite de afretamento de embarcações estrangeiras para o transporte de carga por empresas brasileiras (a fim de estimular a construção naval nacional), apresentado pela Deputada Jandira Feghali (PCdoB/RJ); e a criação de Conselhos de Gestão, de caráter consultivo, como órgãos de participação da comunidade de transportes (governo, usuários, operadores e trabalhadores) nas respectivas agências, defendida pelos parlamentares da oposição.

Protocolizada em 03 de janeiro de 2001, na forma de Projeto de Lei da Câmara 01/2001, a matéria foi apreciada pelo Senado Federal em regime de urgência a partir de 22 de março pelas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania e de Serviços de Infraestrutura. Em plenário, o projeto foi aprovado no dia 26 de abril de 2001, tendo-se rejeitado todas as emendas apresentadas pelos senadores. Em outras palavras, o Senado Federal não alterou o texto enviado pela Câmara dos Deputados, dado que a aprovação de qualquer emenda pelo Senado implicaria o retorno da matéria para a Câmara, atrasando sua aprovação final.<sup>110</sup> No entanto, Collyer (2008, p. 135) relata que no Senado foi firmado um compromisso entre a ABTP e o Poder Executivo no sentido de a futura Agência Nacional de Transportes Aquaviários respeitar as disposições da Lei 8.630/1993 que regulam os contratos de arrendamento e de

---

<sup>110</sup> Para ver detalhes da tramitação do PLC 01/2001 no Senado, consultar <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=46234](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=46234)>

adesão dos terminais privativos, bem como manter as atribuições, competências e formas de atuação dos CAPs.<sup>111</sup> Encaminhado ao Executivo, o projeto foi sancionado com vetos parciais em 05 de junho daquele ano.

Entre os dispositivos vetados destacam-se o que criava uma Secretaria de Planejamento na estrutura do Ministério dos Transportes, incorporando as atribuições do GEIPOT, e o que dispunha sobre as competências específicas do Ministério dos Transportes, distinguindo-as do CONIT. Da mesma maneira, foram vetados os seguintes artigos: que impunha o instituto da autorização ao exercício da atividade de prestação de serviços de transporte rodoviário de cargas por conta de terceiros e mediante remuneração, de interesse das empresas transportadoras de cargas rodoviárias; que dava atribuição à ANTAQ para autorizar às empresas brasileiras de navegação de longo curso o afretamento de embarcações estrangeiras para o transporte de carga sob o limite do dobro da tonelagem própria da solicitante, de interesse dos estaleiros nacionais; que propiciava a renovação ou a prorrogação de contratos de concessão e de permissão de interesse das empresas de transporte rodoviário de passageiros; que criava os Conselhos de Gestão de caráter consultivo e composto por representantes do governo, usuários, operadores e dos trabalhadores em transportes, em cada uma das duas agências, propostos pela oposição; e que dispunha sobre recursos das agências para financiamento de programas de amparo à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico aplicados ao transporte, de interesse da comunidade científica e acadêmica ligada ao setor de transportes.

Conforme a Mensagem Presidencial nº 516, de 05 de Junho de 2001, tais vetos se justificaram por tratarem os referidos artigos de “comandos procedimentais desnecessários e excessivos” (caso da criação da Secretaria de Planejamento que incorporaria as atribuições do GEIPOT) ou pelo assunto já estar “definido em norma anterior” (caso da definição das novas competências da pasta de transportes) ou por “contrariar o interesse público” (caso da renovação ou prorrogação de contratos sem licitação). De acordo com a citada Mensagem, o artigo que limitava afretamento de embarcações estrangeiras por empresas brasileiras foi vetado por “contrariar o interesse público”, uma vez que “limitava o mercado”. Já os dispositivos que criavam os Conselhos Consultivos nas agências e dispunham sobre recursos para financiamento à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico foram vetados pelo chefe

---

<sup>111</sup> Tal acordo foi consubstanciado no Decreto 4.122/2002 (Anexo I, art. 3º, parágrafo 1º), que regulamentou a ANTAQ.

do Poder Executivo ter entendido, respectivamente, que seria inviável a definição exata da composição dos Conselhos, devido à diversidade dos envolvidos, e que as atividades de pesquisa e desenvolvimento estariam ligadas ao DNIT e não às agências.

Apesar de ter sido vetado o dispositivo que instituía a autorização para o transporte rodoviário de cargas, pode-se dizer que os interesses das empresas transportadoras rodoviárias de cargas foram contemplados, mesmo que parcialmente, já que na Medida Provisória 2.217-3 de 04 de setembro de 2001, que alterou a Lei 10.233/2001, o Executivo incluiu a necessidade de inscrição do transportador autônomo no recém-criado Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Carga (RNTRC).<sup>112</sup>

Como se vê, os vetos presidenciais acabaram por anular parte do esforço empreendido pelo Congresso Nacional de formulação da política setorial, como a criação de uma estrutura de planejamento e redefinição das atribuições do Ministério dos Transportes, a criação dos Conselhos Consultivos nas agências com participação da sociedade (aos moldes da ANATEL) e a disponibilização de recursos para pesquisa e desenvolvimento tecnológico no setor.

#### **4.4 Principais aspectos da nova estrutura institucional do setor**

A Lei 10.233/2001 delineou a nova estrutura institucional e organizacional do setor federal de transportes, ao atribuir: (i) a função de regulação dos serviços públicos delegados às empresas privadas à ANTT e à ANTAQ; (ii) a responsabilidade pela execução das atividades mantidas no âmbito público (não delegadas) ao DNIT; e (iii) a definição da política e planejamento estratégico ao CONIT e ao Ministério dos Transportes. Esquemáticamente, o desenho organizacional propugnado pela Lei 10.233/2001 pode ser representado pela FIG. 1.

---

<sup>112</sup> Cf. art. 14-A da Lei 10233/2001.

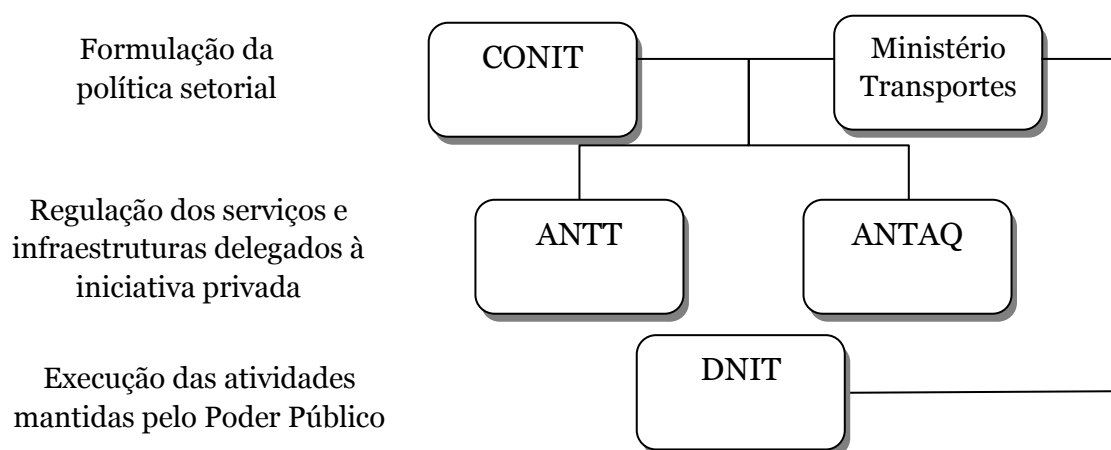


FIGURA 1 – Estrutura organizacional do setor federal de transportes, segundo a Lei 10.233/2001.

Note-se a atribuição conjunta dada ao Ministério dos Transportes e ao CONIT para o estabelecimento de diretrizes para a política setorial, implicando risco de superposição de competências. O texto da lei aprovado pelo Congresso redefinia as competências do Ministério dos Transportes, sendo que este Ministério contaria, inclusive, com uma Secretaria de Planejamento, que incorporaria o acervo, o quadro técnico e as atribuições do extinto GEIPOT. Tal Secretaria prestaria, cumulativamente, assessoramento técnico ao CONIT. Mas os vetos presidenciais acabaram tanto por destituir o Ministério de capacidade de planejamento e de gerar as mencionadas situações potenciais de conflito entre o Ministério e o CONIT.

Quanto às novas agências autônomas, estas tiveram sua constituição efetiva apenas em 2002 – último ano do segundo mandato do Presidente FHC.<sup>113</sup> O CONIT, por sua vez, sequer chegou a ser implementado por aquele governo.<sup>114</sup>

Como primeiro diretor-geral da ANTT foi nomeado José Alexandre Nogueira Resende, ex-presidente da RFFSA e filho do relator e autor da Lei 10.233/2001,

<sup>113</sup> A ANTT pelo Decreto nº 4130 de 13/02/2002, a Antaq pelo Decreto nº 4122 de 13/02/2002, e o Dnit pelo Decreto nº 4129 de 13/02/2002.

<sup>114</sup> O CONIT só foi formalmente instituído em agosto de 2008, pelo Decreto nº 6.550, sendo que até março de 2010 o conselho tinha realizado apenas uma reunião, a de instalação, em 24/11/2009 (o decreto que dispõe sobre o CONIT diz que o conselho deve se reunir ordinariamente a cada seis meses). O CONIT foi criado como órgão vinculado diretamente à Presidência da República, com as atribuições de integrar as políticas de transportes (aéreo, aquaviário e terrestre); estabelecer diretrizes setoriais para a harmonização das políticas nos níveis federal, estadual e municipal; promover a competitividade do setor; definir políticas de apoio ao desenvolvimento tecnológico e medidas de logística do transporte multimodal; e propor reformulações no Sistema Viário Nacional. O conselho é formado pelos Ministros dos Transportes, Defesa, Justiça, Fazenda, Planejamento, Desenvolvimento, e Cidades, sob a presidência do primeiro.

Deputado Eliseu Resende (PFL-MG). Para diretor-geral da ANTAQ, foi indicado Carlos Alberto Wanderley Nóbrega, ex-presidente do GEIPOT e coordenador técnico da comissão do Ministério dos Transportes, que formulou o PL 1.615/1999.

As duas agências foram instituídas como entidades da administração federal indireta, submetidas ao regime autárquico especial, tendo como objetivos implementar, em suas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo CONIT e Ministério dos Transportes. Tanto a ANTT quanto a ANTAQ contam com diretorias atuando em regime de colegiado como órgãos máximos de suas estruturas organizacionais, além de um Procurador-Geral, um Ouvidor e um Corregedor. A diretoria da ANTT é composta de um diretor-geral e quatro diretores; a diretoria da ANTAQ é composta de um diretor-geral e dois diretores. Os membros da diretoria de cada agência são nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal, sendo o diretor-geral nomeado pelo Presidente da República entre os integrantes de cada diretoria. Os membros da diretoria têm mandatos de quatro anos, não coincidentes, admitida uma recondução.

Constituem receitas da ANTT e da ANTAQ, conforme o texto da lei, as dotações orçamentárias, os recursos provenientes das outorgas e arrendamentos, as taxas de fiscalização da prestação de serviços e de exploração de infraestrutura e as arrecadações decorrentes da cobrança de emolumentos e multas, entre outras. A ANTT e a ANTAQ devem submeter ao Ministério dos Transportes suas propostas orçamentárias anuais nos termos da legislação em vigor. Porém, as receitas das agências são passíveis de contingenciamentos orçamentários pelo Poder Executivo, comprometendo a autonomia financeira desenhada. Ademais, o fato de as duas agências não contarem em suas estruturas organizacionais com canais institucionalizados de participação da sociedade civil (Conselhos Consultivos) refuta a hipótese de Mattos (2006), apresentada no Capítulo 1, de que as agências significariam um novo *locus* de circulação de Poder Político, devido à possibilidade do controle democrático pela sociedade dos conteúdos da política regulatória.

Entre as atribuições das agências, estão, principalmente: as definições, revisões e reajustes de tarifas; a proposição ao Ministério dos Transportes dos planos de outorgas para exploração da infraestrutura e a prestação de serviços de transporte; edição de atos de outorga e de extinção de direito de exploração de infraestrutura e de serviços (concessão, permissão e autorização); elaboração e edição de normas e regulamentos relativos à exploração de vias e terminais; e a fiscalização da prestação



dos serviços outorgados. Em relação ao transporte multimodal, à ANTT ficou a responsabilidade de sua regulação e supervisão.

Destaque-se que as novas agências tiveram que administrar contratos previamente firmados, os quais não tinham formulado, e sob ausência de um marco regulatório preconcebido (como o caso das rodovias concedidas, por exemplo). Muitos desses contratos foram feitos em caráter quase que emergencial (como o caso das ferrovias arrendadas). Ao mesmo tempo, tiveram que atuar num modelo de arrendamentos e autorizações de terminais para a iniciativa privada estabelecido antes mesmo da Lei das Concessões (Lei 8.987/1995).

O DNIT, por sua vez, foi criado como órgão para operar, manter e construir de modo unificado a infraestrutura viária federal (hidrovias, ferrovias e rodovias).<sup>115</sup> Todavia, com a não extinção da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., manteve-se nessa empresa pública vinculada ao Ministério dos Transportes a função de construir a infraestrutura ferroviária.<sup>116</sup> Além disso, análise do orçamento do novo departamento mostra que pequena parcela dos recursos é destinada às hidrovias.<sup>117</sup> Assim, apesar da extinção do DNER, o DNIT continuou a ser essencialmente um órgão de construção e manutenção da infraestrutura rodoviária.

---

<sup>115</sup> De acordo com a Lei 10233/2001, o DNIT é uma pessoa jurídica de direito público, submetido ao regime de autarquia vinculada ao Ministério dos Transportes, dirigida por um Conselho de Administração e uma diretoria composta por um diretor-geral e pelas Diretorias de Infraestrutura Ferroviária, Infraestrutura Rodoviária, Infraestrutura Aquaviária, Administração e Finanças, e Planejamento e Pesquisa. Os diretores são indicados pelo Ministro dos Transportes e nomeados pelo Presidente da República, precedida da aprovação do Senado Federal, mas não gozam da prerrogativa do mandato fixo (i.e. podem ser demitidos ad nutum). O órgão conta também com uma Procuradoria-Geral, uma Ouvidoria, uma Corregedoria, uma Auditoria e um conselho de Administração formado pelo secretário-executivo do Ministério dos Transportes (que preside o Conselho); seu diretor-geral; dois representantes do Ministério dos Transportes; um representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e um representante do Ministério da Fazenda. Constituem receitas do DNIT, principalmente, as dotações consignadas no Orçamento Geral da União, os recursos provenientes de acordos, convênios e contratos, e da cobrança de taxas e multas. O DNIT deve submeter ao Ministério dos Transportes a sua proposta orçamentária. Tem a atribuição de participar de negociações de empréstimos com entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais, para financiamento de projetos e obras de sua competência. Cabe também ao DNIT subsidiar o Ministério dos Transportes na formulação dos planos de outorga e de delegação dos segmentos da infraestrutura viária federal.

<sup>116</sup> A Valec S.A. foi inicialmente constituída no âmbito da Cia. Vale do Rio Doce para a Ferrovia Norte-Sul, idealizada no governo Sarney, e depois transferida para a RFFSA sob supervisão do Ministério dos Transportes.

<sup>117</sup> Por exemplo, do total de R\$ 7,3 bilhões do orçamento de 2005 apenas 7% foram destinados ao modo hidroviário (fonte: [http://www.dnit.gov.br/institucional/relatorio-de-gestao/Relatorio%20de%20Gestao\\_2005\\_interenet.pdf](http://www.dnit.gov.br/institucional/relatorio-de-gestao/Relatorio%20de%20Gestao_2005_interenet.pdf)).

#### 4.5 Conclusões preliminares

A reestruturação institucional do setor federal de transportes com a criação das agências reguladoras autônomas veio acontecer depois de os processos de desestatização, liberalização e descentralização dos serviços e infraestruturas terem acontecido.<sup>118</sup> A intenção do Poder Executivo federal quando do envio do Projeto de Lei 1.615/1999 ao Congresso Nacional era criar uma única autarquia especial vinculada ao Ministério dos Transportes para regular e fiscalizar os serviços delegados ao setor privado e um departamento nacional com competências executivas para operar e administrar a infraestrutura de transporte rodoviário, ferroviário e hidroviário. No entanto, a proposição do Executivo foi reformulada pelo Congresso: em vez de uma, criaram-se duas agências autônomas (uma para os transportes terrestres e outra para os transportes aquaviários). Além disso, foi instituído mais um órgão, o CONIT. A Lei 10.233, promulgada em 05 de junho de 2001, rerregulamentou a prestação dos serviços de transportes aquaviário, ferroviário e rodoviário e reorganizou a gestão do Sistema Federal de Viação (ferrovias, rodovias, vias navegáveis e portos). Foram também extintos a COFER, o DNER e o GEIPOT.

O processo de tramitação do projeto de lei do Executivo na Câmara dos Deputados evidenciou a força das trajetórias iniciadas no momento anterior, quando da execução das políticas de desestatização, liberalização e descentralização dos serviços (descritas no capítulo 3). Cada um dos atores ligados aos subsetores atuou de modo a manter o *status quo* ou a inserir dispositivos na nova legislação de modo a atender seus interesses específicos.

No caso do transporte aquaviário, viu-se tanto os atores do subsetor portuário agirem em defesa das instituições preexistentes, engendradas na reforma portuária de 1993, como a atuação dos agentes do subsetor de navegação para a criação de uma organização voltada para o soerguimento da atividade. Tais atores foram capazes de forjar uma coalizão para atuar no Congresso e prescrever seus interesses.<sup>119</sup> Para o

---

<sup>118</sup> Conferir capítulo 3, supra.

<sup>119</sup> “Gostaria que todos os que viessem aqui e fizessem sua exposição tivessem, acima dos seus interesses específicos - que são legítimos e devem ser falados -, algo mais, isto é, os interesses públicos também. Interesse específico é uma pequena parcela do interesse público. Interesse público é muito maior do que isso, mais amplo, mais extenso. Não estamos tratando apenas dos interesses do empresário ou do trabalhador lá no Porto de Santos, mas dos interesses dos empresários, dos trabalhadores, do povo de todo o País. Aquele que não vê porto em hipótese nenhuma, quem sabe, está colhendo, lá no interior do Brasil, um saco ou um quilo de soja e sabe que é fundamental haver um transporte eficiente para que a soja chegue a algum lugar e ele tenha a rentabilidade do seu trabalho. É

sucesso dessa coalizão liderada pelo presidente da CONTTMAF e vocalizada pela Deputada Jandira Feghali, foi fundamental o apoio tácito do Comando da Marinha do Brasil.

Empresários e trabalhadores do subsetor portuário atuaram na defesa das estruturas institucionais estabelecidas na Lei 8.630/93 - a autoridade portuária descentralizada e autônoma, sob o sistema de gestão e regulação calcado no binômio Administração do Porto e CAP. Tal fenômeno pode ser entendido pelo mecanismo de *policy feedback* de Pierson (1993), um processo de retroalimentação entre interesses e instituições: os atores têm interesse na permanência da instituição, mas foi a instituição que moldou os interesses desses atores.<sup>120</sup>

As empresas detentoras ou administradoras de terminais portuários queriam, ao mesmo tempo, garantir as regras estabelecidas na Lei 8.630/1993 quanto aos contratos de arrendamento e de adesão e a estrutura de regulação descentralizada e autônoma consolidada pelos CAPs, nos quais os empresários detêm dois dos quatro assentos que constituem esse Conselho; os trabalhadores, as conquistas obtidas com a Lei dos Portos, entre elas o assento nos CAPs. Por conseguinte, o modelo de governança corporativo instituído com a Lei de Modernização dos Portos de 1993 cristalizou interesses do capital e trabalho e obstruiu a reestruturação regulatória do subsetor intencionada pelo Executivo.

Como a criação de uma agência reguladora para os transportes era inevitável, dada a reforma do aparelho do Estado no governo FHC, os operadores portuários e os detentores de terminais (privativos e públicos) associaram-se aos esforços dos atores da navegação na reivindicação de uma agência específica para os transportes aquaviários. Com isso, tentava-se anular (ou minimizar) as tentativas de ingerência no subsetor portuário contidas na proposta de criação da ANT.<sup>121</sup>

Os atores do subsetor de navegação, por sua vez, foram capazes de transmutar a proposta do Executivo para seus propósitos: acreditava-se que a retomada da regulação estatal sobre a atividade e a criação de uma autarquia especial dedicada ao

---

isso que cobro das pessoas que vêm aqui fazer exposições” (Deputado Alberto Goldman do PSDB-SP na 12<sup>a</sup> reunião da CESP, p. 41).

<sup>120</sup> Segundo Pierson (1993), muitas vezes, as políticas emergem em primeiro lugar, formando grupos de interesse, suas preferências e padrões específicos de mobilização política. Em outras palavras, a ação dos grupos de interesse parece mais seguir do que preceder a implementação de políticas públicas.

<sup>121</sup> Conforme Collyer (2008, p. 136), já no primeiro mandato de FHC se questionava o poder dos CAPs na administração dos portos. Para o citado autor, o Executivo via os seguintes problemas: conflitos entre CAPs e Administração Portuária; inadequada representatividade no Conselhos e excessiva defesa de interesses particulares.

transporte aquaviária seriam capazes de soerguer a marinha mercante nacional.<sup>122</sup> No caso da marinha mercante, trabalhadores, construção naval nacional e forças armadas comungavam o descontentamento com os resultados das políticas de liberalização e desregulação sobre a navegação (redução da frota nacional, desmantelamento da indústria naval, ameaça aos direitos trabalhistas).

O relator do projeto, Deputado Eliseu Resende, foi ator fundamental nesse processo: coube a ele a tarefa fundamental de coordenar os interesses em jogo numa proposta de texto substitutivo negociada com o Executivo e atores privados.

Entre os principais vencedores desse processo encontram-se os atores da navegação marítima, dos portos, parlamentares da oposição – especialmente do estado do Rio de Janeiro – e o relator do projeto.<sup>123</sup> Foram contemplados também os interesses dos trabalhadores ferroviários, pois o substitutivo não apenas absorveu todos os empregados dos órgãos extintos ou dissolvidos, mas também incluiu que todos os direitos e benefícios dos pensionistas, aposentados e inativos fossem assegurados.

Ao analisar as interações políticas numa sequência de eventos, evidenciou-se o papel das políticas precedentes na conformação dos interesses dos atores e mostrou-se como as preferências e estratégias dos atores foram dependentes do contexto institucional, do que estava em jogo. No caso, frente à proposta do Executivo de criar uma agência reguladora para os serviços de transporte, os interesses dos trabalhadores marítimos e portuários, armadores e segmentos empresariais ligados aos portos se tangenciaram e convergiram para um objetivo comum.

Quanto ao resultado, como notou Pierson (2004), os criadores das instituições podem não agir de maneira instrumental, sendo que inovações institucionais podem resultar de coalizões e negociações entre atores políticos com diferentes objetivos que não podem ser facilmente derivados num arranjo específico. Daí uma explicação para o caráter do arcabouço estabelecido pela Lei 10.233/2001. Os vetos presidenciais à lei aprovada pelo Congresso agravaram a situação. Como destacou Guimarães (2006), a superposição de atribuições e as lacunas decorrentes desse arranjo diminuem a eficácia da atuação dos órgãos federais, já debilitados pela carência de recursos e de pessoal.

---

<sup>122</sup> Por exemplo, a Lei 10.233/2001, inciso III, alínea “e”, do art. 14, anulou o art. 20 da Lei 9.432/1997, que dizia que independia de autorização a exploração da atividade de transporte aquaviário de mercadorias.

<sup>123</sup> Lembre-se que o relator conseguiu nomear seu filho como diretor-geral da ANTT.

Assim, a reestruturação institucional no setor federal de transportes mostrou-se dependente de sua trajetória (*path dependent*), no qual os interesses formados em momentos anteriores exerceram significativo papel no processo. Como os institucionalistas-históricos argumentam, reestruturações regulatórias são mais problemáticas em setores maduros, pois maiores são os interesses privados em jogo. Por conseguinte, a mudança foi do tipo *layering*, com a introdução de novas regras e organizações sobre as existentes (MAHONEY; THELEN, 2010).

## 5 A ANÁLISE CAUSAL-COMPARATIVA

### 5.1 Abordagem inicial

Neste capítulo, apresentam-se as inferências analíticas proporcionadas pela análise e cotejamento dos casos estudados. Busca-se responder às perguntas que nortearam a investigação, retomando a hipótese inicial de trabalho (cf. capítulo 1), assim como expor as implicações da análise realizada para o programa de pesquisa institucionalista histórico.

Neste sentido, a seção seguinte reconstrói, com base na abordagem teórica utilizada, a explicação causal para o caso principal da pesquisa. Na seção 3, visando melhorar as inferências para a corroboração da hipótese do trabalho, realiza-se o contraste entre o caso principal e o caso-controle. A seção 4 avalia as contribuições do trabalho ao programa de pesquisa da abordagem teórica utilizada. Por fim, apresentam-se as considerações finais, discutindo as limitações do trabalho, bem como sugestões para pesquisas futuras.

### 5.2 A explicação causal

A pesquisa analisou o desenvolvimento institucional do setor federal de transportes desde o início dos anos de 1990. Especificamente, o processo político que resultou na Lei 10.233/2001, que dispôs sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre e criou a ANTT, a ANTAQ, o CONIT e o DNIT. Para esse objetivo utilizou-se a técnica do rastreamento de processos (*process tracing*) associada à comparação com um caso contrastante, a reestruturação do setor de telecomunicações que redundou na Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472/1997).

Como afirma Pierson (2004, cap. 2), numa sequência de eventos, o momento em que as coisas acontecem afeta como elas acontecem. Em outras palavras, a sequência dos eventos no tempo afeta o seu resultado. No caso das reformas institucionais realizadas na década de 1990 nos setores de infraestrutura isso é verdadeiro, como demonstram os casos analisados neste trabalho.

O processo de reformas no setor federal de transportes começou ainda no governo Collor, nos programas de desestatização e desregulamentação (respectivamente, Lei 8.031 e Decreto 9.9179, ambos de 1990). No transporte ferroviário, a RFFSA foi incluída no Programa Nacional de Desestatização, por medida provisória, em 1992. Também nesse ano foram extintos os monopólios regionais na aviação civil, iniciando o processo de flexibilização da entrada de novas empresas no mercado e de liberalização tarifária. No subsetor rodoviário, o Programa de Concessões de Rodovias Federais foi lançado em 1993 (antes da promulgação da Lei das Concessões, ressalte-se). Já nos transportes aquaviários, a liberalização da navegação de longo curso ocorreu em 1991 e a Lei de Modernização dos Portos foi promulgada em 1993.

Todos esses processos foram impulsionados pelas ideias de redução da intervenção do Estado como forma de enfrentar a situação de crise fiscal e estagnação econômica no Brasil que eclodiu nos anos de 1980 – ideias que tomaram forma concreta com a vitória de Fernando Collor nas eleições de 1989. Tanto o PND quanto o Programa Federal de Desregulamentação, ambos lançados em 1990, enunciavam os objetivos de reordenar a posição do Estado na economia, transferir à iniciativa privada atividades exploradas pelo setor público e descentralizar as ações administrativas para outras esferas de governo.

O setor de transportes, por ser historicamente caracterizado pela intervenção estatal, foi objeto das novas políticas de cunho neoliberal. Contribuiu para isso o fato de que, diferentemente de outros setores - como o de telecomunicações -, as prerrogativas do Estado não estarem fixadas na Constituição de 1988 (com exceção do transporte de mercadorias na navegação de cabotagem, discutidas no capítulo 3). Ao contrário, o artigo 175 da Carta Magna dispunha que o Poder Público podia prestar os serviços públicos de transportes indiretamente, sob regime de concessão ou permissão. Assim, por meio de leis ordinárias, medidas provisórias, decretos presidenciais e portarias ministeriais, o Executivo deu início aos processos de reformas no setor. Posteriormente, a promulgação da Lei 8.987, de 1995 (que regulamentou o artigo 175 da Carta Política), deu a base que faltava para que as políticas desestatizantes deslanchassem no decorrer do governo FHC.

As reformas no setor de transportes, contudo, seguiram a trajetória histórica de formação dos subsetores, transcorrendo sob uma lógica fragmentada, sem preocupação regulatória ou com a complementaridade entre os diferentes modos. A

tônica era “privatizar por privatizar”, porque “o mercado faz melhor que o Estado”. Assim, a resultante do processo de desestatização no setor foi um mosaico de atores privados e interesses cristalizados nas regras e organizações recém-configuradas e nos contratos firmados.

Uma das grandes dificuldades das agências [de transportes] é você regular, você trabalhar em cima dos contratos de concessões já feitos onde muitos deles embutem grandes comandos, tanto na área ferroviária, quanto na área portuária e rodoviária. Você pega a própria condição de rentabilidade dos contratos rodoviários, você vê que hoje é completamente diferente. Você pega a concessão ferroviária feita pelo BNDES, a tônica era privatizar, ele não estava olhando muito como funciona o sistema [...] você começou a fazer uma privatização portuária onde, pela Lei 8.630/1993, a regra é a seguinte: se a iniciativa privada quer arrendar uma área, você arrenda [...] sem saber se é bom para a Companhia Docas, se está dentro do plano de desenvolvimento [do porto] (ex- presidente do GEIPOT, entrevista ao autor em 26/07/2010).

Políticas públicas criam interesses e interesses formam a política (LOWI, 1964). Para Pierson (1993 e 2006) isso ocorre pelo mecanismo de *policy feedback*, no qual reformas institucionais têm capacidade de criar grupos de interesse que, em seguida, têm incentivos para pressionar pela sua manutenção.

Como se discutiu nos capítulos 3 e 4, a reforma portuária de 1993, ao permitir a privatização da operação e das áreas dentro do porto público, criou em cada porto organizado os Conselhos de Autoridade Portuária (CAPs) com competências regulatórias, constituídos por representantes do Poder Público, operadores portuários, trabalhadores e usuários dos serviços, cada um com um voto. Nesse arranjo, o setor privado acabou por possuir dois dos quatro votos do Conselho (dos operadores e dos usuários, constituídos pelos armadores, titulares das áreas privadas, exportadores, importadores e proprietários de mercadorias). Como argumentam Oliveira e Mattos (1998), pode ser do interesse dos trabalhadores (cujo bloco representa mais um voto) entrar em acordo com os operadores em troca de melhores condições de trabalho e remuneração. Em outras palavras, o CAP é uma instância de deliberação e regulação autônoma, de caráter corporativo, em que os interesses dos atores privados podem sobressair-se em relação aos do Poder Público. Como explica a Coordenação Geral de Transportes e Logística da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Nota Técnica nº 16, de 16 de fevereiro de 2009, p. 23):



Os terminais privados, por exemplo, podem estar interessados na minimização das tarifas portuárias, reduzindo os seus custos, bem como na restrição da oferta de áreas para arrendamento, reduzindo a presença de concorrentes. Os trabalhadores podem estar interessados em maior remuneração salarial e restrições à competição com agentes externos ao porto. Os usuários podem estar interessados em reduções do custo total dos serviços e em melhores condições de atendimento [...] A forma como foi estruturada essa instituição [o CAP] pode resultar na necessidade de cooperação entre esses diversos agentes para o equacionamento de seus interesses.

Daí o interesse dos atores privados em manter essa organização regulatória autônoma de forma descentralizada, sem a necessidade de supervisão ou interferência de uma agência nacional.

A Lei 8.630/1993 também autorizou aos terminais de uso privativo movimentar cargas de terceiros. Para a criação de um terminal de uso privativo, conforme a lei, é necessária apenas a autorização do governo federal, sem necessidade de licitação. Isso criou uma situação singular, pois enquanto a exploração dos terminais de uso público depende de concessão precedida de licitação e está sujeita a uma série de regulamentações e fiscalização pela Autoridade Portuária, os terminais de uso privativo gozam de mais liberdade, com menos fiscalização e ônus (inclusive, sem a obrigação de utilizar a mão de obra intermediada pelo OGMO). Daí a posição da ABTP, associação que congrega as empresas detentoras ou administradoras de terminais de uso privativo, pela não inclusão dos portos na nova legislação que criaria a agência reguladora para o setor, como também pelo respeito das disposições da Lei 8.630/1993, que regulam os contratos de arrendamento e de adesão.

Pierson (1993) também argumenta que, da mesma maneira que as instituições criam interesses que vão atuar para a manutenção das regras do jogo, as políticas públicas podem alimentar mobilizações contrárias, envolvendo novas formas de organização política visando transformar a própria política em curso. Foi o que se observou da atuação dos atores do subsetor de navegação marítima nas discussões do PL-1.615/1996 no Congresso. Como visto no capítulo 3, as políticas de liberalização do subsetor,<sup>124</sup> que tinham o objetivo de aumentar a eficiência da atividade e expor os

---

<sup>124</sup> Além do processo de liberalização da navegação marítima ocorrido em 1991, a Lei 9.432/1997, que regulamentou a EC 7/1995, permitiu que empresas brasileiras de capital estrangeiro pudessem receber autorizações do governo brasileiro para atuar na atividade e estrangeiros puderam ser proprietárias de empresas brasileiras de navegação (no passado, havia a necessidade de que 60% do capital estivessem

estaleiros brasileiros à concorrência internacional, tiveram como efeitos a diminuição da frota mercante nacional, o expressivo aumento dos afretamentos de embarcações estrangeiras e a contração da indústria naval brasileira.<sup>125</sup>

Dessa maneira, a criação de uma agência nacional para os transportes dizia respeito diretamente aos interesses dos atores do subsetor de navegação: trabalhadores marítimos, empresas brasileiras de navegação (armadores), donos de estaleiros e, sobretudo, o Comando da Marinha do Brasil. Esta, mediante a Diretoria de Portos e Costas (DPC), é responsável pelo controle da marinha mercante - no que interessa à defesa nacional -, que é considerada o braço desarmado da marinha de guerra (cf. art. 4º da Lei 6.880/1980). Ademais, cabe à Marinha a formação do pessoal marítimo, inclusive dos oficiais da marinha mercante, e a regulação da praticagem.<sup>126</sup> Portanto, é do interesse da Marinha do Brasil o País contar com armação própria e indústria naval forte, como também o controle do pessoal marítimo. E a criação de uma única agência de transportes englobando todos os subsetores, como propunha o Executivo, ameaçava os poderes da Marinha.

Contudo, por questões de hierarquia militar, o DPC não podia trabalhar explicitamente como ator interessado no processo de discussão da Agência Nacional de Transportes no Congresso – o que não impediu que esse ator tivesse papel fundamental no processo, ao pôr em ação uma coalizão em prol da criação de uma agência específica dedicada ao transporte aquaviário.

Da Marinha [do Brasil] nós recebemos o seguinte: esta é a nossa visão para o transporte aquaviário brasileiro, a marinha mercante numa agência única. Agora, nós somos o Ministério de um governo [Ministério da Defesa] e não cabe a nós... [mas] onde nós pudermos colocar avaliações técnicas que deem suporte a esta nossa visão, nós o

---

nas mãos de brasileiros natos). Ademais, permitiu-se que navios estrangeiros operassem a navegação de cabotagem, desde que afretados por empresas brasileiras (contudo, sob processo denominado “circularização”, em que as empresas nacionais consultam as outras sobre a disponibilidade de navios e, a partir daí, autoriza-se ou não o afretamento). Já a navegação de longo curso, ressalte-se, é aberta a qualquer tipo de embarcação, sem privilégios aos navios brasileiros (exceto para algumas poucas cargas ainda ditas reservadas).

<sup>125</sup> Desde a abertura constitucional à cabotagem e à empresa estrangeira, em 1995, a atividade assistiu ao crescimento de nove vezes da bandeira estrangeira. Na navegação no longo curso, se em meados dos anos de 1980 o país tinha a participação da bandeira brasileira para o transporte das cargas nacionais com percentual acima de 30%, em 1999 essa relação pouco ultrapassava 2%, excluindo o transporte de petróleo e derivados.

<sup>126</sup> A praticagem é o serviço de auxílio oferecido aos navegantes, geralmente disponível em áreas que apresentem dificuldades ao tráfego livre e seguro de embarcações, em geral de grande porte. O prático é o indivíduo conhecedor dos acidentes hidrográficos e topográficos de áreas restritas marítimas, fluviais ou lacustres e que nelas conduz embarcações em segurança.

faremos (presidente do SINDIMAR e CONTTMAF, entrevista ao autor em 15/09/2010).

A coalizão em prol de uma agência específica para o transporte aquaviário foi liderada por Severino Almeida Filho, oficial da marinha mercante e presidente da CONTTMAF – confederação à qual estão filiados todos os sindicatos marítimos e as federações de sindicatos portuários. No Congresso, na CESP do PL-1.615/1999, os interesses dessa coalização foram vocalizados pela Deputada Jandira Feghali. Como já indicado, as ideias da Deputada do PCdoB do Rio de Janeiro, então cônjuge de Severino, afinava-se com a orientação nacionalista das ações em prol da navegação e da indústria naval brasileira.<sup>127</sup> Ressalte-se que o objetivo da coalizão não era apenas criar uma agência reguladora para o transporte aquaviário, mas sim uma agência voltada para o desenvolvimento da marinha mercante nacional, nos moldes da antiga SUNAMAM (inclusive com sede no Rio de Janeiro), que agregaria até mesmo as atividades do Fundo de Marinha Mercante, principal instrumento de fomento da atividade.

A existência de uma agência própria vai forçar a existência de uma política e a necessidade de o governo se preocupar em fiscalizar, formular e traçar diretrizes para esse setor. Agora, se ela ficar na superintendência de um departamento de uma agência [geral de transportes] do Ministério [dos Transportes], adeus. Não teremos mais a possibilidade de discutirmos transporte aquaviário (Deputada Jandira Feghali, na reunião da CESP do PL 1.615/1999, em 11/01/2000).

Isso confirma a asserção de Fuks (2000) de que a criação de novos órgãos estatais pode visar à atenção pública em relação a certos assuntos. Ou seja, a criação de agências governamentais dedicadas a um determinado problema “incentiva a formulação e o encaminhamento de demandas difusas em termos adequados ao perfil do problema tal como definido institucionalmente” (p. 81).

Os detentores de terminais privativos, representados pela ABTP, apesar de serem contrários à inclusão dos assuntos portuários no âmbito de uma agência nacional de transportes, acabaram por se unir à coalizão liderada por Severino Almeida, sob avaliação de que numa agência dedicada ao transporte aquaviário, ao

---

<sup>127</sup> Como indicado, oficiais da Marinha Mercante e o Comando da Marinha do Brasil manifestavam seu descontentamento com os resultados das políticas de liberalização e desregulação da navegação marítima, nomeadamente a redução da frota nacional e desmantelamento da indústria naval, recursos considerados indispensáveis para a segurança nacional.

contrário de uma agência única, teriam melhores condições de atuar em favor de seus interesses.<sup>128</sup> Segundo o presidente da CONTTMAF:

Eles [ABTP] se envolveram na defesa da atual Antaq para fugir do escopo que estava sendo preparado para eles dentro da proposta da [criação da] ANT [...] Na realidade, eles tinham expectativa de não serem sequer citados [...] Eu acho que o setor majoritariamente veio a defender a Antaq para se livrar do cabresto de uma agência única (presidente do SINDIMAR e CONTTMAF, entrevista ao autor em 15/09/2010).

Por conseguinte, corroborando a proposição de Pierson (1993), políticas públicas podem criar nichos para que empreendedores políticos superem problemas de ação coletiva. No caso, a proposta de criação de uma única agência vinculada ao Ministério dos Transportes uniu atores que até então estiveram em lados opostos, como os trabalhadores portuários e o setor privado, e os trabalhadores marítimos e os armadores.

No caso dos trabalhadores portuários, o apoio ao pleito de uma agência específica para o subsetor aquaviário surgiu com a avaliação de que seria “preferível ter uma agência a ter o capital privado tomando conta de tudo” (Telma de Souza, entrevista ao autor em 03/01/2011).

Quanto aos atores dos subsetores rodoviário e ferroviário, os concessionários tinham interesses em garantir os contratos já firmados anteriormente e as regras em vigor, sem alterações, o que vinha ao encontro da proposta do Executivo de criação da agência reguladora autônoma. Os trabalhadores ferroviários, por sua vez, estavam mais preocupados com o destino do pessoal da RFFSA do que com a criação da agência propriamente dita. Já os transportadores rodoviários de cargas e de passageiros viam a nova legislação como oportunidade para inserir dispositivos de modo a atender seus interesses específicos: restringir a entrada na atividade, no caso dos primeiros, ou para continuarem operando no mercado sem a necessidade de serem submetidos à licitação, no caso dos últimos.

Para expressar o grau de cristalização de interesses em que se encontravam as instituições do setor federal de transportes no momento da discussão do PL-1.615/1999, pode-se empregar a metáfora utilizada por ex-presidente do GEIPOT:

---

<sup>128</sup> Para Fiani (2002, p. 49) a segmentação da atividade reguladora favorece a captura de uma agência a partir da constituição de *policy networks* restritas apenas a um determinado segmento do setor de transportes.

A gente sabia que o setor de transportes já estava privatizado e sem regras, onde cada um tinha o seu “puxadinho”, vamos chamar assim [...] A [proposta da] agência foi feita tipo “cavalaria em filme americano”, que chega ao final para resolver o problema; [todavia] “o bandido já tinha matado o mocinho e casado com a mocinha” (ex-presidente do GEIPOT, entrevista ao autor em 15/09/2010).

Nesse sentido, pode-se afirmar que o CONIT foi proposto pelo relator do PL-1.615/1999, Deputado Eliseu Resende, na tentativa de integrar a formulação das políticas dos diferentes subsetores, já que isso não foi possível com a criação de uma agência nacional de transportes de caráter multimodal. O CONIT foi criado como órgão a ser formado pelos Ministros da Defesa, Justiça, Cidades, Fazenda, Planejamento e Indústria e Comércio, sob a presidência do Ministro dos Transportes. Porém, como este não tem ascendência sobre os demais, dificultou-se a colocação *de facto* do Conselho em prática.

Tentou-se também resgatar a função planejamento, aos moldes do que foi desenvolvido pelo GEIPOT. No texto da lei aprovado pelo Congresso havia a previsão da criação de uma Secretaria de Planejamento de Transportes, que incorporaria as atribuições do GEIPOT, e este seria dissolvido. Tal Secretaria prestaria assessoramento técnico ao CONIT na formulação de uma política geral a ser implementada pelas agências nacionais de transportes (terrestres, aquaviários e aviação civil). Mas esse dispositivo foi vetado pelo Presidente da República sob a justificativa de que se tratava de “um comando procedimental desnecessário e excessivo” (cf. mensagem de veto parcial à Lei 10.233/2001). Segundo revelou o ex-presidente do GEIPOT em entrevista ao autor (em 26/07/2010), “[nós] queríamos que continuasse a parte de planejamento do transporte, mas que ela agregasse também a parte de pesquisa [...] mas veio a diretoria da Casa Civil em cima: ‘o GEIPOT tem que ser extinto, não vai ter planejamento!’”

### **5.3 O contraste entre os casos**

A estratégia da pesquisa comparativa objetiva identificar as singularidades de um determinado caso, pois, concordante com Weber, “só é possível explicar as causas de casos individuais por meio de outras configurações igualmente individuais”

(KALBERG, 2010, p. 44). Portanto, o contraste entre casos que apresentam variação na variável dependente da pesquisa visa a melhorar as inferências analíticas para a corroboração das hipóteses de trabalho (cf. capítulo 1). Foi utilizado, assim, o processo de reforma do setor de telecomunicações brasileiro que resultou na Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472/1997) como caso-controle para explicar as especificidades do processo de reestruturação institucional do setor federal de transportes consubstanciado na Lei 10.233/2001. Apesar de se reconhecerem as especificidades técnicas e econômicas de cada um desses setores, entende-se que ambos pertencem à mesma classe de eventos, aos serviços públicos de infraestrutura com processos de mudança institucional ocorridos em contextos históricos comuns e sob as mesmas macroinstituições políticas (regras constitucionais, relação Executivo e Legislativo, tradições burocráticas, etc.).

Em ambos os casos, ideias, instituições e interesses auxiliam a explicar os resultados verificados. Entretanto, tais variáveis interagiram sob padrões diferentes. A mudança institucional do setor de transportes foi do tipo *layering*, com a introdução de novas regras e organizações sobre as existentes, diferente, portanto, da mudança do setor de telecomunicações que se enquadraria no tipo *displacement*, com a remoção das antigas regras e organizações, substituindo-as por novas (MAHONEY; THELEN, 2010).

Em contraste com o caso das telecomunicações, o cenário político da reestruturação do setor federal de transportes foi marcado pela coalizão de trabalhadores (marítimos e portuários), empresários (detentores de terminais portuários, armadores, donos de estaleiros) e parlamentares de oposição (especialmente do PCdoB/RJ). Estes, com o apoio tácito do Comando da Marinha do Brasil (Departamento de Portos e Costas), conseguiram durante a tramitação do projeto no Congresso impor suas preferências e modificar a proposta de reorganização inicialmente formulada pelo Ministério dos Transportes. Ressalte-se que essa coalizão envolveu interesses diversos e, por vezes, contraditórios, que apenas se tangenciavam, mas que convergiram para um objetivo comum: a criação de uma agência específica para o transporte aquaviário.

No caso da Lei 10.233/2001, observou-se a ação do mecanismo de *policy feedback* (PIERSON, 1993), tanto reforçando os interesses criados pelos arranjos institucionais existentes (caso do subsetor portuário) quanto alimentando reações

contrárias para que atores pudessem superar problemas de ação coletiva e provocar mudanças na própria política em curso (caso da navegação marítima).<sup>129</sup>

No processo de reforma das telecomunicações isso não ocorreu. Com exceção dos serviços de radiodifusão que foram (por isso) excluídos do processo de reforma, os interesses privados não estavam cristalizados no arranjo institucional consolidado no Código Brasileiro de Telecomunicações; ao contrário, foram formando-se no próprio processo. Primeiro, o interesse de explorar os novos serviços, especialmente de telefonia móvel celular; depois, pela atuação do Estado para viabilizar a exploração dos serviços de telefonia fixa pelo setor privado, vide a atuação do BNDES na reta final do leilão de privatização da TELEBRÁS.<sup>130</sup> Nesse sentido, destaca-se o papel do Poder Executivo, por intermédio do Ministro das Comunicações, como ator dominante do processo, que chamou para si a liderança da reforma, negociando com sua base parlamentar no Congresso e mediando os interesses em jogo (cf. capítulo 2). Além disso, a oposição contava com poucas capacidades de mobilização ou fracos poderes de veto às iniciativas do Executivo. Isso permitiu que a reforma setorial fosse, ao final, aprovada sem que os objetivos principais do Executivo fossem modificados.

A ação do Executivo no caso das telecomunicações foi motivada por várias razões: o interesse em garantir a estabilidade monetária conquistada pelo Plano Real e reeleger Fernando Henrique Cardoso,<sup>131</sup> como também a intenção de “sepultar o Estado varguista”. Para isto, era preciso, além de desestatizar a oferta dos serviços, reformar o aparelho administrativo do Estado, mediante a criação de agências autônomas que substituíssem os Ministérios setoriais.<sup>132</sup>

No caso da reestruturação do setor de transportes não havia motivações tão fortes: primeiro, porque os processos de desestatização, liberalização e descentralização dos serviços já haviam ocorrido; segundo, porque, ao contrário do caso das telecomunicações, a venda, concessão e arrendamento dos ativos não representavam receitas expressivas para o caixa do governo (somente a desoneração

---

<sup>129</sup> Isso corrobora a assertiva de Theodore Lowi de que novas políticas públicas criam novos processos políticos (*policies create politics*).

<sup>130</sup> Que influiu na formação de consórcios, deu garantias financeiras aos investidores nacionais, forjou expectativas nas decisões dos agentes, etc. (vide capítulo 2).

<sup>131</sup> Os recursos advindos da privatização eram meios de diminuir a dívida pública e financiar os déficits em conta corrente para garantir a âncora cambial que sustentava o Plano Real.

<sup>132</sup> Conforme entrevista dada por Luiz Carlos Mendonça de Barros ao jornal O Estado de S. Paulo, de 03/07/2001, Sérgio Motta queria “acabar com o Ministério das Comunicações”.

das finanças públicas).<sup>133</sup> A intenção do PL-1.615/1999, dessa maneira, era completar a reforma no setor com a delegação da autoridade regulatória do Ministério setorial para uma agência autônoma.<sup>134</sup> Mas, para isso, infere-se, tanto fazia ao Poder Executivo ser para uma ou mais agências autônomas.

Ademais, existia a especificidade política da pasta dos transportes notada por Toledo (2002). Segundo esse autor, entre 1995 e 2001 o Ministério dos Transportes constituiu-se na principal pasta ligada à infraestrutura no País, alocando quase 30% dos investimentos realizados no período. Essa condição levou o Ministério dos Transportes a ser uma importante moeda de troca na composição da base política do governo, dado o montante expressivo de rubricas de caráter discricionário.<sup>135</sup> Por essa característica, argumenta Toledo, as agências vinculadas ao Ministério teriam sido as últimas a serem criadas pelo governo FHC no setor de infraestrutura.

Os casos mostraram padrão diferenciado de relações entre o Executivo, Congresso e grupos de interesse. No caso dos transportes, os grupos de interesse atuaram ativamente e conseguiram impor suas preferências mediante uma proposta substitutiva; nas telecomunicações, como indicado, o Poder Executivo conseguiu aprovar o marco regulatório setorial sem que seus objetivos principais fossem modificados.

Os transportes são caracterizados por ser um setor maduro no qual os avanços tecnológicos verificados nas últimas décadas não alteraram as estruturas do mercado vigentes - ao contrário do setor de telecomunicações, que assistiu ao processo de rápidas inovações tecnológicas. Nesse sentido, o processo de reforma setorial seguiu suas trajetórias institucionais (conforme discutido no capítulo 3).

---

<sup>133</sup> Segundo resultados apresentados pelo BNDES, as receitas advindas da desestatização do setor de transportes no período de 1990 a 2002 resultaram em pouco mais de US\$ 2,7 bilhões (do total dos cerca de US\$ 105 bilhões de receitas de vendas e dívidas transferidas dos processos de desestatização no Brasil). Desse valor, US\$ 1,7 bilhões vieram das concessões da malha da RFFSA e o restante, principalmente, do arrendamento de terminais nos portos públicos. As concessões de rodovias federais não geraram receita para o caixa do governo, já que o modelo de delegação adotado foi baseado no critério de menor tarifa. Por sua vez, as receitas da privatização do setor de telecomunicações, para o mesmo período, significaram cerca de US\$ 33 bilhões, entre receitas de venda, concessões e dívidas transferidas.

<sup>134</sup> Gilardi (2004) explica o problema da incerteza política (*political uncertainty*) como razão para a delegação da autoridade regulatória para uma agência autônoma já que, numa democracia, políticas podem ser mudadas ou suprimidas quando um novo partido ou coalizão ganha o poder. Assim, segundo o autor, a delegação seria um mecanismo utilizado por governos para preservar suas políticas, insulando-as enquanto estão no poder, quando percebem que suas oportunidades eleitorais futuras são fracas. Um exemplo dado por Gilardi é o da administração de Margaret Thatcher quando favoreceu as agências reguladoras, delegando-lhes poder, a fim de preservá-las da captura pelo Partido Trabalhista.

<sup>135</sup> Em sua maioria dirigida de forma pulverizada para a manutenção da infraestrutura rodoviária que apresentam significativos dividendos políticos.



Ademais, as reformas no setor de transportes puderam ser iniciadas por medida provisórias ou lei ordinárias, pois não havia restrições constitucionais que fixassem o monopólio da União na prestação dos serviços - com exceção do transporte de mercadorias na navegação de cabotagem. Daí o porquê do processo de mudança do setor ter se iniciado pelas desestatizações e não pela reestruturação regulatória, perfazendo uma sequência inversa ao caso das telecomunicações. Nas telecomunicações, como indicado, foi necessário seguir o caminho da aprovação de emenda à Constituição para abrir os serviços à exploração da iniciativa privada. E a negociação do Executivo com o Congresso para a aprovação da emenda e da privatização das empresas do Sistema TELEBRÁS implicou a necessidade da promulgação de uma lei ordinária dispondo o novo modelo de organização dos serviços e a criação de um órgão regulador.<sup>136</sup> Por conseguinte, se no caso das telecomunicações as instituições preexistentes tiveram efeito de intervenção impactando, sobretudo, no momento e na sequência da reforma, no processo de reestruturação do setor de transportes, elas tiveram efeito independente, permitindo a atuação do mecanismo de *policy feedback*.

#### 5.4 Implicações teóricas

A abordagem teórica utilizada mostrou-se útil para explicar a variação entre os casos estudados e o fenômeno sob investigação, de forma nuançada e rica. Utilizando-se o *process tracing*, pôde-se compreender a complexidade dos processos causais, apreendendo os mecanismos em ação, como também identificar as motivações dos atores. O uso do método comparativo permitiu avaliar a influência dos principais fatores que explicam as diferenças do caso principal em relação ao caso-controle, melhorando as inferências analíticas para a corroboração das hipóteses do trabalho.

---

<sup>136</sup> Deve-se lembrar que a chamada Lei Mínima, que dispunha sobre a abertura da telefonia celular, dos satélites e dos serviços de valor adicionado (Internet), foi resultado da demora que implicaria, devido à complexidade do assunto, o envio pelo Executivo e aprovação pelo Congresso do projeto de lei previsto na emenda negociada com o Congresso (cf. EC-08/1995).

Trabalhou-se com a acepção não determinística do conceito de *path dependence*.<sup>137</sup> Dessa maneira, foram verificadas várias proposições teóricas dos institucionalistas históricos, especialmente de Pierson (1993; 2004; 2006), que afirmam, entre outras, que a ordem e a sequência dos eventos no tempo são importantes para a análise de fenômenos institucionais e que trajetórias específicas, uma vez iniciadas, são difíceis de reverter.

Diferentemente das hipóteses originárias da abordagem da escolha racional sobre as agências reguladoras autônomas (GILARDI, 2004), o caso dos transportes mostrou que o processo de desenvolvimento institucional pode não ter caráter funcional para os atores, pois, como foi mostrado, a criação das agências do setor resultou de coalizões e negociações entre atores políticos com diferentes objetivos, inclusive contraditórios, que não puderam ser facilmente derivados em um arranjo específico.

A tipologia de Mahoney e Thelen (2010) auxiliou no entendimento dos diferentes tipos de mudança presentes nos casos estudados. Nesse sentido, a pesquisa se enquadra no que George e Bennett (2004) chamaram de “*Building Block studies*”. Nestes estudos, a aplicação de *frameworks* para o estudo de casos concretos colabora para o refinamento das teorias, fornecendo “blocos” para a edificação e aperfeiçoamento das tipologias construídas com base em variáveis teóricas. Nessa perspectiva, os casos analisados adequaram-se aos tipos de mudança institucional denominados *layering* e *displacement* (cf. MAHONEY; THELEN, 2010).

Todavia, o uso do modelo tipológico necessitou do aporte de outras variáveis para a compreensão da complexidade dos fenômenos analisados. Relembrando, para Mahoney e Thelen (2010), a mudança do tipo *layering* seria, grosso modo, diferenciada da mudança do tipo *displacement*, pela presença de um contexto político em que os defensores do *status quo* tivessem fortes poderes de veto.

---

<sup>137</sup> Segundo Ebbinghaus (2005), a acepção não determinística do conceito o utiliza no sentido de delinear a trajetória de desenvolvimento de uma instituição formada (como resultado de conflitos políticos e relações de poder) e posteriormente adaptada por atores coletivos. Estes, por sua vez, raramente estão em situações em que podem ignorar o passado e decidir de novo; ou seja, as suas decisões estão vinculadas pelas instituições prévias. A ênfase, portanto, é no momento e na sequência de eventos. A acepção determinística, por sua vez, enfatiza os eventos contingentes no início do processo como condição necessária para caracterizar o conceito, numa relação estocástica (que depende ou resulta de uma variável aleatória) entre as condições iniciais e os resultados finais. Ademais, realça o caráter irreversível do processo (*historical lock-in*): uma vez constituída, uma trajetória estabiliza-se e não mudaria por fatores endógenos (apenas por meio de uma nova conjunção crítica).

No caso da Lei 10.233/2001, não foi isso o que aconteceu exatamente (com exceção do veto do Comando da Aeronáutica às tentativas de criação de uma agência única englobando as três modalidades de transportes: terrestre, aéreo e aquaviário). Como explicado, a transfiguração da proposta inicial do Ministério dos Transportes adveio da capacidade da coalizão dos atores ligados à navegação, apoiados pela Marinha do Brasil, em impor suas preferências durante a tramitação do projeto de lei no Congresso, negociando com o Poder Executivo uma proposta substitutiva.

Nesse aspecto, para entender as ações dos atores, deve-se atentar para as suas motivações e o contexto em que elas ocorrem. Como elucidado, a intenção principal do Executivo ao enviar o projeto de lei ao Congresso era criar a agência reguladora autônoma dos transportes, completando o ciclo de reformas institucionais. Não estavam em jogo a manutenção da estabilidade econômica, a reeleição do Presidente da República (como no caso das telecomunicações), nem a ideia de transformar o Estado brasileiro: criar uma ou mais agências reguladoras para os serviços de transportes não colocava em risco o projeto do governo de reforma do aparelho do Estado.

Assim, o Poder Executivo não desempenhou papel “subversivo” na busca da reestruturação do setor federal de transportes, que escondeu estrategicamente suas preferências para promover a mudança “pelas bordas”, como Mahoney e Thelen caracterizaram o agente dominante da mudança do tipo *layering*. Outrossim, a mudança do tipo *displacement* ocorrida no setor de telecomunicações só foi possível de ser entendida com o auxílio dos fatores que prevaleceram sobre o mecanismo de *path dependence* (políticos, tecnoeconômicos, ideológicos).

Porém, esses problemas são abrandados se se considerar os padrões de mudança propostos pelos autores como tipos ideais (no sentido weberiano), ou seja, que não correspondem à realidade, mas como recursos analíticos no auxílio à apreensão intelectual dos fenômenos empíricos. Para compreender melhor os mecanismos subjacentes às mudanças institucionais, é preciso focar os nexos causais entre variáveis. E o trabalho de Mahoney e Thelen é valioso porque fornece instrumentos e conceitos para isso (agentes de mudança, poder de veto, e discricionariedade das regras). Pode-se (e deve-se) adicionar outras variáveis às indicadas pelos autores para explicar a mudança de casos concretos - o que foi feito neste trabalho. A vantagem do modelo de Mahoney e Thelen é que a sua aplicação impõe a avaliação da ação estratégica dos atores junto ao quadro institucional,

permitindo incorporar os indivíduos na análise das mudanças e superar a dicotomia “estrutura *versus* agência”.

Segundo Knill e Lenschow (2001), muito do debate acadêmico e do desacordo sobre a presença e magnitude das mudanças institucionais podem ser atribuídas à atenção insuficiente dada para a escala de medição implícita das diferentes análises. Knill e Lenschow argumentam que a percepção do tipo de mudança institucional (i.e. se global ou incremental) depende da perspectiva analítica adotada: se analisada *in loco* (i.e. em um baixo nível de abstração) ou a partir de uma perspectiva mais geral, sistêmica (i.e. à luz dos contextos macroinstitucionais). Por exemplo, de uma perspectiva individual (ou de grupos), a privatização de empresas estatais significará uma mudança expressiva; mas, sob uma perspectiva analítica com maior nível de abstração, a mesma mudança pode ficar em linha com as tradições jurídicas e administrativas do país em questão e, deste modo, ser julgada como incremental. Contudo, argumentam os autores, essas diferentes perspectivas analíticas não são excludentes, mas complementares.

Em geral, as pesquisas institucionalistas históricas analisam a evolução de um setor sob uma perspectiva analítica do contexto macroinstitucional (cf. PIERSON, 1994; VOGEL, 1996). Neste trabalho, de modo diferente, o contexto macroinstitucional foi controlado pela comparação com o caso contrastante. Assim, as mudanças foram avaliadas sob um nível analítico menos abstrato (setorial ou *in loco*). Isso implicou no relevo do papel dos atores (em relação às estruturas) para a explicação do fenômeno sob investigação. Desse modo, os interesses materiais foram realçados para a compreensão da motivação dos atores na análise efetuada. Ressalte-se, no entanto, os interesses não foram tomados aqui como dados *a priori*. Tampouco o Estado foi considerado arena neutra, como supõem as abordagens pluralistas e da escolha racional. Ao contrário, partiu-se de uma base ontológica em que tanto os atores quanto os interesses podem ser constituídos e moldados pelas instituições e ideias, ao mesmo tempo em que se tomou o Estado como ator independente, com autonomia, mesmo que relativa, no tocante aos interesses privados.<sup>138</sup> Ademais, foi necessária a consideração da temporalidade dos eventos para a compreensão dos resultados encontrados.

---

<sup>138</sup> Sobre a questão da autonomia do Estado, ver Skocpol (1985).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho, baseado em estudos de caso teoricamente orientados, teve como objetivo analisar os processos causais visando compreender os eventos que resultaram na atual configuração institucional do setor federal de transportes consubstanciada na Lei 10.233, de 05 de junho de 2001. Seu objeto empírico de pesquisa foi o processo político de reestruturação regulatória e criação das agências autônomas no setor federal de transportes e seu objeto teórico foram os tipos e as dinâmicas de mudança institucional. Para isso, a investigação utilizou-se da técnica de rastreamento de processos (*process tracing*) associado ao método de comparação controlada. Produziu-se, dessa maneira, um diálogo entre teoria e evidência, que permitiu contribuir para o programa de pesquisa do institucionalismo histórico da Ciência Política contemporânea, como também corroborar a hipótese básica do trabalho (cf. capítulo 1):

- A sequência da reforma no tempo e o mecanismo de *policy feedback* explicam a atual configuração institucional do setor federal de transportes. Os processos de desestatização nesse setor iniciaram-se na ausência de um marco regulatório reestruturado e das estruturas organizacionais ajustadas à nova situação. A reforma seguiu as trajetórias históricas de constituição dos subsetores, sem preocupação com a integração entre as diversas modalidades. O resultado foi a criação de interesses privados que se cristalizaram nas instituições recém-configuradas. O mecanismo de *policy feedback* atuou, deste modo, sob dois efeitos maneiras: reforçando os interesses criados pelos arranjos institucionais existentes (caso do subsetor portuário, pós-reforma de 1993) e ativando reações contrárias de atores às novas regras do jogo (caso da navegação marítima pós-liberalização). O “efeito reforço” levou atores a pressionar pela manutenção do arranjo existente; o “efeito contrarreação” induziu atores a construírem suas capacidades políticas, a fim de instituírem uma alternativa viável para as regras do jogo vigentes. Como a discussão da reestruturação do setor se deu na arena regulatória do Congresso, esses interesses tangenciaram-se, viabilizando uma coalizão que logrou impor suas preferências (uma agência específica para o transporte aquaviário).

- No setor de telecomunicações, diferentemente, o mecanismo de *path dependence* deixou de atuar. Como o setor passou por uma verdadeira onda de inovações tecnológicas, alterou-se a estrutura do mercado vigente, despertando o interesse de agentes privados em explorar os novos serviços que estavam sob monopólio de empresas estatais. Com exceção dos serviços de radiodifusão - que não foram objeto de reforma -, os interesses privados não estavam materializados no *status quo* institucional. A reforma das telecomunicações teve como ator dominante o Poder Executivo federal, que liderou o processo, mediou interesses e, até mesmo, formou atores para explorar serviços de telefonia fixa.<sup>139</sup> O Executivo tinha forte motivação para agir desta maneira: manter a estabilidade monetária, trunfo para reeleger o então Presidente da República e transformar o papel do Estado brasileiro. Ademais, a oposição ao processo contava com fracos poderes para vetar a reforma. A sequência verificada (reestruturação regulatória, criação da agência e privatização) foi consequência tanto das características das instituições preexistentes quanto do processo de negociação política: a desestatização exigia o caminho da emenda constitucional e, para que fosse aprovada, o Congresso impôs que a privatização se desse a partir da aprovação de uma lei ordinária, dispondo sobre a organização dos serviços e a criação de um órgão regulador.

O trabalho analisou as interações políticas numa sequência de eventos no tempo, privilegiando a explicação do fenômeno de interesse nas estruturas legais e organizacionais do Estado, identificando o papel das políticas e instituições preexistentes na conformação dos interesses e na mediação das ações dos atores. Buscou-se, assim, compreender as causas e os mecanismos que explicam as diferenças nas trajetórias de mudança dos setores estudados, especialmente no setor de transportes. Se a sequência dos eventos no tempo impactou os resultados dos processos, a pesquisa procurou mostrar como isso aconteceu.

Os casos estudados foram construídos com fundamento na abordagem teórica utilizada que, por sua vez, embasou as perguntas e hipóteses de trabalho. Assim,

---

<sup>139</sup> Vide a atuação do BNDES e Ministério das Comunicações na reta final do leilão de privatização das operadoras do Sistema TELEBRÁS (caso TELEMAR), indicada no capítulo 2.

argumenta-se a dificuldade de avaliar hipóteses alternativas baseadas em teorias rivais.<sup>140</sup>

Não obstante, sugere-se o estudo de outros casos da mesma classe de eventos da pesquisa (reformas de mercado nos serviços de infraestrutura) no sentido de analisar outros tipos de mudança, em outros setores e contribuir para o desenvolvimento do programa de pesquisa institucionalista histórico, nomeadamente da teoria tipológica de Mahoney e Thelen (2010).

Da mesma maneira, propõe-se a análise da evolução da trajetória do setor federal de transportes pós-implementação da Lei 10.233/2001, com o objetivo de verificar o desenvolvimento das instituições regulatórias nos subsetores, isto é, se as mesmas se encontram em um caminho de autorreforço de suas trajetórias ou se sofreram alguma modificação, cabendo ao pesquisador explicar as causas e os processos inerentes às suas observações.

---

<sup>140</sup> Contudo, ressalte-se, afirmar que as observações são carregadas de teoria não quer dizer que elas são determinadas por elas: as evidências podem surpreender o pesquisador e obrigá-lo a rever suas explicações.

## REFERÊNCIAS

ACCORSI, A.C. *Estado e grupos econômicos: a política de expansão rodoviária no Brasil a partir de 1930*. São Paulo: EAESP/FGV, 1996. 171 fls. Dissertação (Mestrado em Administração e Planejamento Urbano) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, 1996.

AMARAL, A.D. *O processo de formulação do novo arcabouço regulatório dos serviços de telecomunicações no Brasil*. Brasília, UnB – dissertação de mestrado em Ciência Política, 2000.

ANDERSON, D. *Aviação comercial brasileira*. João Pessoa, PB: UFPB. 1979.

ARTHUR, W.B. *Increasing returns and path dependence in the economy*. An Arbor: University of Michigan Press, 1994.

BARAT, J. *Logística, transporte e desenvolvimento econômico*. São Paulo: CLA, 2007.

BARTLE, I. When institutions no longer matter: reform of telecommunications and electricity in Germany, France and Britain. *Journal of Public Policy*, v. 22, n. 1, p. 1-27, 2002.

BAUMGARTNER, F.R.; JONES, B.D. *Agendas and instability in American politics*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1993.

BIELSCHOWSKY, R. *et al. Investimentos e reformas no Brasil: indústria e infraestrutura nos anos 1990*. Brasília: Ipea-Cepal, 2002.

CAPOCCIA, G.; KELEMEN, R.D. The study of critical junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World Politics*, v. 59, n. 3, pp. 341-369, Apr. 2007.

CASTRO, N.; ESPOSITO, J. R. Introdução. In: REZENDE, F.; DE PAULA, T.B. *Infraestrutura: perspectivas de reorganização*. Transportes, v. 1, Brasília: IPEA, 1998, p. 9-22.

CASTRO, N. Privatização do setor de transportes no Brasil. In: CASTELAR, A., FUKASAKU, K. (eds.). *A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*. BNDES/OECD, 1999.

CASTRO, N. Os desafios da regulação do setor de transporte no Brasil. Rio de Janeiro: *Revista Brasileira de Administração Pública*. FGV, set./nov, 2000.

CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. *Regulatory reforms and agencification*. Stein Rokkan Centre for Social Studies 2005 (Working Paper 6).

CLEMENS, E.; COOK, J. Politics and institutionalism: explaining durability and change. *Annual Review of Sociology*, v. 25, p. 441-466, 1999.



COHN, G. Introdução. In: FERNANDES, F. (coord); COHN, G. (org.). *Max Weber: sociologia*. Coleção Grandes Cientistas Sociais. 3. ed. São Paulo: Ática, p. 7-34, 1986.

COLLIER, R.B.; COLLIER, D. *Shaping the Political Arena*. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991.

COLLYER, W. *Lei de portos: o Conselho de Autoridade Portuária e a busca da eficiência*. São Paulo: Aduaneiras, 2008.

CORREA, P. *et al. Regulatory governance in infrastructure industries: Assessment and Measurement of Brazilian Regulators*. Washington, DC: The World Bank, 2006 (Trends and Policy Options n. 3).

CRUZ, V. *Agências reguladoras: entre mudanças institucionais e legados políticos*. Tese de Doutorado em Ciência Política – IUPERJ, 2007.

DALMAZO, R. *As mediações cruciais das mudanças político-institucionais nas telecomunicações no Brasil*. Porto Alegre: FEE, 2002.

DAVID, P. Clio and the Economics of QWERTY. *American Economic Review*, v. 75, p. 332-337, 1985.

DE PAULA, G.; AVELLAR, A.P.M. Reforms and infrastructure regulation in Brazil: the experience of ANTT and Antaq. *The quarterly review of economics and finance*, v. 48, p. 237-252, may 2008.

DELLA PORTA, D. Comparative analysis: case-oriented versus variable-oriented research. In: DELLA PORTA, D.; KEATING, M. (eds.) *Approaches and methodologies in the social science*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Brasília: Câmara dos Deputados, 08 de novembro de 2000, p. 55-247

DIAS-BATISTA, D.A. Concessões rodoviárias: um tema técnico ou político? *Res Publica - Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*, v. 6, n. 1, p. 53-78, jan/jun 2007.

DIÉGUEZ, C.R.M.A. *De OGMO (Operário Gestor de Mão-de-Obra) para OGMO (Órgão Gestor de Mão-de-Obra): modernização e cultura do trabalho no Porto de Santos*. 2007. 119 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2007.

DINIZ, E.; BRESSER-PEREIRA, L.C. *Depois do consenso neoliberal, o retorno dos empresários industriais*. 2007. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007/07.03.Empres%C3%A1riosEliDinizBresserPereira.9Outubro07.pdf>. Acesso em dezembro de 2010.

DOCTOR, M. Business and delays in port reform in Brazil. *Brazilian: Journal of Political Economy*, v. 22, n. 2, supl. 86, April-June/2002.

EBBINGHAUS, B. *Can path dependence explain institutional change?* Max Planck Institute for the Study of Societies Cologne, Discussion Paper 05/2, March, 2005.

ERVILHA, R.; DALTO, E.J.; SUERTEGARAY, A.F.. Impactos da lei 8.630 sobre a infraestrutura de terminais de contêineres e na viabilização da navegação de cabotagem no Brasil. *Transportes*, v. XVI, n. 1, p. 56-66, junho 2008.

EVANS, P.B. The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and adjustment. In: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R.R. (eds.). *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1992.

FADDA, E.A. *A conta serviços e a contribuição de uma marinha mercante nacional forte*. Monografia apresentada como exigência curricular para a obtenção do diploma do curso de altos estudos de política e estratégia. Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro. 1999.  
[Http://Www2.Transportes.Gov.Br/Bit/Estudos/Marinhamercante/Introducao.Htm](http://Www2.Transportes.Gov.Br/Bit/Estudos/Marinhamercante/Introducao.Htm)

FERRARI-FILHO, F.; DE PAULA, L.F. The Legacy of the *Real Plan* and an alternative agenda for the Brazilian Economy. *Investigación Económica*, v. LXII, n. 244, pp. 57-92, Apr.-Jun. 2002.

FERREIRA NETO, R. *Análise do transporte de carga marítimo brasileiro de longo curso com relação à participação e à perda de espaço no cenário mundial*. Dissertação (mestrado) – UFRJ/ COPPE/ Programa de Engenharia de Transportes Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2010.

FIALHO FILHO, F. *A regulação do transporte aquaviário no Brasil*. Slides de apresentação realizada em 06 de novembro de 2006. Brasília, Antaq, 2006.

FIANI, R. Aspectos do modelo regulatório brasileiro: uma avaliação a partir dos conceitos de redes de políticas e herança institucional. In: SEMINÁRIO SOBRE O CONTROLE EXTERNO DA REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. *Projeto de aperfeiçoamento do controle externo da regulação de serviços públicos*. Brasília: TCU, p. 37-52, 2002.

FRÓES, F. *Infraestrutura: privatização, regulação e financiamento*. Belo Horizonte, uma, 1999.

FUKS, M. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. *BIB*, n. 49, p. 79-94, 1º sem. 2000.

GAETANI, F.; ALBUQUERQUE, K. Análise de impacto regulatório e melhoria regulatória. In: *Regulação e agências reguladoras: governança e análise de impacto regulatório* / Pedro Ivo Sebba Ramalho (Org.) Brasília: Anvisa, 2009.

GALPERIN, H. Beyond interests, ideas, and technology: an institutional approach to communication and information policy. *The Information Society*, v. 20, p. 159-168, 2004.

GEORGE, A.L.; BENNETT, A. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press, 2004.

GERRING, J. *Case study research: Principles and practices*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2007.

GERRING, J. Causal mechanisms: Yes, but... *Comparative political studies* v. 43, p. 1499-1526, Nov. 2010.

GILARDI, F. Institutional change in regulatory policies: regulating through independent agencies and the three new institutionalisms. In: JORDANA, J.; LEVIFAUR, D. *The politics of regulation: institutions and regulatory reforms for the age of governance*. Northampton, MA: Edward Elgar, 2004.

GOODIN, R. & TILLY, C. It Depends. In: \_\_\_\_\_ (Ed.) *Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 3-33.

GOULARTI FILHO, A. Melhoramentos, reaparelhamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constante espera. Campinas: *Economia e Sociedade*, v. 16, n. 3, supl. 31, p. 455-489, dez. 2007.

GROS, D.B. *Institutos liberais e neoliberalismo no Brasil da Nova República*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (Teses FEE; n. 6), 2003.

GUIMARÃES, E.A. *Reforma institucional do setor de transportes: exigência para uma economia de alto crescimento*. Brasília: CNI, 2006.

HALL, P. *The political Power of Economic Ideas*. Princeton University Press, 1989.

HALL, P.A. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking. *Comparative Politics*, v. 25, n. 3, pp. 275-296, Apr. 1993.

HALL, P. Aligning ontology and methodology in comparative research. In: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. (ed.) *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge University Press, p. 373-404, 2003.

HALL, P.; SOSKICE, D. (ed.) *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford University Press, 2001.

HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, p. 193-223, 2003.

HEDSTRÖM P.; SWEDBERG R. Social mechanisms: an introductory essay. In: HEDSTROM, P.; SWEDBERG, R. (eds.). *Social mechanisms: an analytical approach to social theory*: 1-31. New York: Cambridge University Press.

HERZ, D. A renúncia a uma política de telecomunicações, em nome da telefonia e radiodifusão. Artigo apresentado no GT Políticas Públicas de Comunicação no XX Congresso da Intercom, 1997.

IMMERGUT, E. The theoretical core of new institutionalism. *Politics & Society*, v. 26, p. 5-35, 1998.

IMMERGUT, E. Historical-institutionalism in political science and the problem of change. In: WIMMER, A.; KÖSSLER, R. (eds.). *Understanding change: models, methodologies, and metaphors*. Basingstoke: Palgrave, p. 237-259, 2006.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Infraestrutura econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025*. Brasília: Ipea, v. 1, 2010.

KALBERG, S. *Max Weber*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

KATZNELSON, I. Periodization and preferences: reflections on purposive action in comparative historical social science. In: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. (ed.) *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge University Press, p. 270-301, 2003.

KNILL, C.; LENSCHOW, A. "Seek and Ye Shall Find!": Linking Different Perspectives on Institutional Change. *Comparative Political Studies*, Vol. 34, No. 2, March 2001, p. 187-215.

KON, A. *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999.

LIMA, E.; PASIN, J. Regulação no Brasil: colocando a competitividade nos trilhos. Rio de Janeiro: *Revista do BNDES*, n. 12, dez. 1999.

LIMA NETO, O. *et al. Transportes no Brasil: história e reflexões*. Lima Neto, Oswaldo (coord.). Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes. Recife: Universitária da UFPE, 2001.

LOPES, S. S.; CARDOSO, M. P.; PICCININI, M. S. O transporte rodoviário de carga e o papel do BNDES. Rio de Janeiro: *Revista do BNDES*, v. 14, n. 29, p. 35-60, jun. 2008.

LOWI, T. American business, public policy, case-studies, and political theory. *World Politics*, v. 16, n. 4, p. 677-715, Jul. 1964.

LOWI T. Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, p. 298-310, Jul.-Aug. 1972.

MAHONEY, J. Beyond correlational analysis: recent innovations in theory and method. *Sociological Forum*, v. 16, n. 3, p. 576-593, 2001.

MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. Comparative historical analysis: achievements and agendas. In: \_\_\_\_\_ (Ed.) *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge University Press, p. 3-38, 2003.

MAHONEY, J.; SCHENSUL, D. Historical context and path dependence. In: GOODIN, R.; TILLY, C. (Ed.) *Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press, p. 454-471, 2006.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press, p. 1-37, 2010.

MAJONE, G. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências das mudanças no modo de governança. Brasília: *Revista do Serviço Público*, ano 50, n. 1, p. 5-36, jan-mar 1999.

MARQUES, E. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, 1997.

MARQUES, S.A.; ROBLES, L.T. Reestruturação financeira e institucional do subsetor ferroviário. In: REZENDE, F.; DE PAULA, T.B. *Infraestrutura: perspectivas de reorganização*. Transportes, v. 1. Brasília: IPEA, 1998, p. 23-88.

MARTINS, F.G.D. *Mercados de transporte rodoviário interestadual de passageiros: uma análise sob enfoque dinâmico de elementos determinantes das condições de concorrência*. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília, Faculdade de Tecnologia, 2007.

MARTINS, F.G.D.; ROCHA, C.H.; BARROS, A.P.B.G. Concentração na indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. XVIII CONGRESSO DE ENSINO E PESQUISA EM TRANSPORTES. Florianópolis: *Anpet*, 2004.

MATTOS, P.T.L. *O Novo Estado Regulador no Brasil: eficiência e legitimidade*. São Paulo: Singular, 2006.

McCUBBINS, M.; SCHWARTZ, T. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, v. 28, n. 1, p. 165-79, 1984.

MELO, M. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS*, n. 46, 2002.

MELO, M. *Instituições e regulação na América Latina*. São Paulo, Brasil, e Santiago de Chile: iFHC/CIEPLAN, 2008.

MENARDI, F.B.S. *Os setores de infraestrutura frente à reforma do Estado no Brasil*. Campinas: Unicamp, 2004. 285 fls. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) Depto. de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, SP, 2004.

MILLER, E.; SAMUELS, W (ed). *An institutionalist approach to public utilities regulation*. East Lansing (MI): Michigan State University Press, 2002.

MOTTA, A.L.B. *A regulação do transporte aquaviário de mercadorias*. Dissertação (Mestrado em Direito). Rio de Janeiro. Universidade Candido Mendes, 2006.

NASCIMENTO, H. *O nascimento de um novo trabalhador portuário: reestruturação produtiva e corporativismo*. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 1999.

NORTH, D. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990.

NUNES, E.O. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 3. edição, 2003.

NUNES, E.O. *et al. Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político-institucional*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Brasil: fortalecendo a governança para o crescimento (relatório sobre a reforma regulatória)*. OCDE, 2008.

OLIVA, R. *accountability parlamentar no presidencialismo brasileiro: decifrando o caso das agências regladoras*. São Paulo: EAESP/FGV, 2006. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, 2006.

OLIVEIRA, C.C. *O processo de modernização dos portos brasileiros na década de 90*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia, 2000.

OLIVEIRA, G.; MATTOS, C. Defesa da concorrência nos portos. São Paulo: *RAE Revista de Administração de Empresas*, v. 38, n. 3, p. 64-76, jul-set. 1998.

PACHECO, R.S. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. Rio de Janeiro: *RAP Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 4, p. 523-43, jul . /ago., 2006.

PAULANI, L. *O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses*. Brasil delivery. São Paulo: Boitempo, 2008.

PIERANTI, O.P.; ZOUAIN, D.M. O empresariado e a radiodifusão: A legislação como instrumento para a definição pactuada e para a confirmação da estrutura de poder local. *Comunicação & política*, v. 25, n. 3, p. 49-74, 2007.

PIERSON, P. When effect becomes cause: policy feedback and political change. *World Politics*, v. 45, n. 4, pp. 595-628, Jul. 1993.

PIERSON, P. *Dismantling the Welfare State: Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. Cambridge University Press, 1994.

PIERSON, P. *Politics in Time: history, institutions, and social analysis*. Princeton University Press, 2004.

PIERSON, P. Public policies as institutions. In: SHAPIRO, I.; SKOWRONEK, S.; GALVIN, D. (eds.). *Rethinking political institutions: the art of the state*. New York University Press, p. 114-34, 2006.

PINHEIRO, A.C.; BONELLI, R.; SCHNEIDER, B.R. Pragmatism and market reforms in Brazil. In: FANELLI, J.M. (ed.). *Understanding market reforms in Latin America:*

similar reforms, diverse constituencies, and varied results. London: Palgrave Macmillan, p. 73-92, 2007.

PINHEIRO, A.C.; SADDI, J. *Direito, economia e mercados*. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus, 2005.

PÓ, M.V.; ABRUCIO, F.L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. Rio de Janeiro: *RAP – Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 4, pp 679-698, jul/ago. 2006.

PÓ, M.V. *O Jogo regulatório brasileiro: a estabilidade contratual para além da autonomia das agências*. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2009.

PRADO, L. *Transportes e corrupção*. Um desafio à cidadania. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997.

RAGIN, C.C. Turning the tables: how case-oriented research challenges variable-oriented research. In: BRADY, H.E.; COLLIER, D. *Rethinking Inquiry: diverse tools, shared standards*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc., p. 123-138, 2004.

RAMALHO, P.I.S. *A gramática política das agências reguladoras: comparação entre Brasil e EUA*. Brasília, 2007. Tese (Doutorado). Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília.

RESENDE, E. *Transportes no Brasil: nova estrutura administrativa novo modelo de financiamento*. Brasília: Publicado pela Câmara dos Deputados, 2001.

RIBEIRO, L.D.; FERNANDES, C.C. *A (in)definição do modelo institucional das agências reguladoras no Brasil*. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7-10, nov. 2006.

RODRIGUES, R.A. *Aviação comercial no Brasil: a necessidade de um novo marco regulatório*. República, p. 9-37, 2004.

RUESCHEMEYER, D. Can one or a few cases yield theoretical gains? In: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. (ed.) *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge University Press, p. 305-336, 2003.

SALGADO, L. H; MOTTA, R. S. (Ed.). *Marcos Regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer*. Rio de Janeiro: IPEA, 2005.

SALGADO, L.H. *Tópicos sobre regulação na aviação civil*. Sitraer 7, 2008. XC-XCVIII Disponível em: < <http://www.tgl.ufrj.br/viisitraer/pdf/p11.pdf>>. Acesso em dezembro de 2010.

SALLUM JR., B. Globalização e desenvolvimento: a estratégia brasileira nos anos 90. *Novos Estudos Cebrap*, 58, nov. 2000.

SANDERS, E. Historical institutionalism. In: RHODES, R.A.W.; BINDER, S.A.; ROCKMAN, B.A. (ed.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press, p. 39-55, 2006.

SANTOS, W.G. *O ex-Leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SCHMITTER, P.C. Still the Century of Corporatism? *The Review of Politics*, v. 36, n. 1, p. 85-131, 1974 (The new corporatism: social and political structures in the iberian world).

SCOTT, W. R. *Institutions and Organizations: ideas and interests*. 3<sup>rd</sup> edition. Thousand Oaks, California: Sage publications Inc., 2008.

SERMAN, C. *Análise dos aspectos críticos em processos de concessão de rodovias*. Tese (doutorado) COPPE/UFRJ, Engenharia de transportes, 2008.

SKOCPOL, T. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (eds.). *Bringing the State back in*. New York: Cambridge University Press, 1985.

SOARES, R.P. *et al.* Rodovias brasileiras: gargalos, investimentos, concessões e preocupações com o futuro In: IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2010). *Infraestrutura econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025*. Brasília: Ipea, v. 1, p. 401-456, 2010.

SOUSA, R.A.; PRATES, H.F. O processo de desestatização da RFFSA: principais aspectos e primeiros resultados. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, p. 119-142, dez. 1997.

STEINMO, S. Historical institutionalism. In: DELLA PORTA, D.; KEATING, M. (ed.). *Approaches and methodologies in the social sciences: A pluralist perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 118-138, 2008.

SWEDBERG, R. Interest. In: \_\_\_\_\_. *The Max Weber Dictionary: key words and central concepts*. Stanford University Press, p. 128-131, 2005.

TAPIA, J. Prefácio. In: DALMAZO, R. *As mediações cruciais das mudanças político-institucionais nas telecomunicações no Brasil*. Porto Alegre: FEE, 2005.

TAVARES, M.H. La política de la privatización de las telecomunicaciones en Brasil. *Revista de Economía Política*, v. 21, n. 2, p. 82, abril-junho, 2001.

THATCHER, M. *Europe and the reform of national regulatory institutions: a comparison of Britain, France and Germany*. Paper for Council of European Studies Conference 15th conference, Chicago 29 March-1st April, 2006. Disponível em: <<http://www.ces.columbia.edu/pub/papers/Thatcher.pdf>>

THATCHER, M. Regulatory agencies, the state and markets: a Franco-British comparison. *Journal of European Public Policy*, v. 14, n. 7, p. 1028-1047, 2007.



THELEN, K. Historical institutionalism in comparative politics. *Annu Rev Polit Sci*, v. 2, p. 369-404, 1999.

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova*, n. 58, p. 225-254, 2003.

TOLEDO, J.R. Transportes. *In*: LAMOUNIER, B.; FIGUEIREDO, R. (orgs.). *A era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, p. 241-292, 2002.

UNICAMP. UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia. *Estudo da competitividade de cadeias integradas no Brasil: impactos das zonas de livre comércio*. Cadeia: Indústria Naval. Nota Técnica Final, dezembro de 2002.

VELASCO, L.O.M.; LIMA, E.T. A Marinha Mercante. *BNDES Setorial* - Edição Especial, Rio de Janeiro, outubro de 1997, p. 247-264.

VELASCO JR., L. *A política pública de privatização no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Tese de doutorado apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, IUPERJ, 2005.

VOGEL, S.K. *Freer Markets, More Rules: regulatory reform in advanced industrial countries*. Cornell University Press, 1996.

## **APÊNDICE – Relação dos entrevistados (por ordem alfabética)**

- Antônio Carlos Firmino, assessor técnico da Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados (1991-1994), assessor da Diretoria da ANTAQ (2002-2009).
- Carlos Alberto Wanderley Nóbrega, diretor-geral da ANTAQ (2002-2005), diretor-presidente do GEIPOT (1994-2002).
- Carlos Eduardo Pini Leitão, especialista em regulação de serviços de transportes aquaviários da ANTAQ.
- Eduardo Lírio Guterra, presidente da Federação Nacional dos Portuários
- Francisco Giusepe Martins, auditor federal de controle externo do TCU desde 1995, atuando na Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação desde 2002.
- Jadir Dias Proença, coordenador técnico do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG)
- José de Sena Pereira júnior, assessor legislativo da Câmara dos Deputados, assessor do Relator do Projeto de Lei nº 1.617/1999, deputado Eliseu Resende, que deu origem à Lei nº 10.233/2001.
- Keiji Kanashiro, secretário-executivo do Ministério dos Transportes (2003-2004)
- Mário Teixeira, presidente da FENCCOVIB (Federação Nacional dos Conferentes e Consertadores de Carga e Descarga, Vigias Portuários, Trabalhadores de Bloco, Arrumadores e Amarradores de Navios, nas Atividades Portuárias)
- Renata Nogueira, gerente de Atos Normativos e de Outorga da ANTT
- Sebastião Carneiro, assessor técnico na Câmara dos Deputados junto a Comissão de Viação e Transportes (1999-2004), assessor parlamentar da ANTAQ (2005-2008).

- Severino Almeida Filho, presidente do SINDMAR (Sindicato Nacional dos Oficiais da Marinha Mercante e da CONTTMAF (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aquaviário e Aéreo, na Pesca e nos Portos)
- Telma de Souza, prefeita de Santos (1988-1992), deputada federal (1995-1998; 1999-2002; 2003-2006))
- Vande Lage Magalhães, diretor presidente do GEIPOT (1991/92), superintendente de Estudos de Regulação da ANTT (2002-2004).