



EAESP

GV PESQUISA

A REGULAÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS

Relatório 12/2008

REGINA SILVIA VIOTTO MONTEIRO PACHECO

Não é permitido o uso das publicações do GVpesquisa para fins comerciais, de forma direta ou indireta, ou, ainda, para quaisquer finalidades que possam violar os direitos autorais aplicáveis. Ao utilizar este material, você estará se comprometendo com estes termos, como também com a responsabilidade de citar adequadamente a publicação em qualquer trabalho desenvolvido.

A regulação no Brasil: desafios político-institucionais

Regina Silvia Pacheco

Relatório de pesquisa

A pesquisa “A regulação no Brasil: desafios político-institucionais” foi desenvolvida a partir de julho/2003, tendo contado com apoio financeiro do NPP - Núcleo de Pesquisas e Publicações da EAESP-FGV (atual GVPesquisa) entre julho e dezembro daquele ano. As atividades sobre o tema tiveram continuidade em 2004, tendo sido possível desenvolver uma série de desdobramentos da pesquisa, que passamos a apresentar a seguir.

1. artigo apresentado a congresso internacional e publicado nos anais / internet (CLAD 2003)
2. artigo publicado em livro, no exterior
3. artigo apresentado em congresso nacional (ANPOCS 2004)
4. artigo publicado em livro, no Brasil (no prelo)
5. disciplina eletiva “Desafios político-institucionais da regulação no Brasil”, oferecida para CM-CD, no 1º/2004 (6 alunos regulares e 2 ouvintes) e 1º/2005 (8 alunos regulares)
6. três novos orientandos (um de doutorado, dois de mestrado), dentre os alunos da disciplina oferecida em 2004, uma delas trabalhando sobre regulação (tendo concluído sua dissertação em junho/2005)
7. seminário especial sobre regulação (SEMESP), para aluno do CD-APG
8. participação em bancas sobre o tema da regulação, na EAESP-FGV e na USP- Depto. de Ciência Política
9. organização de seminário com professor externo à EAESP (prof. Marcus André Melo - UFPE)

10. revisão do conteúdo “regulação” na disciplina “Relações entre as esferas pública e privada” (para 8º semestre do CGAP), no 1º e 2º semestres de 2004 e 1º/2005
11. participação no Seminário Internacional "Economic and Social Regulation, Accountability and Democracy", organizado pela EDESP-FGV e CEBRAP, de 15/03/2004 à 16/03/2004.
12. sistematização da literatura nacional sobre regulação

O presente relatório reúne, a seguir, os conteúdos desenvolvidos em cada uma das atividades listadas.

1. **Artigo “Agências reguladoras no Brasil: Ulisses e as sereias ou Narciso e Eco?”**
(VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública; Ciudad de Panamá, 28 a 31 de outubro de 2003) (Anexo 1)
2. **artigo publicado em livro, no exterior** (Anexo 2)

O artigo foi apresentado no painel organizado por Oscar Ozlack (Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciências Econômicas) e Jorge Hintze (Diretor de TOP – Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública, Argentina), sob o tema “¿Es posible la responsabilización en el Estado?: instrumentos prácticos y viabilidad institucional”. Foi publicado nos anais do VIII Congreso Internacional del CLAD, disponível em CD-ROM e na Internet (www.clad.org.ve) .

O texto discute o tema da responsabilização no contexto da nova gestão pública, no Brasil, enfocando o caso das agências reguladoras, criadas a partir de 1997, no contexto da reforma gerencial do Estado. São reconstituídos seu processo de criação e implementação, e o debate em torno de seu modelo institucional, suscitado pelo governo eleito no final de 2002.

As agências reguladoras federais foram criadas no governo F.H.Cardoso, inspiradas pela experiência internacional, como entes públicos dotados de autonomia em relação ao Poder Executivo. Para sua criação nestes moldes, foi importante a atuação do Congresso e do Conselho da Reforma do Estado, órgão consultivo ligado ao Presidente da República.

Com o advento do governo Lula, iniciou-se um debate sobre o grau de autonomia destas agências, questionado a partir do Poder Executivo – Presidente e Ministros de Estado.

O texto coloca o debate em curso no Brasil face ao debate internacional. Na experiência internacional, o debate se centra sobre o grau de *accountability* destes novos entes, especialmente face ao Legislativo, e as análises acadêmicas enfatizam que sua criação pode ser explicada por analogia ao dilema de Ulisses (Jon Elster, teoria da auto-restrição). No Brasil, atualmente, o centro do debate está no desejo expresso pelo Poder Executivo de retomar controle sobre tais entes – ao que poderíamos associar a expressiva tradição de exacerbação do Executivo e a provável preferência pelo controle hierárquico – que resiste a ser substituído pelas novas formas de controle propostas pela reforma gerencial (Bresser, 1997). Assim, o texto indaga: no debate sobre o modelo das agências reguladoras no Brasil hoje, estaríamos antes frente a Narciso do que a Ulisses?

Cabe ressaltar que a experiência internacional, com grande predominância do caso norte-americano, tem sido a inspiração dos autores brasileiros que vêm tratando o tema da regulação. No entanto, enquanto que nos EUA a perspectiva ulissiana decorre de delegação concedida pelo Poder Legislativo – que conserva, apesar disso, fortes mecanismos de controle *ex post* via assignação de recursos às agências, além dos controles *ex ante* via definição prévia e detalhada de procedimentos a serem seguidos pelas agências, no Brasil a criação das agências autônomas representou delegação do Executivo.

Em síntese, o texto conclui que o padrão aparentemente preferido pelo Poder Executivo hoje no Brasil, ao enfatizar o controle hierárquico em detrimento de outras formas de controle, coloca sérios limites à possibilidade de fazer avançar a responsabilização das entidades públicas estatais no Brasil.

Este artigo foi selecionado para integrar o livro *Responsabilización y Evaluación de la Gestión Pública*, publicado em 2005 pelo CLAD. Ver:

Pacheco, Regina, “El control de las agencias reguladoras en Brasil: ¿Ulises y las sirenas o Narciso?” In Echebarria, Koldo et al. (2005), *Responsabilización y Evaluación de la Gestión Pública*. Caracas: CLAD, Madrid: AECI/MAP/FIIAPP, 2005; pp.215-38.

3. **Artigo “Agências reguladoras na infra-estrutura e na área social no Brasil: gênese e indistinções”** - apresentado no XXVIII Encontro Anual da ANPOCS 2004, Caxambu-MG (Anexo 3)
4. **Artigo publicado em livro, no Brasil** (no prelo)

O artigo foi apresentado integrando a programação do fórum “**O Estado numa Era de Reformas: os anos FHC**”, organizado por Maria Rita Loureiro e Fernando Luiz Abrucio, durante o XXVIII Encontro Anual da ANPOCS. O fórum consistiu de três painéis, realizados em dias seguidos, reunindo análises de diversos aspectos das reformas empreendidas entre 1995 e 2002. Este artigo integrou o painel juntamente com o de Marta Arretche (políticas sociais) e Fernando Abrucio (descentralização), tendo contado com Vicente Palermo (Argentina) como comentarista dos três *papers*.

A ênfase deste artigo é o processo de criação das agências reguladoras no Brasil, durante o governo FHC. Também é analisado o debate atual em torno do modelo geral das agências, suscitado pelo governo Lula.

Quanto à gênese das agências, o texto discute as indistinções presentes no desenho das 9 agências reguladoras federais, como resultado da provável extensão do modelo adotado inicialmente para as três primeiras agências, da área da infra-estrutura, para as demais. Neste sentido, dá continuidade às pistas anteriormente levantadas por Salgado (2003) e Costa (2002), que apontaram a preferência de atores intragovernamentais pelo modelo de

“agência reguladora”, em detrimento do modelo proposto pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, de “agência executiva”.

Quanto ao debate atual, o texto situa o questionamento da autonomia das agências como reflexo do sistema político-institucional. Pelo projeto de lei enviado pelo Poder Executivo, aprofundam-se ainda mais as indistinções, uma vez que a tônica central do projeto é uniformizar desenho e procedimentos das agências reguladoras existentes na esfera federal.

Os artigos apresentados durante o fórum foram reunidos em livro organizado por Maria Rita Loureiro & Fernando Abrucio, a ser editado ainda em 2005 pela Editora Annablume (no prelo).

5. Disciplina eletiva “Desafios político-institucionais da regulação no Brasil”, para CM-CD (Anexo 4)

6. Novos orientandos

No 1º semestre de 2004, foi oferecida uma nova disciplina eletiva, dentro da linha de pesquisa “Transformações do Estado e Políticas Públicas”. A disciplina teve 6 alunos regulares e 2 ouvintes, sendo 5 alunos do doutorado (um dos quais do CDAE) e 3 do mestrado. O trabalho final da disciplina foi apresentado na forma de um artigo; três dos alunos participantes na disciplina tiveram seus artigos aceitos no ENANPAD e ENAPG de 2004.

A disciplina está sendo novamente oferecida no 1º semestre de 2005, com 8 alunos (4 alunos do doutorado, 3 do mestrado e 1 aluno estrangeiro / intercâmbio).

Novos orientandos:

Outro desdobramento da disciplina foi o convite, por 3 dos participantes da disciplina em 2004, para atuar como orientadora de suas tese / dissertação - Cássio França (CDAPG),

Fernanda Meirelles CMAPG - regulação no setor saneamento – dissertação concluída em junho/2005) e Rita de Cássia Marques Lima (CMAPG).

7. Seminário especial sobre regulação (SEMESP), para aluno do CDAPG (Anexo 5)

Durante o 2º semestre de 2003, fui responsável pelo seminário especial (SEMESP) sobre “Desafios político-institucionais das agências reguladoras no Brasil: estudos de caso”, dirigido ao aluno Fernando de Souza Coelho (CDAPG).

Além de revisão da literatura sobre regulação, o seminário especial enfatizou estudos de caso sobre estrutura e funcionamento das agências reguladoras brasileiras, comparando-os às experiências internacionais.

8. Participação em bancas sobre o tema da regulação

O desenvolvimento da pesquisa contribuiu para minha participação em banca de exame de tese de doutorado, sobre regulação, da doutoranda Suely Komatsu (EAESP-FGV; orientador Prof. Ruben Keinert).

Particpei ainda em duas bancas de argüição de projeto de tese de doutorado, sobre regulação (Rafael Oliva - CDAPG e Sandro Aparecido Gonçalves – CDAE).

Cabe ainda registrar minha participação em banca de qualificação do Mestrado em Ciência Política da USP, do aluno Guilherme Canela de Godói, sob a orientação da Profa. Maria Herminia Tavares de Almeida.

9. organização de Seminário sobre Regulação com professor externo à EAESP
(prof. Marcus André Melo - UFPE)

Esta atividade foi organizada em 26 de novembro de 2003, com o apoio do NPP, no âmbito do presente projeto de pesquisa. Participaram do seminário 9 alunos do CM-CD de Administração Pública e Governo e de Administração de Empresas, além da Profa. Maria Rita Loureiro.

O prof. Marcus Melo é um dos especialistas brasileiros em regulação, tendo publicado inúmeros trabalhos sobre seus aspectos político-institucionais. No seminário, apresentou uma visão panorâmica dos estudos e abordagens sobre regulação, a partir da literatura internacional; também discutiu a criação das agências reguladoras independentes no Brasil, sistematizando as principais hipóteses em torno desta nova figura organizacional.

10. Revisão do conteúdo “regulação” na disciplina “Relações entre as esferas pública e privada” (para 8º semestre do CGAP), nos dois semestres de 2004 e 1º/2005

Desde 2003, tenho sido responsável pela disciplina “Relações entre as esferas pública e privada”, obrigatória para os alunos de 8º semestre do curso de graduação em Administração Pública. Em 2004, o conteúdo da disciplina relativo à regulação foi revisado, com a inclusão de novas referências bibliográficas, levantadas a partir da pesquisa realizada.

11. Participação no Seminário Internacional "Economic and Social Regulation, Accountability and Democracy", organizado pela EDESP-FGV e CEBRAP, de 15/03/2004 à 16/03/2004

O Seminário reuniu especialistas de Yale e de outras universidades dos EUA e Reino Unido, além de especialistas brasileiros. Vários dos textos apresentados no Seminário foram incluídos dentre as referências bibliográficas da disciplina “Desafios político-institucionais da regulação no Brasil”, oferecida ao CM-CD, no 1º semestre de 2004 e no 1º semestre de 2005.

12. Sistematização da literatura nacional sobre regulação (Anexo 6)

No último anexo deste relatório, são apresentados os resumos dos artigos sobre regulação publicados em periódicos nacionais ou apresentados em congressos, cujo conteúdo aborde aspectos político-institucionais da regulação no Brasil, além da experiência internacional.

No período compreendido entre 1996 e 2003, foram identificados 62 artigos voltados à análise de aspectos político-institucionais da regulação, a partir de pesquisa sistemática realizada nos principais periódicos e nos anais dos congressos mais destacados. Foram pesquisados os seguintes periódicos e anais de congressos:

Revista de Administração Pública
Revista do Serviço Público
Texto para Discussão do IPEA
Revista Brasileira de Ciências Sociais
Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais
Dados
Novos Estudos do Cebrap

Revista de Sociologia e Política
Revista de Administração da USP
Revista de Administração Contemporânea
Revista de Economia Política
Encontro da ANPAD
Encontro Nacional de Estudos Organizacionais
Encontro da ANPOCS
Encontro Associação Brasileira de Ciência Política
Seminário Brasileiro da Nova Economia Institucional
Encontro da ANPEC
Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Política

Sites das agências reguladoras brasileiras

Agência	Lei	Site
Agência Nacional de Telecomunicações	Lei nº 9.472 , de 16 de julho de 1997, dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador - ANATEL (Regulamento da ANATEL).	www.anatel.gov.br
Agência Nacional de Energia Elétrica	Lei nº 9.427 , de 26 de dezembro de 1996, institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências.	www.aneel.gov.br
Agência Nacional de Petróleo	Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo – ANP.	www.anp.gov.br
Agência Nacional de Águas	Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Água - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências.	www.ana.gov.br
Agência Nacional de Saúde Suplementar	Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, criou a Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS e definiu a sua finalidade, estrutura, atribuições, sua receita, a vinculação ao Ministério da Saúde e a sua natureza.	www.ans.gov.br
Agência Nacional de Vigilância Sanitária	Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, e dá outras providências.	www.anvisa.gov.br
Agência Nacional de Transporte Terrestre	Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001 , dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTT - e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências.	www.antt.gov.br

Agência Nacional de Transportes Aquaviários	Idem	www.antaq.gov.br
Agência Nacional do Cinema	Estabelecida pela MP 2228-1, de 6 de setembro de 2001. É um órgão de fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica, dotado de autonomia administrativa e financeira.	www.ancine.gov.br

Outros sites de interesse:

Associação Brasileira de Agências de Regulação	www.abar.org.br
--	--

Anexo 1: “Agências reguladoras no Brasil: Ulisses e as sereias ou Narciso e Eco?”

(VIII Congreso Internacional del CLAD, Ciudad de Panamá, 2003)

21) PANEL: ¿Es posible la responsabilización en el Estado?: instrumentos prácticos y viabilidad institucional

Miércoles 29 / 16:45-18:15 hrs. / Salón Rubí (Traducción español-portugués)

Jorge Orlando Hintze (Coordinador)

Director. Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica. Tecnología para la Organización Pública (TOP). Argentina

"Responsabilización: instrumentos de rendición de cuentas y evaluación de gestión del valor público"

Regina Pacheco

Professora. Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP). Fundação Getulio Vargas (FGV). Brasil

"Agências reguladoras no Brasil: Ulisses e as sereias ou Narciso e Eco?"

Francisco Longo Martínez

Director. Instituto de Dirección y Gestión Pública. Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE). España

"La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas y desafíos"

Las posibilidades reales de implantación de prácticas razonablemente viables, efectivas y sustentables de responsabilización y rendición de cuentas, de manera integrada a los sistemas de información, control y evaluación al interior de las instituciones, es un tema abierto a la polémica y al análisis comparado. Un capítulo especial, dentro de esta problemática, tiene que ver con los valores y la cultura de la responsabilización. La literatura y los informes sobre experiencias realizadas aportan algunas claves, pero, sin duda, la cuestión de la viabilidad práctica y generalizable de la responsabilización de los actores al interior del aparato público y frente a sus destinatarios ha encontrado hasta ahora más respuestas retóricas que rendición de cuentas (en este caso, más "propia mente dicha" que nunca). El panel analizará planteos metodológicos e instrumentales y experiencias de responsabilización, desde sistemas clásicos a innovaciones más recientes, incluyendo visiones desde los sistemas, arreglos institucionales y mecanismos contractuales.

Agências reguladoras no Brasil: Ulisses e as sereias ou Narciso e Eco?

Regina Silvia Pacheco

O texto discute o tema da responsabilização no contexto da nova gestão pública, no Brasil, enfocando o caso das agências reguladoras, criadas a partir de 1997, no contexto da reforma gerencial do Estado. São reconstituídos seu processo de criação e implementação, e o debate atual suscitado pelo novo governo, eleito no final de 2002.

As agências reguladoras federais foram criadas no governo F.H.Cardoso, inspiradas pela experiência internacional, como entes públicos dotados de autonomia em relação ao Poder Executivo. Para sua criação nestes moldes, foi importante a atuação do Congresso e do Conselho da Reforma do Estado, órgão consultivo ligado ao Presidente da República.

Com o advento do governo Lula, iniciou-se um debate sobre o grau de autonomia destas agências, questionado a partir do Poder Executivo – Presidente e Ministros de Estado.

O texto pretende colocar o debate em curso no Brasil face ao debate internacional. Na experiência internacional, o debate se centra sobre o grau de accountability destes novos entes, especialmente face ao Legislativo, e as análises acadêmicas enfatizam que sua criação pode ser explicada por analogia ao dilema de Ulisses (Jon Elster, teoria da auto-restrição). No Brasil, o centro do debate está no desejo expresso pelo Executivo de retomar controle sobre tais entes – ao que poderíamos associar a expressiva tradição de exacerbação do Executivo e a provável preferência pelo controle hierárquico – que resiste a ser substituído pelas novas formas de controle propostas pela reforma gerencial (Bresser, 1997). Estaríamos antes frente a Narciso do que a Ulisses?

Cabe ressaltar que a experiência internacional, com grande predominância do caso norte-americano, tem sido a inspiração dos autores brasileiros que vêm tratando o tema da regulação. No entanto, enquanto que nos EUA a perspectiva ulissiana decorre de delegação concedida pelo Poder Legislativo – que conserva, apesar disso, fortes mecanismos de controle via designação de recursos às agências, no Brasil a criação das agências autônomas representou delegação do Executivo.

O padrão aparentemente preferido pelo Poder Executivo hoje no Brasil, ao enfatizar o controle hierárquico em detrimento de outras formas de controle, coloca sérios limites à possibilidade de fazer avançar a responsabilização das entidades públicas estatais no Brasil.

Brasil: reforma do Estado e regulação, temas recentes

O Estado brasileiro vem passando por várias transformações na última década, que abrangem desde seus papéis e áreas de intervenção até as formas de organização e funcionamento. Como ocorreu em vários outros países latinoamericanos, o Estado brasileiro caracterizou-se, entre as décadas de 1950 a 1970, por um forte papel na criação de infra-estrutura para o desenvolvimento, nos moldes do paradigma nacional-desenvolvimentista, por meio da criação de grandes empresas estatais. Este modelo parece esgotar-se ao final dos anos 70, seguindo-se a prolongada crise da chamada década perdida.

A revisão dos papéis e áreas de intervenção do Estado brasileiro foi empreendida a partir do início dos anos 90, quando o governo brasileiro implementou um amplo programa de privatização de suas empresas estatais, premido pela crise financeira e pelo esgotamento da capacidade pública de realizar os investimentos necessários. Por meio deste programa, as empresas de telefonia, siderurgia, petroquímica, ferrovias e parte do setor elétrico e das rodovias, além de bancos estaduais, foram transferidos para a iniciativa privada¹. Na maioria dos setores, a criação de agências para regular e fiscalizar os novos agentes privados deu-se após a privatização². Assim, a criação do marco regulatório, ainda em

¹ “Num período de 10 anos, só a privatização de empresas estatais federais arrecadou quase US\$ 70 bilhões, incluindo receita de venda e dívidas transferidas. Mais de 80 empresas saíram do controle do Governo Central.”; Martus Tavares, Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, palestra em seminário da OCDE, 11.2.2002.

² A única exceção coube ao setor de telecomunicações, onde a criação do marco regulatório antecedeu a privatização.

construção, vem sendo posterior à privatização, o que tem sido objeto de crítica e talvez responsável por várias dificuldades em curso ³.

Já a revisão das formas de organização e funcionamento do Estado brasileiro foi impulsionada a partir de 1995, com a proposição, pelo governo federal, de uma ampla reforma gerencial, concebida pelo Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira e sua equipe no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, então recém criado. A reforma gerencial assumiu o desafio de fortalecer o núcleo estratégico do Estado – responsável pela formulação de políticas públicas nacionais e pelas novas funções de regulação:

“A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. ...Busca-se o **fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado**, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e infra-estrutura” ⁴.

Apesar da referência à nova função de regulação, o documento-marco da reforma gerencial - o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - não detalhou uma proposta institucional precisa para as agências regulatórias. Englobou-as, junto com as demais

³ Segundo Armando Castelar, economista do IPEA, o sucesso do setor de telecomunicações no quesito investimento aconteceu porque tinha marco regulatório e agência reguladora (Anatel) com poder de decisão e tarifas corrigidas em patamares internacionais antes mesmo do leilão que vendeu a Telebrás. "Isso estimulou os investidores privados, que levaram também em conta o fato das empresas terem dívidas pequenas ou nenhuma". O contrário aconteceu com o setor elétrico, cuja regulação e criação de uma agência reguladora (Aneel) só aconteceu muito depois do início das privatizações do setor. O processo de venda de ativos do setor elétrico foi interrompido por pressão política depois da privatização de 18 distribuidoras e uma geradora, a Gerasul. Com isto, o modelo do setor, que estimulava a livre concorrência foi abandonado. Além disso, a questão do poder decisório no setor elétrico nunca foi resolvida. As soluções dos problemas de energia elétrica área passavam e ainda passam pelo ministério de Minas e Energia, pela Eletrobrás, pela ONS e pela Aneel. "A Aneel não era obedecida, como ainda não o é, pelas grandes estatais e estaduais como Copel e Cemig, que não tinham contrato de concessão" (Valor Online, 04/8/2003).

⁴ MARE, 1995 – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Grifos meus.

atividades exclusivas do Estado, na proposta de “agências autônomas”, que deveriam gozar de maior autonomia para atingir melhores resultados. O foco, aqui, era o da superação da rigidez burocrática, que desde a Constituição de 1988 amarrou a administração indireta aos mesmos controles formais da administração direta.

É compreensível a falta de precisão com que o tema da regulação foi tratado no Plano Diretor: no início de 1995, época de elaboração do Plano Diretor, o debate político-institucional sobre regulação não havia ainda sido iniciado; o Congresso discutia as primeiras emendas constitucionais que quebravam monopólios estatais ⁵.

Os primeiros textos de pesquisadores sobre o tema só são publicados a partir de 1998/1999; inicialmente, maior ênfase foi dada aos aspectos econômicos da regulação – características da indústria a ser regulada, instrumentos da regulação, mecanismos tarifários, dentre outros. A análise dos aspectos político-institucionais da regulação é ainda mais recente; seus autores discutem os desafios para o avanço da regulação no Brasil, face às características de seu sistema político e institucional. É neste contexto que surge o debate em torno da responsabilização das novas agências reguladoras.

Criação das agências reguladoras

O primeiro projeto de criação de uma agência reguladora - ANEEL, do setor de energia elétrica - foi enviado pelo Executivo federal ao Congresso no final de 1995, seguindo o modelo de autarquia convencional - sem autonomia decisória nem independência financeira. Coube ao Congresso a iniciativa de questionamento do modelo tradicional e a

⁵ “Na verdade, podemos dizer que a percepção clara de que a questão da regulação tinha um peso diferenciado veio no final de 1995, quando a sociedade começou a dar-se conta de que a concorrência e a qualidade do processo regulatório interferiam diretamente em variáveis do seu dia-a-dia, tais como o nível de emprego, a qualidade e a oferta de bens e serviços públicos” (Farias, 2002, p.95-6)

busca de modelos alternativos, a partir da experiência internacional ⁶. Outro ator relevante foi o Conselho da Reforma do Estado, órgão consultivo de assessoria ao Presidente da República, formado por intelectuais e figuras públicas. Em sua primeira resolução, adotada no início de 1996, o Conselho da Reforma do Estado sugeria critérios e princípios a serem adotados pelo marco regulatório e para a criação das novas organizações reguladoras, dentre eles: a autonomia e independência decisória do ente regulador por meio de mandatos fixos para os dirigentes e não coincidentes com os do Executivo; a decisão colegiada, precedida de ampla e prévia consulta pública sobre as normas a serem editadas, junto ao setor regulado e aos usuários; a agilidade processual; o estabelecimento de níveis desejáveis de prestação do serviço (Abranches, 1999)

O debate no Legislativo se estendeu por mais de um ano, tendo a primeira agência sido criada em 1997, segundo o formato consagrado na experiência internacional: autonomia decisória e financeira, com mandatos fixos para seus dirigentes e não coincidentes com os do Executivo. Os demais projetos foram encaminhados pelo Executivo já incorporando tal modelo. Desde então, foram criadas várias agências, nas três esferas de governo, tendo por inspiração geral o modelo adotado na esfera federal.

As principais diferenças dizem respeito à especialização das agências: na esfera federal, vêm sendo criadas agências setoriais e especializadas; nos estados, optou-se pelo modelo de agência multissetorial (à exceção de São Paulo, que distinguiu a área de energia das demais).

Na esfera federal, vários autores apontam que o modelo de agência reguladora da área de infra-estrutura foi expandido para outros setores, talvez indevidamente. Nas áreas de infra-estrutura, que muitas vezes constituem monopólios naturais, justifica-se com mais clareza a adoção dos requisitos de autonomia e desvinculação política da agência ao governo, face à longa maturação dos altos investimentos requeridos, aos requisitos tecnológicos e à

⁶ “Nesse caso, o Congresso Nacional assumiu uma posição de vanguarda, forçando o Executivo a avançar em alguns pontos e incorporando idéias que não estavam colocadas no projeto original” (Farias, 2002, p.96).

decorrente necessidade de assegurar regras estáveis para atrair investidores privados; configura-se, nestes casos, a natureza complexa da atividade reguladora, ao buscar equilibrar as perspectivas dos investidores, do governo e dos usuários destes serviços. Nos setores de infra-estrutura, a regulação visa promover a universalização do acesso aos serviços e a competição em áreas de monopólios naturais.

Já na área social, a regulação abrange os direitos dos usuários e a qualidade dos serviços. A natureza das atividades parece indicar muito mais uma atuação fiscalizadora do Estado, do que propriamente a regulação de mercados ou a promoção da concorrência. No entanto, o mesmo modelo organizacional foi adotado, concedendo autonomia à agência e desvinculando mandatos de seus dirigentes daqueles de governo. Há ainda o caso da Ancine - Agência Nacional de Cinema, criada como agência reguladora, segundo uma lógica dificilmente compreensível.

Segundo a macro-concepção contida no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, o formato mais adequado para estas últimas agências - da área social - seria o das agências executivas. A pouca disposição do governo (durante os dois mandatos do Presidente FHC) em conceder as autonomias requeridas ao bom funcionamento das agências executivas, em contrapartida ao compromisso prévio com resultados, talvez explique sua baixa implementação - há apenas uma agência executiva federal, o INMETRO. Neste caso, organizações e ministérios setoriais preferiram obter a criação de agência reguladora, dotada de importante autonomia quanto à gestão de recursos humanos, dentre outras.

Mas as indefinições do governo (quanto às agências executivas) e as preferências das organizações (por maior autonomia) podem levar a um desvirtuamento do modelo de agência reguladora - ao estendê-lo a setores onde tal modelo não é imprescindível.

O primeiro teste da autonomia das agências: mudanças de executivos estaduais

Várias agências estaduais foram criadas entre 1997 e 1998, segundo o modelo de mandato fixo para os dirigentes. Em 1999, houve mudança dos executivos estaduais, onde o governo anterior não obteve reeleição ou não elegeu seu sucessor. Nesses estados, o primeiro teste de “resistência” do modelo de autonomia deu-se portanto em 1999.

Em três casos - Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, o teste resultou negativo. Os novos governantes então eleitos criaram sérias dificuldades às agências criadas pelos seus antecessores - desde o caso mais explícito de Minas Gerais, onde a agência criada não foi implementada, até a batalha jurídica travada entre o executivo e a agência, no caso do Rio Grande do Sul. Neste último, o Legislativo atuou apoiando a agência, explicitando os limites do conflito: o novo governador buscava retomar o controle sobre a agência e exercer sua autoridade na nomeação de novos conselheiros.

Nenhum conflito ou embate foi tão intenso entre uma agência e o poder legislativo, ou entre a agência e o judiciário. No centro do conflito, explicitava-se o descontentamento do Executivo com sua limitação de autoridade sobre a agência.

O Legislativo (sobretudo o Senado Federal) levantou o problema da responsabilização dos dirigentes dos novos entes, encaminhando, em agosto/2001, uma proposta de emenda constitucional permitindo ao Congresso convocar aqueles dirigentes ou requerer deles informações ⁷.

Quanto ao Judiciário, o debate se deu em fóruns de juristas, questionando as prerrogativas das agências de arbitrar conflitos entre empresas reguladas, entre estas e governo, ou entre estas e usuários. Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal concedeu liminar em uma ação direta de inconstitucionalidade, impetrada pelo Partido dos Trabalhadores, sustentando o

⁷ PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 26, DE 2001: *Altera o art. 50 da Constituição Federal para permitir a convocação, pelo Congresso Nacional, dos dirigentes máximos de entidades encarregadas da regulação da prestação de serviços públicos, bem como o encaminhamento de requerimento de informações às mesmas autoridades.* Esta proposta foi prejudicada em favor da PEC nº 18, que aguarda inclusão na ordem do dia.

processo de contratação de funcionários, pelas agências, sob o novo regime de emprego público. Mais recentemente, entre junho e agosto de 2003, o Judiciário envolveu-se na definição do índice de reajuste das tarifas telefônicas, alterando inicialmente a decisão da agência reguladora ANATEL, alteração esta depois anulada pelo STF restabelecendo o índice previsto em contrato.

Este rápido quadro demonstra que Executivo, Legislativo e Judiciário vêm reagindo ao novo modelo das agências reguladoras sob ângulos distintos. O tema da responsabilização do dirigente máximo apenas foi suscitado pelo Legislativo, enquanto que o Judiciário ateve-se à interpretação da lei e dos contratos (além de certa posição corporativa sobre os limites precípuos de sua esfera de atuação), e o Executivo demonstrou, nos casos citados, inconformismo com sua perda de poder frente aos novos entes.

O segundo teste: Governo Lula

Na esfera federal, a autonomia das agências passou a ser questionada a partir de 2003. Até então, dada a reeleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso para um segundo mandato, a não-coincidência de mandatos dos dirigentes e do chefe do Executivo não havia suscitado questionamentos.

Com o novo governo federal empossado em janeiro de 2003, o Executivo começou a demonstrar discordância do modelo adotado, considerando que as agências gozam de autonomia excessiva, que lhes permite inclusive assumir a formulação da política para seu setor de atuação, inviabilizando seu controle por parte do Executivo.

Já no início do mandato, o novo governo anunciou sua intenção de promover ajustes no modelo, tendo para tanto criado um grupo de trabalho. As primeiras declarações do Presidente e de alguns Ministros (das Comunicações, das Minas e Energia) foram bastante

enfáticas quanto à “inadequação” do modelo vigente. O Presidente chegou a declarar que a atuação das agências estaria se caracterizando como uma "terceirização do Estado" ⁸.

“Os primeiros debates realizados no grupo de trabalho e na equipe que trabalhou com este tema na fase de transição concluíram que agências reguladoras chegaram ao atual "baixo-perfil" porque nasceram com desenho equivocado, assumiram funções dos ministérios, meteram-se de cabeça na competição, sem fazer o que deveriam: regular, fiscalizar e prever.” (Valor, março/2003).

Ao mesmo tempo em que o grupo de trabalho interministerial se reunia com discricção, a deputada federal Telma de Souza, do Partido dos Trabalhadores, apresentou à Câmara dos Deputados, em março, projeto de lei alterando os principais dispositivos que garantem autonomia às agências.

Depois das declarações do Presidente e Ministros, seguiram-se vários artigos e editoriais na imprensa, demonstrando a preocupação dos investidores com indefinições do modelo e possíveis mudanças de regras, levando a uma perspectiva de queda de investimentos em vários setores – sobretudo de infra-estrutura ⁹. Por outro lado, o forte contingenciamento de recursos a que foram submetidas as agências reguladoras foi interpretado pelo mercado como talvez mais um sinal da desaprovação do modelo atual pelo governo ¹⁰.

⁸ Os episódios que provocaram a demonstrada irritação do presidente foram: divulgação, pela ANEEL, dos reajustes das tarifas de energia elétrica; divulgação da descoberta de novos poços de petróleo. Na área de comunicações, o Ministro Miro Teixeira mostrou-se contrário à aplicação dos índices de reajuste dos serviços telefônicos previstos nos contratos de concessão, e tentou assumir a negociação direta com as empresas para obter reajustes inferiores - sem sucesso (ver o artigo “Ministro perde disputa e Anatel dá reajuste a teles” - Valor Online, 27/6/2003).

⁹ “Nesse ambiente de incertezas, agravado pela intenção de criação de um novo modelo, os investimentos no setor elétrico devem ficar abaixo do previsto inicialmente. A Associação Brasileira da Infra-Estrutura e Indústrias de Base (Abdid) projetava que o fluxo de capital ao segmento ficaria em US\$ 16 bilhões entre 2002 e 2004. Agora esse montante não deve nem chegar a US\$ 10 bilhões no período.” (Valor, março/2003)

¹⁰ Na Aneel, houve um corte de mais de 50%. Os R\$ 180 milhões para esse ano ficaram em apenas R\$ 62 milhões - isso depois de a agência ter conseguido um descontingenciamento de R\$ 12 milhões. Para 2004, a proposta orçamentária prevê R\$ 146 milhões para a Aneel. O problema é que não há garantia de que não haja outro corte de recursos (Valor Online, 28/8/2003).

As declarações foram depois nuançadas pelo Ministro-chefe da Casa Civil, e os prazos para conclusão dos trabalhos e encaminhamento de nova proposta foram dilatados - inicialmente para abril, segundo a imprensa; não foi divulgada até o momento a proposta do governo. A última notícia veiculada pela imprensa no final de agosto/2003 revela que:

“O governo concluiu a minuta de dois projetos que alteram o funcionamento das agências reguladoras e que serão encaminhados ao Congresso Nacional nas próximas semanas, provavelmente sob a forma de medidas provisórias.

O primeiro projeto muda as atribuições das agências, retirando, por exemplo, o seu poder de concessão. O segundo mexe na estrutura dos órgãos reguladores, determinando nova forma de contratação de pessoal e mudando a duração dos mandatos dos presidentes e dos diretores. Hoje, os mandatos têm duração diferente dentro da mesma agência e entre agências diferentes. A nova proposta prevê mandatos de quatro anos, coincidentes entre si e com o do presidente da República. Pelo projeto, há a possibilidade de perda do mandato de diretores e presidente. A estabilidade fica vinculada ao cumprimento de metas, cuja avaliação será feita por índices de desempenho que serão criados.

Esse caso valeria apenas para as agências que regulam e fiscalizam setores onde há a possibilidade de monopólios. Estão nesse caso a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Os diretores de outras agências como Agência Nacional das Águas (ANA) e da Agência Nacional do Cinema (Ancine) não teriam estabilidade no cargo. Para os funcionários, que serão contratados via concurso, haverá estabilidade” (“Projetos reduzem poderes de agências”, Valor Online, 28/8/2003).

Mais uma vez, o Legislativo coloca-se como apoiador das agências, contra a intenção do Executivo de alterar profundamente o modelo atual. Em 27 de agosto último, foi criada a

Frente Parlamentar das Agências Reguladoras, movimento formado por deputados tanto da oposição como da base governista, visando a defesa dos órgãos reguladores. Entre os participantes do grupo, estão deputados de oposição, como PSDB e PFL, e da situação, como PT, PP e PSB.

Segundo o deputado federal Ricardo Barros (PP-PR), que a coordena, “a frente parlamentar terá papel de interlocução entre agências e governo na discussão de futuros projetos de reestruturação desses órgãos; esses projetos devem ter tramitação rápida no Congresso para que os investidores tenham a certeza de regras definidas” (O Estado de São Paulo, 28/8/2003).

Referência: o modelo americano, Ulisses e as sereias ¹¹

A literatura internacional especializada tem tratado o tema das agências reguladoras essencialmente a partir do caso norte-americano, como forma de delegação de poder do Legislativo para os entes reguladores. No Brasil, a maioria dos estudos sobre regulação vem enfatizando seus aspectos econômicos; os poucos estudos publicados sobre seus aspectos políticos e institucionais denotam forte inspiração daquele mesmo referencial.

Em geral, a experiência norte-americana é tida como referência no campo da regulação, considerando-se que os Estados Unidos têm mais de um século de atividades regulatórias. No entanto, as características do sistema político e institucional brasileiro diferem substancialmente daquelas presentes no caso norte-americano. Pelo menos duas importantes características indicam tais diferenças.

Nos Estados Unidos, a regulação, entre os anos 1930 e 1960, representou um processo de delegação do Poder Legislativo em direção às entidades autônomas vinculadas ao

¹¹ Toda esta parte segue a revisão da literatura e a construção de argumentos desenvolvidas por Marcus André Barreto Campelo de Melo (Melo, 2001), a quem empresto vários trechos, pois não reescreveria melhor do que ele o fez sobre o tema.

Executivo – mantendo aquele, no entanto, forte poder de acompanhamento e controle sobre os entes reguladores ¹² (Melo, 2001). No Brasil, a delegação em curso se dá a partir do Poder Executivo.

Por outro lado, enquanto que a tradição norte-americana é a de empresas privadas fornecedoras de serviços de infra-estrutura (energia, comunicações, ...), no Brasil temos a tradição de empresas estatais, depois privatizadas e em processo de regulação, que sempre mantiveram relações estreitas com os órgãos formuladores de políticas para seus respectivos setores.

A literatura vem discutindo a delegação em prol das agências como uma renúncia do legislador a seu poder de decisão, visando construir credibilidade regulatória por meio da obediência a regras e não pelo exercício discricionário. Segundo Melo, “a razão é que os agentes econômicos ajustam suas expectativas ao comportamento discricionário, anulando os efeitos desejados. No caso da manutenção de uma regra, esse reajuste não acontece e a efetividade de uma medida é potencialmente maior” (Melo, 2001).

Esta auto-limitação vem sendo discutida na literatura de escolha racional, ainda segundo Melo,

“como estratégias de ‘pré-compromisso’ de governantes em relação a escolhas intertemporais, ou seja, escolhas sobre situações futuras. Indivíduos racionais podem escolher limitar suas próprias escolhas no futuro antecipando seu próprio comportamento irracional ou miópico. Essa irracionalidade pode assumir a forma de paixões políticas ou de limitações na

¹² A terceira onda de criação de agências voltadas à regulação social, a partir dos anos 1960, marcou a reafirmação do papel do Judiciário e do Congresso na área regulatória.

forma como os indivíduos fazem escolhas intertemporais. Os incentivos do mercado político levam os atores políticos a utilizarem-se de uma alta taxa de desconto ao comparar benefícios futuros com benefícios presentes. Assim, em virtude da estrutura de incentivos em que operam, legisladores racionais são levados a preferir benefícios menores no curto prazo a benefícios maiores no longo prazo.

Da mesma forma que Ulisses amarrou-se ao mastro do navio para não ser seduzido pelo canto das sereias, legisladores racionais podem escolher limitações ao exercício de sua vontade soberana (Elster, 1995). Ou seja, podem recorrer à delegação através de legislação que exige supermaiorias para ser alterada como um mecanismo de autodefesa, um pré-compromisso que assumem em relação ao futuro” (Melo, 2001).

A análise dessa lógica de delegação foi acompanhada por um consenso em torno da idéia de que há uma forma de “controle sem controladores diretos”: “as agências estão sob controle mesmo não sendo controladas claramente por nenhum ator”. Isto porque o controle tipo “patrulha de polícia” (o monitoramento sistemático exercido por parlamentares em relação a todo desvio potencial no funcionamento das agências - de custo elevado) teria sido eficazmente substituído pelo controle “alarme de incêndio” (monitoramento seletivo, de custo eficiente, de desvios denunciados pela base parlamentar dos congressistas).

De toda forma, tais análises enfatizam o processo parlamentar e a delegação a partir do Legislativo. Seria necessário desenvolvê-las para o caso da auto-limitação do Executivo -

que talvez tenha menos impulso para amarrar-se, por contar com maior unidade de comando - ainda que em governos de coalizão - do que é possível pressupor em um Congresso com centena de parlamentares pertencentes a dezenas de partidos políticos - como no caso brasileiro.

Mudanças no modelo das agências brasileiras: Narciso?

Não arrisco afirmar que a criação das agências reguladoras dotadas de autonomia, durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, pode ter sido movida por um cálculo ulissiano. Talvez muitos outros fatores estivessem em jogo. Mas o questionamento atual do modelo de autonomia, e a tentativa de submeter as agências ao controle hierárquico, podem nos remeter ao primeiro diálogo entre Narciso e Eco: “Ecquis adest?” “Adest!”¹³. As considerações a seguir poderiam fornecer pistas para o debate:

1. Um dos traços marcantes dos desafios que enfrenta a regulação no Brasil refere-se à natureza das relações entre Executivo e Legislativo. A tradição de Executivos fortes (nas esferas federal, estadual e municipal) vem mais recentemente se tornando mais complexa, com o advento dos governos de coalizão e os processos de formação de maioria parlamentar, requisito para aprovação de reformas do interesse do Executivo. Este processo, mais acentuado na esfera federal, impacta o tema da regulação e a atuação das agências reguladoras. Tais entidades, que surgem no fim dos anos 90 por meio de um processo de delegação do Executivo, podem ter sua atuação afetada pela dinâmica da relação política entre o Executivo e o Legislativo.
2. Apesar dos esforços empreendidos a partir de 1995, no âmbito da reforma do aparelho do Estado, para introduzir novas formas de controle – em especial o controle por resultados e o controle social, a tradição brasileira ainda é fortemente

¹³ “Mas que é você?” “Você”. Retirei a citação de Ricardo Bresler, “Odisséia de Narciso: Eco nas organizações”, trabalho apresentado ao ENANPAD em 1996.

marcada pelo controle hierárquico – a possibilidade de demissão *ad nutum* dos dirigentes de entidades públicas pelo ministro correspondente, ou pelo chefe do Executivo. Esta tradição impacta fortemente a atuação das agências reguladoras, criadas como entidades dotadas de autonomia, com mandatos fixos de seus dirigentes e não coincidentes com os do Executivo. Isto explicaria, em boa medida, os problemas enfrentados pelos novos entes reguladores quando da mudança de governo – como demonstram os debates atuais em torno da autonomia das agências reguladoras federais, ou ainda no caso de algumas agências estaduais quando da mudança de governo ocorrida em 1999 (casos do Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Rio de Janeiro).

3. Um dos aspectos centrais para a atuação das agências reguladoras reside na transparência, *accountability* e responsabilização pelas decisões tomadas, face a uma gama complexa de atores – as empresas reguladas, os cidadãos e usuários dos serviços, o governo. No entanto, a tradição brasileira reside na opacidade e nos critérios tecnoburocráticos, como norteadores do processo de decisão – abrangendo tanto os entes descentralizados (empresas públicas, autarquias e fundações) como os órgãos formuladores de políticas públicas (ministérios ou secretarias estaduais). Tais características tornam ainda mais aguda a questão, presente no debate internacional, sobre “quem controla o controlador”, ou seja, “quem regula as agências reguladoras”.
4. Os desafios político-institucionais da regulação no Brasil têm ainda desdobramentos sobre a necessária articulação das diferentes esferas de governo. O federalismo brasileiro tem como uma de suas marcas a falta de clareza sobre as competências de cada esfera de governo; neste contexto, os avanços da regulação dependem de avanços no padrão do federalismo – sendo o saneamento o caso exemplar.

Referências bibliográficas

Abranches, Sergio (1999) “Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações”. *Revista do Serviço Público* 50(2):19-49 – abr/jun.

Bresser Pereira, Luiz Carlos. (1997) “A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle”. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, *Cadernos MARE da Reforma do Estado*; v. 1.

Elster, Jon (2000) *Ulysses Unbound: Studies in Rationality, Precommitment, and Constraints*. Cambridge University Press.

Farias, Pedro Cesar Lima de (2002), “Regulação e modelo de gestão”. SEGES-MP, *Balanço da Reforma do Estado no Brasil - a nova gestão pública*, pp.95-101. Brasília: Ministério do Planejamento.

MARE (1995), *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República.

Melo, Marcus André B.C. (2000) “Política Regulatória: uma revisão da literatura”. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, nº 50, pp. 7-44.

Melo, Marcus André B.C.(2001) “A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 116(46):55-68.

Melo, Marcus André B.C.(2002) “As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança”. In Abrucio, Fernando e Maria Rita Loureiro (orgs.) *O Estado numa Era de Reformas: os Anos FHC*, pp.247-305. Brasília: SEGES-MP.

Peci, Alketa e Bianor Scelza Cavalcanti (2000) “Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: análise das agências reguladoras estaduais”. *Revista de Administração Pública* 34(5):99-118 – set/out.

Pires, José Cláudio Linhares e Maurício Serra Piccini (1999). “A Regulação dos Setores de Infra-Estrutura no Brasil”. In Giambiagi, Fabio e Maurício Mesquita Moreira (orgs.), *A Economia Brasileira nos Anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, pp. 217-60.

Salgado, Lucia Helena (2003) “Agências reguladoras na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional”. IPEA: *Texto para Discussão* nº 941.

Anexo 2: Artigo publicado em livro, no exterior

Pacheco, Regina, "El control de las agencias reguladoras en Brasil: ¿Ulises y las sirenas o Narciso?" In Echebarria, Koldo et al. (2005), *Responsabilización y Evaluación de la Gestión Pública*. Caracas: CLAD, Madrid: AECI/MAP/FIIAPP, 2005; pp.215-38.

El control de las agencias reguladoras en Brasil: ¿Ulises y las sirenas o Narciso? / Pacheco, Regina Silvia Monteiro . - pp. 215-238 // EN: Responsabilización y evaluación de la gestión pública . - Caracas : CLAD; Agencia Española de Cooperación Internacional; Ministerio de Administraciones Públicas; Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, 2005. - 292 p.

Evento: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8 (2003 Oct. 28-31 : Panamá). - CLAD

Descriptor: CONGRESO CLAD 8-2003; PROCESO DE REGULACION; RESPONSABILIDAD; ORGANISMOS DE CONTROL; CONTROL DE LA ADMINISTRACION; REFORMA DEL ESTADO; MODERNIZACION DE LA GESTION PUBLICA; BRASIL

Versión traducida de la ponencia en portugués. Ver el texto original en CLAD 00476.10 (en el folder), con el título "Agências reguladoras no Brasil: Ulisses e as sereias ou Narciso e Eco?", 11 p.

Ubicación Física: (00030) - CLAD L-00514.07

O texto discute o tema da responsabilização no contexto da nova gestão pública, no Brasil, enfocando o caso das agências reguladoras, criadas a partir de 1997, no contexto da reforma gerencial do Estado. São reconstituídos seu processo de criação e implementação, e o debate atual suscitado pelo novo governo, eleito no final de 2002.

As agências reguladoras federais foram criadas no governo F.H.Cardoso, inspiradas pela experiência internacional, como entes públicos dotados de autonomia em relação ao Poder Executivo. Para sua criação nestes moldes, foi importante a atuação do Congresso e do Conselho da Reforma do Estado, órgão consultivo ligado ao Presidente da República.

Com o advento do governo Lula, iniciou-se um debate sobre o grau de autonomia destas agências, questionado a partir do Poder Executivo-Presidente e Ministros de Estado.

O texto pretende colocar o debate em curso no Brasil face ao debate internacional. Na experiência internacional, o debate se centra sobre o grau de accountability destes novos entes, especialmente face ao Legislativo, e as análises acadêmicas enfatizam que sua criação pode ser explicada por analogia ao dilema de Ulisses (Jon Elster, teoria da auto-restrição). No Brasil, o centro do debate está no desejo expresso pelo Executivo de retomar controle sobre tais entes -ao que poderíamos associar a expressiva tradição de exacerbação do Executivo e a provável preferência pelo controle hierárquico- que resiste a ser substituído pelas novas formas de controle propostas pela reforma gerencial (Bresser, 1997). Estaríamos antes frente a Narciso do que a Ulisses?

Cabe ressaltar que a experiência internacional, com grande predominância do caso norte-americano, tem sido a inspiração dos autores brasileiros que vêm tratando o tema da regulação. No entanto, enquanto que nos EUA a perspectiva ulissiana decorre de delegação concedida pelo Poder Legislativo -que conserva, apesar disso, fortes mecanismos de controle via assignação de recursos às agências, no Brasil a criação das agências autônomas representou delegação do Executivo.

O padrão aparentemente preferido pelo Poder Executivo hoje no Brasil, ao enfatizar o controle hierárquico em detrimento de outras formas de controle, coloca sérios limites à possibilidade de fazer avançar a responsabilização das entidades públicas estatais no Brasil.

Anexo 3: **Artigo apresentado em congresso nacional (ANPOCS, 2004)**

Agências reguladoras na infra-estrutura e na área social no Brasil: gênese e indistinções ¹⁴

Regina Silvia Pacheco ¹⁵

Este artigo busca discutir a gênese das agências reguladoras no Brasil, durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, apontando a falta de distinção entre as agências voltadas à infra-estrutura e à área social.. Pretendemos retomar duas teses, já apresentadas por outros autores, de que o modelo de agência reguladora da área de infra-estrutura foi indevidamente estendido às demais agências (Salgado, 2003), o que pode ser explicado pelas dificuldades encontradas, dentro do próprio governo, pelo modelo de “agências executivas” (Costa, 2005). Atualizando o debate, procuramos mostrar que o assunto continua pendente, não tendo sido tocado nas discussões recentes sobre o modelo institucional de agências reguladoras, suscitadas pelo governo Lula.

As agências reguladoras federais foram criadas a partir de 1996, no contexto das privatizações e quebra do monopólio estatal, inspiradas pela experiência internacional, como entes públicos dotados de independência em relação ao Poder Executivo. Para sua criação nestes moldes, foi importante a atuação do Congresso, bem como as recomendações elaboradas pelo Conselho da Reforma do Estado, órgão consultivo ligado ao Presidente da República. No Executivo, as discussões foram centralizadas pela Casa Civil, sem muito espaço deixado ao MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (ou seu sucessor, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Secretaria de Gestão).

¹⁴ Texto apresentado ao XXVIII Encontro Anual da ANPOCS, incluindo a programação “**O Estado numa Era de Reformas: os anos FHC**”; Caxambu, outubro de 2004.

¹⁵ Professor-adjunto da EAESP-FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil. Contato: rpacheco@fgvsp.br

Com o advento do governo Lula, iniciou-se um debate sobre o grau de autonomia destas agências, questionado a partir do Poder Executivo – Presidente e Ministros de Estado. A iniciativa do governo resultou no envio de um projeto de lei ao Congresso, em abril de 2004, alterando o modelo anterior; o projeto de lei uniformiza ainda mais o desenho das agências reguladoras existentes, e nenhuma discussão foi levantada quanto à oportunidade e interesse de diferenciar as agências da área social das da infra-estrutura.

Cabe ressaltar que a experiência internacional, com grande predominância do caso norte-americano, tem sido a inspiração dos autores brasileiros que vêm tratando o tema da regulação. No entanto, enquanto que nos EUA o debate é fortemente marcado pela experiência pré e pós-New Deal e por resistências à ampliação da intervenção do Estado, especialmente do Executivo federal, no Brasil a criação das agências independentes misturou, a nosso ver, elementos de delegação do Executivo e tentativa de escapar à rigidez do modelo burocrático consagrado pela Constituição de 1988 . Em outros termos, interessa notar que, no caso norte-americano, o debate se travou sobre mais ou menos Estado, enquanto que no Brasil a criação da agências reguladoras independentes remete ao debate sobre mais ou menos governo (ou mais ou menos política) e ainda sobre mais ou menos burocracia (e controles burocráticos).

MARE, Plano Diretor e regulação

A revisão dos papéis e áreas de intervenção do Estado brasileiro foi empreendida a partir do início dos anos 1990, com a aprovação de emendas constitucionais que promoveram a abertura comercial e, depois, a quebra dos monopólios estatais. A partir de então, o governo federal implementou um amplo programa de privatização de suas empresas estatais, premido pela crise financeira e pelo esgotamento da capacidade pública de realizar os investimentos necessários nas áreas de infra-estrutura. Por meio deste programa, as empresas de telefonia, siderurgia, petroquímica, ferrovias e parte do setor elétrico e das

rodovias, além de bancos estaduais, foram transferidos para a iniciativa privada ¹⁶. Na maioria dos setores, a criação de agências para regular e fiscalizar os novos agentes privados deu-se após a privatização ¹⁷. Desta forma, a criação do marco regulatório vem sendo posterior à privatização, o que tem sido objeto de críticas e talvez responsável por várias das dificuldades em curso ¹⁸.

Já a revisão das formas de organização e funcionamento da administração pública brasileira foi impulsionada a partir de 1995, com a proposição, pelo governo federal, de uma ampla reforma gerencial, concebida pelo Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira e sua equipe no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, então recém criado. Além de propor a descentralização da prestação de serviços públicos para esferas subnacionais e para a esfera pública não-estatal, a reforma gerencial assumiu o desafio de fortalecer o núcleo estratégico do Estado – responsável pela formulação de políticas públicas nacionais e pelas novas funções de regulação:

“A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. ...Busca-se o **fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado**, particularmente no nível federal, e a progressiva

¹⁶ “Num período de 10 anos, só a privatização de empresas estatais federais arrecadou quase US\$ 70 bilhões, incluindo receita de venda e dívidas transferidas. Mais de 80 empresas saíram do controle do Governo Central.”; Martus Tavares, Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, palestra em seminário da OCDE, 11.2.2002.

¹⁷ A única exceção coube ao setor de telecomunicações, onde a criação do marco regulatório e da agência reguladora antecederam a privatização.

¹⁸ Segundo Armando Castelar, economista do IPEA, o sucesso dos investimentos em telecomunicações aconteceu porque o setor tinha marco regulatório e agência reguladora (Anatel) com poder de decisão e tarifas corrigidas em patamares internacionais antes mesmo do leilão que vendeu a Telebrás. "Isso estimulou os investidores privados, que levaram também em conta o fato de as empresas terem dívidas pequenas ou nenhuma". O contrário aconteceu com o setor elétrico, cuja regulação e criação de uma agência reguladora (Aneel) só aconteceu muito depois do início das privatizações do setor. A questão do poder decisório no setor elétrico nunca foi resolvida, envolvendo Ministério de Minas e Energia, Eletrobrás, ONS e Aneel. "A Aneel não era obedecida, como ainda não o é, pelas grandes estatais e estaduais como Copel e Cemig, que não tinham contrato de concessão" (Valor Online, 04/8/2003).

descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e infra-estrutura”¹⁹.

Apesar da referência à nova função de regulação, o documento-marco da reforma gerencial no Brasil - o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - não apresentou uma proposta institucional precisa para as agências regulatórias. Englobou-as, junto com as demais atividades exclusivas do Estado, na proposta de “agências autônomas”, que deveriam gozar de maior autonomia para atingir melhores resultados. O foco, aqui, era o da superação da rigidez burocrática, que desde a Constituição de 1988 amarrou a administração indireta aos mesmos controles formais da administração direta.

É compreensível a falta de precisão com que o tema da regulação foi tratado no *white paper* da reforma gerencial: no início de 1995, época de elaboração do Plano Diretor, o debate político-institucional sobre regulação não havia ainda sido iniciado; o Congresso discutia as primeiras emendas constitucionais que quebravam monopólios estatais. Segundo Farias (2002, p. 95-96), um dos integrantes da equipe do MARE, “na verdade, podemos dizer que a percepção clara de que a questão da regulação tinha um peso diferenciado veio no final de 1995, quando a sociedade começou a dar-se conta de que a concorrência e a qualidade do processo regulatório interferiam diretamente em variáveis do seu dia-a-dia, tais como o nível de emprego, a qualidade e a oferta de bens e serviços públicos” (Farias, 2002, p.95-6).

O tema é retomado por Bresser Pereira em seu livro “Reforma do Estado para a Cidadania - a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional”, publicado em 1998. No capítulo dedicado às agências executivas, o autor aponta semelhanças e distinções entre estas e as agências reguladoras: ambas devem ser dotadas de maior autonomia de gestão (ou autonomia administrativa); no entanto, o autor considera que as agências reguladoras devam ser mais autônomas *em relação ao governo*, pois sua autonomia deriva do fato de executarem políticas permanentes do Estado - regular preços de serviços públicos

¹⁹ MARE, 1995 – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Grifos meus.

monopolistas, determinando o preço que seria o de mercado se houvesse mercado (pp.225-7). Dentre as diferenças, Bresser reserva o contrato de gestão às agências executivas, e o mandato fixo de dirigentes às agências reguladoras: “Seus dirigentes (das ARs) são detentores de mandato e têm sua indicação aprovada pelo Congresso, o que não acontece com os dirigentes das agências executivas, que são de livre nomeação e exoneração pelo Presidente da República” (Bresser Pereira, 1998, p.226).

Bresser Pereira distingue claramente autonomia administrativa (voltada à eficiência e aos resultados) e autonomia política (voltada à continuidade e credibilidade decisória). O paradigma gerencial justificava a ampliação da autonomia administrativa para ambos os tipos de agência, executiva e reguladora; já a autonomia política deveria ser reservada às agências reguladoras, por atuarem em áreas monopolistas, característica dos setores de infra-estrutura - telecomunicações, energia e petróleo.

Assim, para o principal formulador das propostas de reforma do Estado no primeiro governo FHC, há diferenças fundamentais entre os dois formatos organizacionais, agências reguladoras ou executivas, que têm por base a natureza distinta das funções de cada uma. Tais argumentos foram formulados depois do Plano Diretor, quando haviam sido criadas apenas três agências, todas na área de infra-estrutura (ANATEL, ANEEL e ANP)²⁰; já estava avançada, dentro do governo, a discussão sobre o projeto das duas agências da área da saúde - cuja justificativa escapa à lógica dos argumentos expostos por Bresser Pereira.

Gênese das agências reguladoras: evidências e interpretações

A criação das agências reguladoras não teve o MARE como locus de elaboração, e sim a Casa Civil, como mostrou o trabalho de Valeriano Costa que faz parte deste volume(Costa,

²⁰ O autor inclui ainda, como agências reguladoras existentes, o Banco Central e o CADE - provavelmente devido à natureza de suas atribuições. Formalmente, apenas são consideradas agências reguladoras, na administração pública federal, os órgãos onde há remissão expressa ao termo, em sua lei de criação. Esta visão mais restrita está presente no projeto de lei encaminhado pelo governo Lula ao Congresso.

2005). O primeiro projeto de criação de uma agência reguladora - ANEEL, do setor de energia elétrica - foi enviado pelo Executivo federal ao Congresso no final de 1995, seguindo o modelo de autarquia convencional - sem autonomia decisória nem os demais requisitos de estrutura e procedimentos que caracterizam as agências reguladoras. Coube ao Congresso a iniciativa de questionamento do modelo tradicional e a busca de modelos alternativos, a partir da experiência internacional. Segundo um dos participantes do processo de criação daquela primeira agência, pelo Executivo, “nesse caso, o Congresso Nacional assumiu uma posição de vanguarda, forçando o Executivo a avançar em alguns pontos e incorporando idéias que não estavam colocadas no projeto original” (Farias, 2002, p.96). Assim, apesar de a iniciativa da lei ter sido do Poder Executivo, poderíamos considerar que coube ao Poder Legislativo trazer para a agenda a discussão do grau de autonomia desejável para os novos entes reguladores.

Outro ator relevante foi o Conselho da Reforma do Estado, órgão consultivo de assessoria ao Presidente da República, formado por intelectuais e figuras públicas. Em sua primeira resolução, adotada no início de 1996, o Conselho da Reforma do Estado sugeria critérios e princípios a serem adotados pelo marco regulatório e para a criação das novas entidades reguladoras, dentre eles: a autonomia e independência decisória do ente regulador por meio de mandatos fixos para os dirigentes e não coincidentes com os do Executivo; a decisão colegiada, precedida de ampla e prévia consulta pública sobre as normas a serem editadas, junto ao setor regulado e aos usuários; a agilidade processual; o estabelecimento de níveis desejáveis de prestação do serviço (Abranches, 1999).

Desta forma, as principais arenas de discussão parecem ter sido externas à burocracia do Executivo federal - hipótese a ser trabalhada por estudos mais detalhados, alguns já em curso ²¹. Segundo outros relatos, o ex-ministro Sergio Motta teria tido papel protagonista no

²¹ Uma pesquisa detalhada sobre a discussão e tramitação dos primeiros projetos de lei de criação de agências reguladoras está sendo realizada por Rafael Oliva, no âmbito da tese de doutorado que desenvolve na EAESP-FGV, analisando a gênese das agências reguladoras independentes no Brasil.

desenho da agência do setor de telecomunicações, a partir de estudos sobre a experiência internacional comandados por ele, logo no início do governo FHC ²².

O debate no Legislativo se estendeu por mais de um ano, tendo a primeira agência sido criada no final de 1996, segundo o formato consagrado na experiência internacional: autonomia decisória e financeira, com mandatos fixos para seus dirigentes e não coincidentes com os do Executivo. Os demais projetos foram encaminhados pelo Executivo já incorporando tal modelo. No caso brasileiro, à diferença dos EUA, o formato de agências independentes representou delegação do Poder Executivo, protagonista de longa tradição na definição de políticas públicas e investimentos.

Desde então, foram criadas várias agências, nas três esferas de governo, tendo por inspiração geral o modelo adotado na esfera federal. Alguns autores referem-se às “agências de primeira geração” para designar as três primeiras agências criadas, ANEEL, ANATEL e ANP, no final do primeiro governo FHC, cujo modelo teria sido depois extrapolado para as demais agências.

Agências reguladoras federais

Agência	Lei	Ministério supervisor
Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL	Lei nº 9.427 , de 26 de dezembro de 1996	MME - Ministério das Minas e Energia
Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL	Lei nº 9.472 , de 16 de julho de 1997	MC - Ministério das Comunicações
Agência Nacional de Petróleo - ANP	Lei nº 9478, de 06 de agosto de 1997	MME - Ministério das Minas e Energia

²² Segundo Siqueira, 2002, p.219: “sua primeira preocupação (de Sergio Motta, empossado ministro das Comunicações em 2/01/1995) foi fazer o grande diagnóstico setorial e conhecer o que havia de melhor no mundo em matéria de legislação e modelos institucionais de telecomunicações. Nesse sentido, dois meses depois de sua posse, ele encarregou três assessores de viajar à Europa, aos Estados Unidos e ao Japão para fazer um levantamento das principais legislações existentes nessas regiões do mundo.”

Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA	Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999	MS - Ministério da Saúde
Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS	Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000	MS - Ministério da Saúde
Agência Nacional de Águas - ANA	Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000	MMA - Ministério do Meio Ambiente
Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ	Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001	MT - Ministério dos Transportes
Agência Nacional de Transporte Terrestre - ANTT	Idem - Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001	MT - Ministério dos Transportes
Agência Nacional do Cinema - ANCINE	Estabelecida pela MP 2228, de 6 de setembro de 2001.	Casa Civil

Dentre as agências criadas, o caso da ANCINE é bastante peculiar - apesar de pouco questionado pelos autores que vêm tratando da regulação no Brasil ²³. Definida como “órgão de fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica”, a ANCINE tem, dentre suas competências, atribuições que parecem caracterizar a atividade de fomento, mais do que regulação ²⁴, não se justificando, portanto, o formato adotado de agência reguladora. Sua vinculação inicial foi à Casa Civil, com previsão de posterior vinculação ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior ²⁵. No ato de sua criação, foram estabelecidos os princípios gerais da política nacional do cinema, e criado o Conselho Nacional de Cinema, responsável pela definição

²³ Um dos poucos a analisar criticamente a criação da ANCINE como agência reguladora é Costa (2005), em seu balanço sobre a implementação da reforma gerencial, que é parte do presente volume. Os recentes debates em torno da ANCINAV tampouco dão destaque ao formato organizacional da entidade.

²⁴ Dentre suas competências, destaca-se: “regular, na forma da lei, as atividades de fomento e proteção à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional, resguardando a livre manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação” (MP 2228, Art.7º, V).

²⁵ Apenas em outubro de 2003 a ANCINE passou a ser vinculada ao Ministério da Cultura, por meio do Decreto nº 4.858, de 13 de outubro de 2003.

da política nacional²⁶. Foi a única agência reguladora criada por medida provisória - apesar de difícil justificativa para tanto.

Os primeiros textos de pesquisadores brasileiros sobre o tema das agências reguladoras passaram a ser publicados a partir de 1998/1999; inicialmente, maior ênfase foi dada às áreas de infra-estrutura e aos aspectos econômicos da regulação – características da indústria a ser regulada, instrumentos da regulação, mecanismos tarifários, dentre outros (Pires e Piccini, 1999). A análise dos aspectos político-institucionais da regulação é ainda mais recente; seus autores discutem os desafios para o avanço da regulação no Brasil, face às características de seu sistema político e institucional (Peci e Cavalcanti, 2000; Melo, 2000, 2001, 2005; Mueller e Pereira, 2002).

Dentre as razões apontadas pela literatura para a criação de agências reguladoras independentes no Brasil, vários autores distinguem agências da infra-estrutura e da área social. Os autores tendem a convergir em torno de argumentos que privilegiam, no setor de infra-estrutura, a busca de credibilidade regulatória, em contexto de privatização dos ativos estatais, além da necessária especialização técnica (Mueller e Pereira, 2002; Melo, 2000, 2001 e 2005). Para explicar as agências reguladoras na área social, alguns autores recorrem ao *blame shifting* - a criação de tais agências representaria uma tentativa, por parte do governo, de se desonerar de decisões muitas vezes complexas e impopulares (ver o texto de Marcus Melo neste volume, Melo, 2005). No entanto, em boa parte dos casos as análises vêm seguindo a literatura internacional, com poucas evidências empíricas que comprovem os argumentos.

Um interessante exemplo desta tendência pode ser visto em Mueller e Pereira, 2002. Os autores modelam a tese da credibilidade regulatória e aplicam-na à criação das agências no Brasil; pelo modelo, o grau de autonomia das diferentes agências deveria variar segundo

²⁶ O Conselho Nacional do Cinema é integrado por sete ministros (Justiça, Relações Exteriores, Cultura, Fazenda, Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, Comunicações, Casa Civil) e cinco representantes da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional.

características do setor regulado. Quando examinaram as evidências empíricas, os autores não encontraram tais variações dentre as agências criadas, apesar das notáveis diferenças nos mercados a que se dirigem. Como conclusão, os autores consideram que o modelo está correto (apesar de não confirmado pelas evidências), e que o descompasso entre o modelo e a realidade deve-se não a falhas do modelo, mas ao fato de se tratar de uma experiência recente, ainda em evolução - “a realidade deve evoluir de acordo com os pressupostos do modelo”. A conclusão é coerente com o propósito inicial dos autores - elaborar e testar um modelo que contenha os *tradeoffs* entre controle presidencial e credibilidade regulatória; no entanto, pouco elucida sobre a lógica da criação das agências reguladoras no Brasil.

Um só modelo

Considerando o conjunto de agências reguladoras criadas durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, alguns autores consideram que o modelo de agência reguladora da área de infra-estrutura foi expandido para outros setores, indevidamente (Costa, 2005; Salgado, 2003). Nas áreas de infra-estrutura, que muitas vezes constituem monopólios naturais, justifica-se com mais clareza a adoção dos requisitos de autonomia e desvinculação política da agência em relação ao governo, face à longa maturação dos altos investimentos requeridos, aos requisitos tecnológicos e à decorrente necessidade de assegurar regras estáveis para atrair investidores privados.

Assim, configura-se, nestes casos, a natureza complexa da atividade reguladora, cuja finalidade é buscar equilibrar as perspectivas dos investidores, do governo e dos usuários destes serviços. Nos setores de infra-estrutura, a regulação visa promover a universalização do acesso aos serviços e a competição em áreas de monopólios naturais, corrigindo falhas de mercado.

Já na área social, a regulação abrange os direitos dos usuários e a qualidade dos serviços. A natureza das atividades parece indicar muito mais uma atuação fiscalizadora do Estado, do que propriamente a regulação de mercados ou a promoção da concorrência; em geral, nestas áreas a existência de um mercado precede a criação da agência. Ainda assim, a necessidade de regulação se justifica dadas as falhas de mercado relativas à forte assimetria de informação (pró-firmas), às externalidades negativas, ao risco moral e à seleção adversa.

No entanto, a literatura aponta que, nestes casos (área social), a necessidade de regulação não implica a necessidade de agências reguladoras independentes. Aqui, não se trata de garantir ou simular a concorrência, como se mercado houvesse, mas sim ordenar o mercado e a competição para que não ponham em risco os direitos dos usuários dos serviços - tarefa que pode ser atribuída ao órgão de defesa da concorrência, atuando paralelamente a uma agência executiva que fiscalize a qualidade dos serviços efetivamente prestados e a proteção aos direitos dos usuários.

Apesar das distinções presentes na literatura, o mesmo modelo organizacional foi adotado, no Brasil, tanto para a área de infra-estrutura como para a área social, concedendo autonomia à agência e desvinculando mandatos de seus dirigentes daqueles de governo ²⁷.

Segundo o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, o formato mais adequado para as entidades voltadas à fiscalização e ao fomento seria o das agências executivas, inspiradas na experiência inglesa das *agencies*. Suas atribuições implicam o exercício de poder de Estado, o que justifica sua manutenção como “atividades exclusivas de Estado”, não devendo ser repassadas ao setor privado nem ao setor público não-estatal (MARE, 1995). O melhor desempenho de suas competências requer flexibilidades; o modelo de agências executivas previa a concessão de algumas flexibilidades na gestão, em troca de compromisso prévio com resultados, firmado por meio de um contrato de gestão.

²⁷ Há ainda o caso da ANCINE - Agência Nacional de Cinema, criada como agência reguladora, segundo uma lógica dificilmente compreensível - suas atribuições são de fomento, e não de regulação.

A pouca disposição do “núcleo duro do governo”²⁸, durante os dois mandatos do Presidente FHC, em conceder as autonomias requeridas ao bom funcionamento das agências executivas, em contrapartida do compromisso prévio com resultados, talvez explique sua baixa implementação - há apenas uma agência executiva federal, o INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia.

Nesse contexto, organizações e ministérios setoriais não aderiram à proposta de qualificação como “agência executiva”; preferiram pleitear a criação de agência reguladora, dotada de maior autonomia quanto à gestão de recursos humanos, maior flexibilidade na execução orçamentária e nas compras, dentre outras. Este teria sido o caso das agências reguladoras da área social, segundo os argumentos desenvolvidos por Costa (2005).

Parece-nos que os argumentos de Costa, que enfatizam as dificuldades enfrentadas pela proposta de “agências executivas”, apresentam maior abrangência explicativa do que aqueles que sugerem o *blame-shifting*, quanto à criação de agências reguladoras de segunda geração. Duas das agências da área social - ANS e ANVISA - foram criadas com o forte empenho do Ministro da Saúde José Serra. Sua gestão à frente do Ministério, que recebeu reconhecimento internacional, destacou-se pelo enfrentamento de temas difíceis como o lançamento dos medicamentos genéricos, contrariando interesses das grandes multinacionais farmacêuticas. Seu empenho na criação das duas agências, sob o formato de agências reguladoras, parece ser mais atribuível à busca de autonomia para alavancar o desempenho institucional, do que a tentativa de *blame-shifting*²⁹.

Mas as indefinições do governo (quanto às agências executivas) e as preferências das organizações (por maior autonomia) e de ministros (por resultados em suas áreas de responsabilidade) podem levar a um desvirtuamento do modelo de agência reguladora - ao

²⁸ Para a área econômica, cujo maior compromisso era garantir os fundamentos macroeconômicos, o ajuste fiscal era a prioridade. Muitos de seus integrantes receiam - não apenas no Brasil - que a concessão de maiores flexibilidades de gestão às organizações públicas implique em aumento do gasto público, colocando em risco o esforço de ajuste.

²⁹ Vigilância Sanitária era atribuição de uma secretaria do Ministério da Saúde - administração direta.

estendê-lo a setores onde tal modelo não é imprescindível (Salgado, 2003). Este aspecto, que poderia merecer revisão com o novo governo Lula, não foi considerado em seu projeto de lei que altera dispositivos da legislação criada no governo anterior: além de manter as agências reguladoras existentes, o projeto de lei promove ainda maior uniformização institucional entre elas.

...com pequenas variações

Apesar de Mueller e Pereira (2002) terem considerado não haver variações entre as agências, uma análise mais recente, de Gelis Filho (2004), buscou verificar se as entidades reguladoras atuais diferem em seu desenho institucional, quanto à independência e transparência; concluiu que há diferenças de desenho e procedimentos entre as agências: “as instituições de infra-estrutura diferem entre si, da mesma forma que as instituições dos setores sociais”.

O autor construiu as seguintes variáveis, na estimação de cada parâmetro: para o parâmetro “independência”: pessoa jurídica própria, fonte própria de recursos, mandato fixo dos dirigentes (pesam positivamente para o parâmetro “independência”) e contrato de gestão (peso negativo); para o parâmetro “transparência”: contrato de gestão, decisão colegiada, consulta pública, ouvidoria.

Agências reguladoras federais: variações quanto a independência e transparência

Agência	Independência	Transparência	Total
ANATEL	4	3	7
ANEEL	3	4	7
ANP	4	2	6
ANTAQ	4	3	7
ANTT	4	3	7

ANVISA	3	3	6
ANS	3	3	6
ANA	4	1	5
ANCINE	4	2	6

FONTE: Gelis Filho, 2004.

Tendo considerado como agências de infra-estrutura ANATEL, ANEEL, ANP, ANTAQ, ANTT e ANA, e como agências da área social ANS, ANVISA e ANCINE ³⁰, Gelis Filho (2004) conclui que as agências de infra-estrutura, em seu conjunto, detêm maior independência do que as da área social. Isto porque apenas uma dentre as seis agências de infra-estrutura (segundo a classificação do autor) tem contrato de gestão firmado com seu ministério supervisor, enquanto que há contrato para duas das três agências classificadas como “da área social” - considerando o contrato de gestão como fator redutor da independência do órgão regulador em relação ao Poder Executivo. Quanto à transparência, o autor constata, em média, o mesmo grau de transparência nos dois setores.

Seria necessário estender a comparação às atribuições de cada agência, buscando caracterizar funções reguladoras e funções fiscalizadoras, ou ainda funções executivas, normativas e judicantes. A literatura sobre agências reguladoras no Brasil não se deteve sobre as diferenças, ainda que pouco marcadas, entre as agências; centrou-se sobre a questão da independência das agências (cuja diferença, segundo Gelis Filho, baseia-se na existência ou não de contrato de gestão) e os requisitos de *accountability* destes novos entes independentes.

Propostas para revisão do modelo

³⁰ São polêmicas as classificações da ANA na área de infra-estrutura e da ANCINE em qualquer área, dada a natureza de suas atribuições.

No início do mandato, o governo Lula anunciou sua intenção de promover ajustes no modelo, considerando que as agências gozam de autonomia excessiva, que lhes permite inclusive assumir a formulação da política para seu setor de atuação, inviabilizando seu controle por parte do Executivo ³¹. O foco do debate foi a autonomia das agências, argumentando o governo em prol da responsabilização e do controle social. Por outro lado, especialistas se opuseram, em geral, às teses do governo, reafirmando a necessidade de construir credibilidade regulatória ³².

O governo parece ter cogitado, em algum momento, promover uma diferenciação entre as agências existentes - segundo notícia divulgada no final de agosto de 2003, quando a Casa Civil trabalhava nos anteprojetos que depois seriam divulgados e submetidos à consulta pública:

“O governo concluiu a minuta de dois projetos que alteram o funcionamento das agências reguladoras e que serão encaminhados ao Congresso Nacional nas próximas semanas, provavelmente sob a forma de medidas provisórias.

O primeiro projeto muda as atribuições das agências, retirando, por exemplo, o seu poder de concessão. O segundo mexe na estrutura dos órgãos reguladores, determinando nova forma de contratação de pessoal e mudando a duração dos mandatos dos presidentes e dos diretores. Hoje, os mandatos têm duração diferente dentro da mesma agência (*sic*) e entre agências diferentes. A nova proposta prevê mandatos de quatro anos, coincidentes entre si e com o do presidente da República. Pelo projeto, há a possibilidade de perda do mandato de diretores e presidente. A estabilidade fica vinculada ao cumprimento de metas, cuja avaliação será feita por índices de desempenho que serão criados.

³¹ Ver Pacheco (2004), sobre a evolução do tema durante o governo Lula, até o encaminhamento do projeto de lei ao Congresso, em abril de 2004, com propostas de alteração do modelo de agência reguladora.

³² Sobre a questão da independência das agências reguladoras, ver Ferreira e Oliva (2004).

Esse caso valeria apenas para as agências que regulam e fiscalizam setores onde há a possibilidade de monopólios. Estão nesse caso a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Os diretores de outras agências como Agência Nacional das Águas (ANA) e da Agência Nacional do Cinema (ANCINE) não teriam estabilidade no cargo. Para os funcionários, que serão contratados via concurso, haverá estabilidade” (“Projetos reduzem poderes de agências”, Valor Online, 28/8/2003; grifos meus)³³.

O tema da diferenciação das agências existentes, bem como a necessidade de limitar a criação de agências reguladoras a setores específicos, fez parte das análises e recomendações do relatório preparado por um grupo interministerial (Brasil, Casa Civil, 2003). Em várias passagens, o relatório cita as análises de Salgado (2003), com suas distinções entre “agências de governo” e “agências de Estado”, concorda com a autora no que tange à adequação das decisões colegiadas (para as agências reguladoras) ou monocráticas (para as agências executivas), considerando que:

“deve restar claro que, não obstante a regulação econômica seja necessária sempre que existam falhas de mercado, de modo geral esta não é uma razão suficiente para a criação de uma agência, cuja necessidade tipicamente se dá apenas onde sejam necessários significativos investimentos irreversíveis (e.g., na infra-estrutura, como nas barragens, no tocante, por exemplo, à segurança da disponibilidade dos recursos hídricos)” (p.7).

³³ Há evidências de que a posição do governo Lula, com relação à independência das agências, variou ao longo do tempo - ou da existência de correntes internas ao governo com pontos de vista distintos. Os anteprojetos divulgados pelo governo em outubro de 2003 indicavam uma redução no estatuto de autonomia das agências. Em janeiro de 2004, o governo demitiu o presidente da ANATEL, sustentando-se em uma argumentação jurídica baseada em brechas na legislação existente (“Casa Civil acha que Lula pode trocar presidentes”, Valor Econômico, 08/1/2004). Declarações à imprensa do Sub-Chefe de Ação Governamental da Casa Civil, quando divulgado o projeto de lei que manteve o instituto do mandato fixo para dirigentes das ARs, evidenciam que o projeto foi alterado no último momento, antes de seu envio ao Congresso, acatando a posição do Ministro da Fazenda, contrário à eliminação de autonomia das agências reguladoras (Valor Econômico, 14/4/2004).

Nas recomendações, o relatório sugere que sejam definidos os setores que necessitam de agências reguladoras, justificando:

“Esta definição conceitual é fundamental para evitar que corporações burocráticas ou grupos econômicos venham pressionar, futuramente, o governo para a instituição de agências em seus setores de atuação” (p.29), ...“introduzindo custos desnecessários e improdutivos para o contribuinte” (p.7),

mas abstém-se de propor uma alteração no estatuto das agências existentes ³⁴.

Apesar de concluído em setembro de 2003, o relatório só foi divulgado ao público em janeiro de 2004, cerca de três meses depois de o governo ter apresentado os dois anteprojeto de lei. Nem os anteprojeto, nem o projeto de lei, encaminhado em abril de 2004 ao Congresso, deram eco àquelas recomendações do relatório interministerial, quanto às distinções necessárias entre regulação e agência reguladora. As propostas vão no sentido oposto, o da uniformização das regras para todas as agências existentes, e ainda a não definição de regras para criação futura de novas agências. O governo, assim, perdeu uma oportunidade de corrigir equívocos da época da criação das agências, que levaram a estender o modelo do setor de infra-estrutura para as agências de regulação social.

O projeto de lei (PL 3337/04) confere estabilidade aos dirigentes durante a vigência de seus mandatos (por quatro anos), deixando a cada novo presidente da República a faculdade de nomear novos dirigentes. Introduz a figura do contrato de gestão para todas as agências, a ser supervisionado pelo ministro setorial, e condiciona o repasse de recursos orçamentários ao cumprimento de metas administrativas e de desempenho pré-estabelecidas. Cria a figura do ouvidor independente em cada agência, e disciplina o acompanhamento das consultas públicas realizadas pela agência por até três representantes de associações de usuários, com

³⁴ Um dos procedimentos distintivos das agências reguladoras, na experiência internacional, concebe a agência como a última instância administrativa, devendo a contestação ser formulada via judiciário. Em nota de rodapé, o relatório informa que “os representantes do Ministério da Saúde defendem que a instância máxima dos recursos das decisões da diretoria colegiada da ANVISA e da ANS seja o Ministro da Saúde” (p.30) - o que pode ser tomado como outra evidência da natureza executiva - e não reguladora - destas duas agências.

despesas custeadas pela agência³⁵. Disciplina o processo decisório nas agências, estendendo a todas os mecanismos de decisão colegiada e de consulta pública.

De modo geral, o projeto de lei propõe a uniformização das regras para todas as agências, ignorando as diferenças entre as agências existentes. O governo Lula, assim, perdeu uma oportunidade de corrigir equívocos da época da criação das agências, que levaram a estender o modelo do setor de infra-estrutura para as agências de regulação social.

O projeto de lei recebeu 137 emendas na Câmara dos Deputados; boa parte das emendas altera o dispositivo do contrato de gestão ou retorna às agências atribuições que o projeto de lei transfere para os respectivos ministérios. O relator do projeto, Deputado Leonardo Picciani (PMDB/RJ), apresentou à Comissão Especial seu parecer em 29 de junho de 2004. Nem o substitutivo do relator, nem as emendas, propuseram alterar o projeto de lei no que se refere às distinções entre agências da área de infra-estrutura ou da área social; há emendas que propõem diferenciação das regras para uma agência específica, sem contudo caracterizar uma separação setorial nítida. O relator, em sua análise das 137 emendas, recusou várias delas alegando a necessidade de “uniformidade com procedimentos adotados em relação às demais agências”.

Referência: o modelo americano³⁶

A experiência norte-americana é tida como referência no campo da regulação, considerando-se que os Estados Unidos têm mais de um século de atividades regulatórias. No entanto, as características do sistema político e institucional brasileiro diferem substancialmente daquelas presentes no caso norte-americano. Pelo menos três importantes características indicam tais diferenças: a natureza do debate em torno da regulação (“mais

³⁵ Estes dois institutos, ao lado da obrigatoriedade de consulta pública, da obrigatoriedade de envio de relatórios ao Congresso e ao ministério setorial e do contrato de gestão, vêm sendo anunciados pelo governo como mecanismos mais eficientes de controle social: “É na ampliação desses instrumentos que se concentra a maior inovação do projeto de lei.” - ver Exposição de Motivos do projeto de lei - EM nº 12, Casa Civil-PR.

³⁶ Sobre a experiência norte-americana em regulação, ver o excelente artigo de Sunstein, 1987.

Estado” ou “menos governo”), a tradição da prestação dos serviços por empresas privadas ou estatais, a delegação a partir do Legislativo ou do Executivo.

Nos Estados Unidos, o principal período de criação de agências reguladoras, fortemente impulsionado pelos reformadores do *New Deal* entre os anos 1930 e 1960, representou um processo de fortalecimento do Estado e questionamento do *common law* anteriormente prevalecente (Sunstein, 1987). Os reformadores do *New Deal* propuseram agências autônomas, reunindo os três poderes até então separados pela Constituição, pois viam na separação de poderes e no sistema de freios e contrapesos importantes mecanismos de proteção à distribuição vigente da riqueza; identificavam o *common law* à proteção dos direitos dos proprietários contra os riscos de intervenção indesejável do governo. Comprometidos com a redistribuição da riqueza e com a criação de novos direitos sociais, os *Newdealers* defendiam maior vigor do Poder Executivo federal, ao mesmo tempo em que propunham a criação de agências autônomas, visando aumentar o exercício do poder regulador federal.

Assim, a partir dos anos 1930, o Congresso norte-americano aprovou os novos entes, dotados de autonomia. Em seguida, o próprio Congresso buscou exercer seu controle sobre as atividades de regulação através da definição detalhada de procedimentos a serem seguidos por todas as agências - com a aprovação do Administrative Procedure Act, APA, em 1946.

Desta forma, nos EUA, o período de maior expansão das agências reguladoras sucedeu à tradição do *common law* e à inexpressiva atuação do Estado nos mercados; lá, a defesa da regulação por meio de agências significou a defesa de maior atuação do Estado, em especial do Poder Executivo federal - também contrariando a tradição de sobrevalorização dos estados, em detrimento do poder federal. Os reformadores do *New Deal* posicionaram-se a favor de “mais Estado”.

No Brasil, a criação das agências reguladoras independentes sucede uma longa tradição intervencionista do Estado na economia e nos mercados. Diante da tradição de um Estado vigoroso e da freqüente politização de decisões que afetam a lógica de setores de infraestrutura, o debate em torno da regulação tende a ser em torno da despolitização. O argumento em favor da necessidade de autonomia para os entes reguladores visa criar credibilidade, junto aos investidores agora privados, de que regras não serão alteradas ou tarifas e preços não serão controlados segundo critérios políticos.

Assim, uma diferença fundamental a assinalar nas experiências dos EUA e Brasil, refere-se à natureza das relações entre regulação e poder do Estado. A autonomia das agências, para os *New Dealers*, reforçava o poder de Estado, enquanto que no Brasil, nos anos 1990, a concessão de independência às novas agências reguladoras buscou reduzir as incertezas, para o investidor, advindas do legado intervencionista do Estado.

Por outro lado, enquanto que a tradição norte-americana é a de empresas privadas fornecedoras de serviços de infra-estrutura (energia, comunicações, ...), no Brasil temos a tradição de empresas estatais, depois privatizadas e em processo de regulação, que sempre mantiveram relações estreitas com os órgãos formuladores de políticas para seus respectivos setores. No Brasil, os quadros técnicos nas áreas de infra-estrutura foram consolidados por meio das empresas estatais, que praticavam melhores salários do que os ministérios correspondentes; a administração direta (os ministérios setoriais) nunca contou com uma burocracia técnica qualificada própria, tendo sempre recorrido ao empréstimo de quadros pelas empresas estatais, até que as privatizações colocaram um término a tais práticas.

A literatura internacional vem discutindo a delegação em prol das agências como uma renúncia do legislador a seu poder de decisão, visando construir credibilidade regulatória por meio da obediência a regras e não pelo exercício discricionário. Segundo Melo, “a razão é que os agentes econômicos ajustam suas expectativas ao comportamento discricionário, anulando os efeitos desejados. No caso da manutenção de uma regra, esse

reajuste não acontece e a efetividade de uma medida é potencialmente maior” (Melo, 2001).

Esta auto-limitação vem sendo analisada na literatura da escolha racional, ainda segundo Melo,

“como estratégias de ‘pré-compromisso’ de governantes em relação a escolhas intertemporais, ou seja, escolhas sobre situações futuras. Indivíduos racionais podem escolher limitar suas próprias escolhas no futuro antecipando seu próprio comportamento irracional ou miópico. Essa irracionalidade pode assumir a forma de paixões políticas ou de limitações na forma como os indivíduos fazem escolhas intertemporais. Os incentivos do mercado político levam os atores políticos a utilizarem-se de uma alta taxa de desconto ao comparar benefícios futuros com benefícios presentes. Assim, em virtude da estrutura de incentivos em que operam, legisladores racionais são levados a preferir benefícios menores no curto prazo a benefícios maiores no longo prazo.

Da mesma forma que Ulisses amarrou-se ao mastro do navio para não ser seduzido pelo canto das sereias, legisladores racionais podem escolher limitações ao exercício de sua vontade soberana (Elster, 1995). Ou seja, podem recorrer à delegação através de legislação que exige supermaiorias

para ser alterada como um mecanismo de autodefesa, um pré-compromisso que assumem em relação ao futuro” (Melo, 2001).

De toda forma, tais análises enfatizam o processo parlamentar e a delegação de competências às agências reguladoras a partir do Poder Legislativo. Seria necessário desenvolvê-las para o caso da auto-limitação do Poder Executivo - que talvez tenha menos impulso para amarrar-se, por contar com maior unidade de comando - ainda que em governos de coalizão - do que é possível pressupor em um Congresso com centenas de parlamentares pertencentes a dezenas de partidos políticos - como no caso brasileiro.

As diferentes formas de controle sobre as agências reguladoras

Nos EUA, o questionamento em torno do grau de autonomia das agências reguladoras deu-se a partir dos anos 1960, tanto pelo Congresso como pelo Executivo e por decisões do Judiciário³⁷. As primeiras iniciativas de maior controle das agências reguladoras pelo Executivo foram decretadas pelos presidentes Nixon, Ford e Carter. O presidente Reagan, movido pela intenção de promover a desregulação, passou a exercer um acompanhamento mais direto da atuação das agências, ao submetê-las à supervisão do OMB - Office of Management and Budget, por meio de decretos editados em 1981 e 1985 (Sunstein, 1987). Assim, a revisão do grau de autonomia concedido às agências, no caso norte-americano, visou obter um recuo nas atividades de regulação (e na atuação do Estado), em prol de maiores liberdades ao mercado, tendo sido defendida por governos de corte conservador.

A experiência norte-americana de delegação foi acompanhada por um intenso debate sobre as formas de controle que podem ser exercidas sobre tais entes autônomos - e as diversas finalidades políticas visadas. Por um lado, é importante distinguir *diferentes naturezas de*

³⁷ Sobre a complexa evolução das posições do Judiciário frente às agências reguladoras, ver Mashaw, 2004.

controle sobre as agências, dentre eles “controle hierárquico” e “controle político”. Por outro, podem ser desenhados *distintos mecanismos de controle* sobre as agências.

Quanto a este último aspecto, formou-se um consenso em torno da idéia de que há uma forma de “controle sem controladores diretos”: “as agências estão sob controle mesmo não sendo controladas claramente por nenhum ator”. Isto porque o controle tipo “patrulha de polícia” (o monitoramento sistemático exercido por parlamentares em relação a todo desvio potencial no funcionamento das agências - de custo elevado) teria sido eficazmente substituído pelo controle “alarme de incêndio” (monitoramento seletivo, de custo eficiente, de desvios denunciados pela base parlamentar dos congressistas) ³⁸.

A necessária distinção entre controle hierárquico e controle político pode ajudar a definir os termos do debate. O controle hierárquico baseia-se na relação de autoridade que se estabelece entre o nomeador (presidente) e o nomeado (dirigente público); é fortemente sustentado no paradigma clássico da burocracia, que pressupõe autoridade única e relações de comando e controle. Tradicionalmente, o controle hierárquico é exercido pelo chefe do Poder Executivo, por meio do instituto da nomeação e demissão *ad nutum* dos ministros e demais dirigentes públicos. Segundo esta visão, autonomia das agências e controle pelo Executivo são antinômicos, pois o controle reside basicamente no poder de nomeação (e demissão) dos dirigentes da agência pelo chefe do Poder Executivo..

Mas o significado de controle político é distinto; trata-se da exigência de *accountability* destes entes reguladores, a ser criada por meio da supervisão permanente de múltiplos atores - e não apenas do Executivo. Para Sunstein (1987), é necessário reconhecer a importância de agências reguladoras dotadas de flexibilidade e especialização - portanto, com grau de autonomia; o controle político resultaria da ação complementar e simultânea dos três poderes sobre a atuação das agências - um controle agressivo exercido pelo Presidente e pelo Congresso, e um controle moderado exercido pelo Judiciário.

³⁸ McCubbins e Schwartz (1984) sistematizaram os conceitos e argumentos em torno das duas formas de controle - “patrulha de polícia” e “alarme de incêndio”.

Expandindo as considerações de Sunstein sobre o controle político das agências reguladoras, poderíamos afirmar que, na ausência de controles simultâneos pelo Legislativo e pelo Judiciário, estaríamos diante do controle hierárquico pelo Executivo, o que não satisfaz às exigências de *accountability* daquelas agências. Isto porque, segundo aquele autor, *accountability* das agências requer a atuação simultânea dos três poderes. No Brasil, dados os padrões de atuação do Legislativo e do Judiciário, os requisitos para alcançar *accountability* das agências parecem ser muito maiores do que aqueles introduzidos pelo projeto de lei enviado em abril de 2004 ao Congresso.

Um segundo desdobramento do conceito de controle político elaborado por Sunstein abrange o fato de que, a partir das idéias do autor, não haveria antinomia entre controle político e autonomia das agências - visto que o controle político não se dá via poder político de demissão dos dirigentes, mas segundo outros mecanismos.

Da mesma forma, a idéia de “controle social”, presente no debate introduzido pela reforma gerencial do Estado, não se confundiria nem substituiria o controle político sobre as agências. O debate público em torno das agências reguladoras se beneficiará da precisão dos conceitos, ao distinguir as várias formas de controle e suas naturezas distintas - controle hierárquico, controle político e controle social.

Mudanças no modelo das agências brasileiras

O desenho institucional das agências reguladoras no Brasil é um dos legados dos governos FHC. Ainda que não haja argumentos ou evidências, na literatura, para afirmar as intenções que então moveram o governo e seus principais atores, levando-os a desenhar instituições dotadas de autonomia em relação ao Executivo federal, é indiscutível que se tratou de inovação institucional, acompanhando a experiência internacional - pelo menos quanto à

criação das agências de primeira geração, nas áreas de infra-estrutura onde o monopólio acabara de ser quebrado.

O legado compreendeu a aplicação de um único formato - com poucas variações - para agências atuando em áreas bastante diferentes, quanto à natureza de suas finalidades e à estrutura do mercado em seu setor de atuação. Como vimos, uma possível explicação para isto explora as indecisões de governo quanto ao modelo institucional da agência executiva, levando à criação de agências reguladoras em áreas que não requerem de fato esse modelo organizacional - com o conseqüente risco de banalização do modelo, conforme apontado por Salgado (2003).

O governo Lula afirmou sua intenção de reformar e aperfeiçoar o modelo institucional das ARs; para tanto, constituiu grupo interministerial, lançou dois anteprojetos de lei, submeteu-os a consulta pública, e acabou enviando ao Congresso projeto de lei que altera vários dispositivos das agências existentes. Deixou, no entanto, intocado o legado dos formatos não distintos para agências atuando em setores da infraestrutura e sociais. Mais que isso, atuou em sentido contrário, ao buscar uniformizar todas as regras e procedimentos para o conjunto das ARs - sustentando na Exposição de Motivos que tal uniformização das regras caracteriza um dos avanços da proposta.

Os analistas que têm se dedicado ao tema vêm se concentrando na análise da questão da independência destas agências e em possíveis formas de *accountability*; não está presente, na literatura, uma visão acerca das possíveis explicações da “solução homogênea” adotada no governo FHC e mantida (ou aprofundada) no governo Lula. Tal omissão talvez esteja ligada a dois ou três traços da cultura político-administrativa no país:

- Apesar dos esforços empreendidos a partir de 1995, no âmbito da reforma do aparelho do Estado, para introduzir novas formas de controle – em especial o controle por resultados e o controle social, a tradição brasileira ainda é fortemente marcada pelo controle hierárquico – a possibilidade de demissão *ad nutum* dos dirigentes de entidades públicas

pelo ministro correspondente, ou pelo chefe do Executivo. Esta tradição é questionada com a criação das agências reguladoras, entidades dotadas de autonomia, com mandatos fixos de seus dirigentes e não coincidentes com os do Executivo. Isto explicaria, em boa medida, os problemas enfrentados pelos novos entes reguladores, advindos das dificuldades de superação do controle hierárquico.

- O debate em torno do grau de autonomia das agências reguladoras, no Brasil, ainda não faz as distinções necessárias entre controle político e controle hierárquico das agências - e nem entre controle político e controle social. Tende a remeter autonomia a ausência de controle - que podem, no entanto, não ser antinômicos, desde que se avance na compreensão da natureza do “controle político”. O controle hierárquico não garante responsabilização, e sim alinhamento; pode portanto não criar mecanismos de *accountability* requeridos.

- Um dos aspectos centrais para a atuação das agências reguladoras reside na transparência, *accountability* e responsabilização pelas decisões tomadas, face a uma gama complexa de atores – as empresas reguladas, os cidadãos e usuários dos serviços, o governo. No entanto, a tradição brasileira reside na opacidade e nos critérios tecnoburocráticos, como norteadores do processo de decisão – abrangendo tanto os entes descentralizados (empresas públicas, autarquias e fundações) como os órgãos formuladores de políticas públicas (ministérios ou secretarias estaduais). Tais características tornam ainda mais aguda a questão, presente no debate internacional, sobre “quem controla o controlador”, ou seja, “quem regula as agências reguladoras”.

Os desdobramentos de tais traços da cultura político-administrativa brasileira, na arena das instituições regulatórias, requerem ainda maiores esforços empíricos. Mas é possível arriscar o argumento de que a criação das agências reguladoras no Brasil, nos dois governos FHC, sem distinguir formatos organizacionais para as áreas de infra-estrutura e social, combinou características do entorno político-institucional com preferências, resistências e lógicas dos atores intragovernamentais, especialmente dentro do Executivo federal. Já a

revisão do modelo, proposta pelo governo Lula, revela preferência pelo controle hierárquico, confundido nos argumentos com controle social. Indistinação dos formatos organizacionais em um caso, indistinação das formas de controle no outro - provavelmente não seja possível fazer avançar as instituições regulatórias sem que avance a reforma das demais instituições do aparelho do Estado brasileiro.

Referências bibliográficas

Abranches, Sergio (1999), “Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações”. *Revista do Serviço Público* 50(2):19-49 – abr/jun.

Brasil, Casa Civil da Presidência da República, Câmara de Infra-estrutura e Câmara de Política Econômica (2003) “Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro”. Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial.

Bresser Pereira, Luiz Carlos. (1997), “A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle”. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, *Cadernos MARE da Reforma do Estado*; v. 1.

Bresser Pereira, Luiz Carlos. (1998), *Reforma do Estado para a Cidadania - a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34, Brasília: ENAP.

Costa, Valeriano Mendes Ferreira (2005), “A dinâmica institucional da reforma do Estado: um balanço do período FHC”. Texto publicado nesta coletânea.

Elster, Jon (2000) *Ulysses Unbound: Studies in Rationality, Precommitment, and Constraints*. Cambridge University Press. Citado por Melo (2001).

Farias, Pedro Cesar Lima de (2002), “Regulação e modelo de gestão”. SEGES-MP, *Balanço da Reforma do Estado no Brasil - a nova gestão pública*, pp.95-101. Brasília: Ministério do Planejamento.

Ferreira, Fernanda Meirelles e Rafael Oliva (2004) “Delegação e controle político das agências reguladoras no Brasil”. Anais do XXVIII Encontro da ANPAD.

Gelis Filho, Antonio (2004) “Análise comparativa do desenho normativo de instituições reguladoras do presente e do passado”. *Paper* apresentado ao 1º EnAPG-ANPAD, Rio de Janeiro, novembro de 2004.

MARE (1995), *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República.

McCubbins, Mathew and Thomas Schwartz (1984). “Police Patrols vs. Fire Alarms”. 28 *American Journal of Political Science*, pp.165-79.

Mashaw, Jerry (2004), “Judicial Review of Administrative Action: Reflections on Balancing Political, Managerial and Legal Accountability”. Paper apresentado à Conferência Economic and Social Regulation, Accountability and Democracy, Sao Paulo, FGV e CEBRAP, 15 e 16 de março de 2004.

Melo, Marcus André B.C. (2000) “Política Regulatória: uma revisão da literatura”. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, nº 50, pp. 7-44.

Melo, Marcus André B.C.(2001) “A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 116(46):55-68.

Melo, Marcus André B.C.(2005) “As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança”. Texto publicado nesta coletânea.

Mueller, Bernardo and Carlos Pereira (2002), “Credibility and the Design of Regulatory Agencies in Brazil”. *Brazilian Journal of Political Economy* 22(3):65-88, jul-sept.

Pacheco, Regina Silvia (2004) “Agências reguladoras no Brasil: Ulisses e as sereias ou Narciso?”. In Oszlack, Oscar e Nuria Cunill (orgs.), *La responsabilización en el Estado: aspectos teóricos y epistemológicos*. Caracas: CLAD, no prelo.

Peci, Alketa e Bianor Scelza Cavalcanti (2000) “Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: análise das agências reguladoras estaduais”. *Revista de Administração Pública* 34(5):99-118 – set/out.

Pires, José Cláudio Linhares e Maurício Serra Piccini (1999). “A Regulação dos Setores de Infra-Estrutura no Brasil”. In Giambiagi, Fabio e Maurício Mesquita Moreira (orgs.), *A Economia Brasileira nos Anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, pp. 217-60.

Salgado, Lucia Helena (2003) “Agências reguladoras na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional”. IPEA: *Texto para Discussão* nº 941.

Siqueira, Ethevaldo (2002), “Telecomunicações”. In Lamounier, Bolívar e Rubens Figueiredo (orgs.), *A Era FHC, Um Balanço*. São Paulo: Cultura, pp.215-40.

Sunstein, Cass (1987) “Constitucionalismo após o New Deal” in *Regulação Econômica e Democracia*. Publicado em português por São Paulo: Editora 34, 2004, pp.131-242.

Anexo 4: Programas das disciplinas CM-CD, 1º/2004 e 1º/2005**EAESP-FGV**

DEPARTAMENTO: FUNDAMENTOS SOCIAIS E JURÍDICOS DA ADMINISTRAÇÃO (FSJ)

CURSO: MESTRADO E DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO

DISCIPLINA: **Desafios político-institucionais da regulação no Brasil**

PROFESSORA: REGINA SILVIA PACHECO

PERÍODO: MANHÃ - quintas, das 8h00 às 10h50

SEMESTRE/ANO: 1º/2004

PROGRAMA**OBJETIVOS DA DISCIPLINA**

Dentre as várias transformações por que vem passando o Estado brasileiro na última década, a regulação surge como um campo transversal que alcança várias políticas públicas. Nos setores de infra-estrutura, a regulação visa promover a universalização do acesso aos serviços e a competição em áreas de monopólios naturais. Na área social, a regulação abrange os direitos dos usuários e a qualidade dos serviços. Também na área econômica e nas atividades de gestão da máquina pública, os aspectos regulatórios têm assumido importância crescente. Nesta perspectiva, a regulação não é mais uma nova política pública, e sim um campo de atuação abrangente por meio do qual as relações entre Estado, mercado e sociedade serão transformadas – ou traduzidas.

Enquanto que a maioria das análises vem ressaltando os aspectos econômicos da regulação, a disciplina pretende apresentar e discutir seus aspectos político-institucionais. Serão enfatizados os desafios para o avanço da regulação no Brasil, face às características de seu sistema político e institucional, em especial:

– as relações entre o Executivo e o Legislativo e seus impactos para a problemática da regulação e da atuação de agências reguladoras independentes;

- a predominância do controle hierárquico, e as resistências enfrentadas para sua substituição por novas formas de controle, como o controle social e o controle por *stakeholders*;
- a questão da responsabilização dos formuladores de políticas, regras de transparência, credibilidade e *enforcement*;
- a falta de clareza de competências de cada esfera de governo, marca do federalismo brasileiro.

A disciplina discutirá o caso brasileiro à luz da literatura e da experiência internacional.

CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO

- controles de leitura e trabalhos parciais: 40%
- trabalho final: 60% - individual ou em dupla, sob a forma de artigo, a ser encaminhado para publicação em revista especializada. Projeto do *paper* apresentado e debatido um mês antes do prazo final; texto final distribuído e debatido em classe.

BIBLIOGRAFIA (textos lidos e discutidos durante o curso):

Abranches, Sergio (1999) “Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações”. *Revista do Serviço Público* 50(2):19-49 – abr/jun.

Black, Julia (2004). *Proceduralizatin and Polycentric regulation*. International Conference on Economic and Social Regulation, Accountability and Democracy, CEBRAP/FGV-EDESP, São Paulo.

Brasil, Casa Civil (2003), “Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro”. Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial.

Brasil, Presidência da República (1995) *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República.

Bresser Pereira, Luiz Carlos. (1997) “A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle”. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, *Cadernos MARE da Reforma do Estado*; v. 1.

Costa, Valeriano Mendes Ferreira (2002). “A dinâmica institucional da reforma do Estado: um balanço do período FHC”. In Abrucio, Fernando e Maria Rita Loureiro (orgs.) *O Estado numa Era de Reformas: os Anos FHC*, pp.xxx. Brasília: SEGES-MP.

Farias, Pedro César Lima de (2002) “Regulação e modelo de gestão”. In *Balanço da Reforma do Estado*. Brasília: SEGES-MP.

Legislação - lei geral das agências; ante-projetos do Executivo Federal (2003, 2004); parecer do relator.

Majone, Giandomenico (1997). “The new European agencies: regulation by information”. *Journal of European Public Policy* 4(2):262-75.

Majone, Giandomenico (1999), “Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança”. *Revista do Serviço Público* 50(1):5-36.

Mashaw, Jerry (2004). “Judicial Review of Administrative Action: Reflections on Balancing Political, Managerial and Legal Accountability”. Draft. International Conference on Economic and Social Regulation, Accountability and Democracy, CEBRAP/FGV-EDESP, São Paulo.

Melo, Marcus André B.C. (2000) “Política Regulatória: uma revisão da literatura”. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, nº 50, pp. 7-44.

Melo, Marcus André B.C.(2001) “A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 116(46):55-68.

Melo, Marcus André B.C.(2002) “As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança”. In Abrucio, Fernando e Maria Rita Loureiro (orgs.) *O Estado numa Era de Reformas: os Anos FHC*, pp.247-305. Brasília: SEGES-MP.

Mueller, Bernardo & Carlos Pereira (2002). "Credibility and the design of regulatory agencies in Brazil". *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 22, n. 3 (87), Sept 2002: 65-88.

Pacheco, Regina Silvia (2003), "Agências reguladoras no Brasil: Ulisses e as sereias ou Narciso e Eco?". VIII Congresso Internacional do CLAD, Panamá.

Pacheco, Regina Silvia (2004). "Agências reguladoras no Brasil: Ulisses e as sereias ou Narciso?" *Paper* apresentado no VIII Congresso Internacional do CLAD (Panamá, out/2003), revisto e ampliado; no prelo.

Peci, Alketa e Bianor Scelza Cavalcanti (2000) "Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: análise das agências reguladoras estaduais". *Revista de Administração Pública* 34(5):99-118 – set/out.

Pires, José Cláudio Linhares e Maurício Serra Piccini (1999). "A Regulação dos Setores de Infra-Estrutura no Brasil". In Giambiagi, Fabio e Maurício Mesquita Moreira (orgs.), *A Economia Brasileira nos Anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, pp. 217-60.

Salgado, Lucia Helena (2003) "Agências reguladoras na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional". IPEA: *Texto para Discussão* nº 941.

Sancho, David (2003), "Regulación y agencias reguladoras independientes: elementos clave para la consolidación de su diseño institucional". VIII Congresso Internacional do CLAD, Panamá.

Shapiro, Martin (1997), "The problems of independent agencies in the United States and the European Union". *Journal of European Public Policy*, 4 (2), June: 276-91.

Stark, Carlos (2000) "Regulación, Agencias Reguladoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina". Documentos CLAD.

Sunstein, Cass. (2004). "Constitucionalismo após o New Deal" in *Regulação Econômica e Democracia*. Editora 34. 2004. São Paulo

Thatcher, Mark (2002). "Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe". *Journal of European Public Policy* 9(6):954-72.

Textos produzidos pelos alunos da disciplina:

Bueno, Luciano (2004). “A regulação social e as mudanças no controle de armas no Brasil”.

Ferreira, Fernanda Meirelles e Rafael Oliva (2004). “Delegação e controle político das agências reguladoras no Brasil”. ENANPAD 2004.

França, Cássio Luiz (2004). “Independência das agências: condição fundamental ou fetiche da regulação?”

Gelis Filho, Antonio (2004). “Análise do desenho normativo de instituições reguladoras do presente e do passado”. 1º EnAPG-ANPAD 2004, Rio de Janeiro, novembro.

Lima, Rita de Cassia Marques (2004). “Regulação, direito à informação e controle social: o olhar da imprensa sobre as agências reguladoras”.

Olivieri, Cecília (2004). “Regulação e federalismo: análise exploratória dos termos do debate”.

EAESP-FGV

DEPARTAMENTO: FUNDAMENTOS SOCIAIS E JURÍDICOS DA ADMINISTRAÇÃO (FSJ)

CURSO: MESTRADO E DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO

DISCIPLINA: **Desafios político-institucionais da regulação no Brasil**

PROFESSORA: REGINA SILVIA PACHECO

PERÍODO: MANHÃ - quintas, das 9h00 às 11h50

SEMESTRE/ANO: 1º/2005

PROGRAMA**OBJETIVOS DA DISCIPLINA**

Dentre as várias transformações por que vem passando o Estado brasileiro na última década, a regulação surge como um campo transversal que alcança várias políticas públicas. Nos setores de infra-estrutura, a regulação visa promover a universalização do acesso aos serviços e a competição em áreas de monopólios naturais. Na área social, a regulação abrange os direitos dos usuários e a qualidade dos serviços. Também na área econômica e nas atividades de gestão da máquina pública, os aspectos regulatórios têm assumido importância crescente. Nesta perspectiva, a regulação não é mais uma nova política pública, e sim um campo de atuação abrangente por meio do qual as relações entre Estado, mercado e sociedade serão transformadas – ou traduzidas.

Enquanto que a maioria das análises vem ressaltando os aspectos econômicos da regulação, a disciplina pretende apresentar e discutir seus aspectos político-institucionais. Serão enfatizados os desafios para o avanço da regulação no Brasil, face às características de seu sistema político e institucional, em especial:

- as relações entre o Executivo e o Legislativo e seus impactos para a problemática da regulação e da atuação de agências reguladoras independentes;
- a predominância do controle hierárquico, e as resistências enfrentadas para sua substituição por novas formas de controle, como o controle social e o controle por *stakeholders*;

- a questão da responsabilização dos formuladores de políticas, regras de transparência, credibilidade e *enforcement*;
- a falta de clareza sobre competências de cada esfera de governo, marca do federalismo brasileiro.

A disciplina discutirá o caso brasileiro à luz da literatura relativa à experiência internacional.

CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO

- controles de leitura e trabalhos parciais, inclusive projeto do *paper* final: 40%
- trabalho final: 60% - individual ou em dupla, sob a forma de artigo, a ser encaminhado para publicação em revista especializada. Projeto do *paper* apresentado e debatido um mês antes do prazo final; texto final distribuído e debatido em classe.

BIBLIOGRAFIA :

Abranches, Sergio (1999) “Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações”. *Revista do Serviço Público* 50(2):19-49 – abr/jun.

Brasil, Casa Civil (2003), “Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro”. Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial.

Brasil, Presidência da República (1995) *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República.

Bresser Pereira, Luiz Carlos. (1998), *Reforma do Estado para a Cidadania - a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34, Brasília: ENAP.

Costa, Valeriano Mendes Ferreira (2002). “A dinâmica institucional da reforma do Estado: um balanço do período FHC”. In Abrucio, Fernando e Maria Rita Loureiro (orgs.) *O Estado numa Era de Reformas: os Anos FHC*. Brasília: SEGES-MP.

- Elster, Jon (2000) *Ulysses Unbound: Studies in Rationality, Precommitment, and Constraints*. Cambridge University Press.
- Farias, Pedro César Lima de (2002) “Regulação e modelo de gestão”. In *Balanço da Reforma do Estado*. Brasília: SEGES-MP.
- Ferreira, Fernanda Meirelles e Rafael Oliva (2004). “Delegação e controle político das agências reguladoras no Brasil”. ENANPAD 2004.
- Gelis Filho, Antonio (2004). “Análise do desenho normativo de instituições reguladoras do presente e do passado”. 1º EnAPG-ANPAD 2004, Rio de Janeiro, novembro.
- Gomes, Marcelo Barros (2003), “O controle externo das agências reguladoras no Brasil em perspectiva comparativa: lições, eventos recentes e desafios futuros”. VIII Congresso Internacional do CLAD, Panamá.
- Majone, Giandomenico (1997). “The new European agencies: regulation by information”. *Journal of European Public Policy* 4(2):262-75.
- Majone, Giandomenico (1999), “Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança”. *Revista do Serviço Público* 50(1):5-36.
- Mashaw, Jerry (2004). “Judicial Review of Administrative Action: Reflections on Balancing Political, Managerial and Legal Accountability”. Draft. International Conference on Economic and Social Regulation, Accountability and Democracy, CEBRAP/FGV-EDESP, São Paulo.
- Melo, Marcus André B.C. (2000) “Política Regulatória: uma revisão da literatura”. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, nº 50, pp. 7-44.
- Melo, Marcus André B.C.(2001) “A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 116(46):55-68.

Melo, Marcus André B.C.(2002) “As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança”. In Abrucio, Fernando e Maria Rita Loureiro (orgs.) *O Estado numa Era de Reformas: os Anos FHC*, pp.247-305. Brasília: SEGES-MP.

Mueller, Bernardo & Carlos Pereira (2002). “Credibility and the design of regulatory agencies in Brazil”. *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 22, n. 3 (87), Sept 2002: 65-88.

Olivieri, Cecília (2004). “Regulação e federalismo: análise exploratória dos termos do debate”.

Pacheco, Regina Silvia (2004). “Agências reguladoras no Brasil: Ulisses e as sereias ou Narciso?” In Oszlack, Oscar e Nuria Cunill, *La responsabilización en el Estado: aspectos teóricos y epistemológicos*. Caracas: CLAD, no prelo.

Pacheco, Regina Silvia (2004a). “Agências reguladoras na infra-estrutura e na área social no Brasil: gênese e indistincões“.Texto apresentado ao XXVIII Encontro Anual da ANPOCS, incluindo a programação “O Estado numa Era de Reformas: os anos FHC”; Caxambu, outubro de 2004.

Peci, Alketa e Bianor Scelza Cavalcanti (2000) “Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: análise das agências reguladoras estaduais”. *Revista de Administração Pública* 34(5):99-118 – set/out.

Pereira, Carlos, Nilson do Rosário Costa e Lígia Giovanella. (2001) "O jogo da regulação da saúde suplementar no Brasil". *Novos Estudos Cebrap* nº 60 – jul.

Pires, José Cláudio Linhares e Maurício Serra Piccini (1999). “A Regulação dos Setores de Infra-Estrutura no Brasil”. In Giambiagi, Fabio e Maurício Mesquita Moreira (orgs.), *A Economia Brasileira nos Anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, pp. 217-60.

Salgado, Lucia Helena (2003) “Agências reguladoras na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional”. IPEA: *Texto para Discussão* nº 941.

Sancho, David (2003), "Regulación y agencias reguladoras independientes: elementos clave para la consolidación de su diseño institucional". VIII Congreso Internacional do CLAD, Panamá.

Shapiro, Martin (1997), "The problems of independent agencies in the United States and the European Union". *Journal of European Public Policy*, 4 (2), June: 276-91.

Sunstein, Cass. (2004). "Constitucionalismo após o New Deal" in *Regulação Econômica e Democracia*. Editora 34. 2004. São Paulo

Thatcher, Mark (2002). "Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe. *Journal of European Public Policy* 9(6):954-72.

Legislação - lei geral das agências; ante-projetos e prometo de lei do Executivo Federal (2003, 2004); parecer do relator.

Textos produzidos pelos alunos da disciplina:

1. Marcos Pó: "Desenho e Funcionamento dos Mecanismos de Controle e *Accountability* das Agências Reguladoras Brasileiras: Semelhanças, Diferenças e Idiosincrasias"
2. Eduardo Granha: "*Accountability* e o papel do TCU como mecanismo de controle externo das ARs de indústrias de infra-estrutura"
3. Otávio Prado: "Transparência e ARs: o caso da Aneel"
4. Fabio Fornazari: "Políticas públicas de regulação, fiscalização e fomento à cultura, ao cinema e à comunicação: Ancine x Ancinav"
5. Maria Nazaré Lins Barbosa: "As agências como instrumento jurídico próprio do modelo regulatório: dilemas e desafios no contexto brasileiro"
6. Valéria Trezza: "O papel das ARs na defesa do consumidor - o caso da Anatel"
7. Ricardo Luiz Pereira Bueno: "Saúde suplementar: 5 anos de regulação ou delegação?"
8. Andreas Fransius (sueco / intercâmbio): "Decentralization of education & the principal-agent problem"

Anexo 5:

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO
CURSO DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO

SEMINÁRIO ESPECIAL

Título: Desafios político-institucionais das agências reguladoras no Brasil: estudos de caso (2º semestre/2003)

Nº de Crédito: 01

Professor: Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco

Aluno: Fernando de Souza Coelho

Conteúdo: Revisão de literatura sobre regulação; Análise de estrutura e funcionamento das agências reguladoras por meio de estudos de casos brasileiros em perspectiva comparada às experiências internacionais

Bibliografia:

ABRANCHES, Sergio (1999) "Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações". *Revista do Serviço Público* 50(2):19-49 – abr/jun.

ARAÚJO, C. Helena e PIRES, José Cláudio Linhares (2000). "Regulação e arbitragem nos setores de serviços públicos no Brasil: problemas e possibilidades". *Revista de Administração Pública*, set.-out.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. (1997) "A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle". Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, *Cadernos MARE da Reforma do Estado*; v. 1.

- ELSTER, Jon (2000) *Ulysses Unbound: Studies in Rationality, Precommitment, and Constraints*. Cambridge University Press.
- MELO, Marcus André B.C. (2000) "Política Regulatória: uma revisão da literatura". *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, nº 50, pp. 7-44.
- MOURA, Marcelo Gameiro de (2002) "Agências regulatórias no Brasil: os casos dos setores de telecomunicações, eletricidade e petróleo/gás natural". *Revista do Serviço Público* 53(2): 81-115 – abr/jun.
- SALGADO, Lucia Helena (2003) "Agências reguladoras na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional". IPEA: *Texto para Discussão* nº 941.
- STARK, Carlos (2000) "Regulación, Agencias Reguladoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina". Documentos CLAD.

Forma de Avaliação: Assistência e contribuição aos debates.

Anexo 6: Sistematização da literatura nacional sobre regulação**Revista de Administração Pública**

ÁVILA, Jorge Paula Costa; CAMPOS, Anna Maria Monteiro; e SILVA JR., Dércio Santiago da. Avaliação de agências reguladoras: uma agenda de desafios para a sociedade brasileira. *Revista de Administração Pública*, v. 34, n. 5, p. 29-46, setembro-outubro/2000.

Este artigo trata do desenvolvimento de práticas de avaliação de agências reguladoras abertas à participação dos diferentes públicos afetados, que estimulem a transparência do processo decisório e, ao mesmo tempo, não inibam a participação de setores privados na oferta de serviços de relevância social. Dimensões relevantes da avaliação são apreciadas à luz de contribuições selecionadas na literatura estrangeira. Traços históricos e culturais pertinentes à questão da avaliação conduzem à identificação não-exaustiva de desafios a serem enfrentados pelas agências e pela sociedade brasileira.

BORENSTEIN, Carlos Raul. Regulação em setores de infra-estrutura: a sociedade no controle externo das organizações. *Revista de Administração Pública*, v. 34, n. 5, p. 47-61, setembro-outubro/2000.

Este artigo apresenta possíveis padrões de influência da sociedade sobre as empresas dos setores de infra-estrutura. Através desses padrões, a sociedade pode participar ativamente no controle externo das organizações, auxiliando e até substituindo a ação dos órgãos reguladores. Desta forma, a sociedade, um agente importante no relacionamento entre as empresas desses setores e seu ambiente externo, pode regular o comportamento organizacional. Os padrões são apresentados numa abordagem contextual, histórica e processual, em conjunto com os conceitos pertinentes.

REZENDE, Fernando. Regulação e federação. *Revista de Administração Pública*, v. 34, n. 5, p. 75-97, setembro-outubro/2000.

O processo de privatização de serviços públicos no Brasil tem sido acompanhado de um esforço para dotar o Estado de um eficiente sistema de regulação, centrado na elaboração das normas legais, na criação das agências reguladoras e na instituição dos procedimentos necessários à sua operação. Todavia, aspectos importantes para o exercício de uma regulação eficiente em regimes federativos, como a repartição de responsabilidades e a cooperação intergovernamental, têm merecido pouca atenção. Isto pode ser creditado, em parte, ao fato de que a privatização avançou mais rapidamente em setores nos quais as decisões mais relevantes já estavam nas mãos do governo federal, como os de telecomunicações e energia, e, em parte, pela maior dificuldade em adotar figurinos

preconcebidos, uma vez que cada federação tem particularidades que requerem o desenho de modelos próprios. À medida que a privatização avançar na área dos serviços urbanos, em que a intervenção de estados e municípios é tradicionalmente forte, os aspectos federativos da regulação ganharão maior visibilidade e exigirão respostas rápidas. Com o propósito de estimular a reflexão e o debate sobre o tema, este artigo reúne considerações a respeito de aspectos a serem considerados na análise de problemas de regulação em federações e introduz questões que estão a merecer um maior aprofundamento.

PECI, Alketa e CAVALCANTI, Bianor Scelza. Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: análise das agências reguladoras estaduais. *Revista de Administração Pública*, v. 34, n. 5, p. 99-118, setembro-outubro/2000.

Este artigo objetiva refletir sobre a autonomia dos órgãos reguladores instituídos no âmbito estadual, destacando a importância de analisar os problemas regulatórios a partir de uma perspectiva multidisciplinar e argumentando que, para o funcionamento adequado do órgão regulador, é necessário fortalecer sua autonomia e independência, diminuindo o risco de captura. O artigo concentra-se na análise das medidas adotadas para manter e fortalecer a autonomia e independência do órgão regulador, destacando questões como forma jurídica das agências, estrutura organizacional, escolha dos dirigentes e autonomia financeira. No entanto, os casos recentes de duas agências reguladoras – a Asep, no estado do Rio de Janeiro, e a Agergs, no Rio Grande do Sul – demonstram as dificuldades de manter em prática a autonomia do órgão regulador.

HEBER, Florence e FISCHER, Tânia. Regulação do Estado e reformas nas telecomunicações. *Revista de Administração Pública*, v. 34, n. 5, setembro-outubro/2000.

Desde os anos 1980, o setor de telecomunicações é alvo de políticas de reestruturação em vários países no mundo. As reformas apoiadas na liberalização de mercados e privatização de operadores públicos foram conduzidas inicialmente pelo Reino Unido, sendo seguidas, de formas diferenciadas, por outros países da Europa, América Latina e Ásia. O processo atual de reforma do setor de telecomunicações no Brasil foi iniciado em 1997, com a promulgação da Lei Geral das Telecomunicações e posterior privatização do Sistema Telebrás e da Embratel. A mudança inclui a criação de um órgão regulador, a Anatel, que é articulada à proposta de redefinição do papel do Estado, de produtor direto a regulador. Este artigo focaliza a reforma do setor de telecomunicações, propondo-se a compreender a mudança como um fenômeno mundial e examinar as novas formas de ação pública baseadas no conceito e na prática da regulação.

RIBEIRO, José Mendes; MELO, Marcus André; COSTA, Nilson do Rosário; e SILVA, Pedro Luís Barros. O desenho institucional da reforma regulatória e as falhas de

mercado no setor saúde. *Revista de Administração Pública*, v. 35, n. 2, p. 193-228, março-abril/2001.

Este artigo analisa o desenvolvimento do novo regime regulatório no Brasil na década de 1990, especialmente a configuração organizacional do modelo de agência independente. O artigo mostra que a política pública regulatória está fortemente associada ao processo de privatização dos serviços de utilidade pública. Por meio do exemplo do setor saúde, demonstra como a inovação da função regulatória tem sido difundida e adotada no setor público brasileiro como uma boa norma de gestão para a defesa dos interesses públicos e correção das falhas de mercado.

BARBIERI, Ana Rita e HORTALE, Virgínia Alonso. Relações entre regulação e controle na reforma administrativa e suas implicações no sistema de saúde brasileiro. *Revista de Administração Pública*, v. 36, n. 2, p. 181-193, março-abril/2002.

Este artigo discute os conceitos de controle, regulação e controle interno, relacionando-os com a problemática atual do processo da reforma administrativa brasileira, no que diz respeito ao setor saúde. Visando a contribuir para os debates sobre a melhoria da capacidade gerencial das organizações de saúde, o artigo aponta que há uma preocupação geral quanto ao processo regulatório do setor, em detrimento do desenvolvimento de atitudes de controle interno de gestão nas instituições de saúde. Os dois movimentos – regulação e controle interno – fazem parte do mesmo processo no que diz respeito à reforma administrativa proposta e que não é possível avançar plenamente em um sem o acompanhamento do outro, sob pena de limitar as possibilidades de ampliar a eficácia e eficiência das organizações de saúde.

JORDANA, Jacint e SANCHO, David. The Transformation of the Spanish Telecommunications Policy Network During Market Liberalisation. *Revista de Administração Pública*, v. 36, n. 2, março-abril/2002.

Sem resumo

PINHEIRO, Ivan Antônio e MOTTA, Paulo César Delayti. A condição de autarquia especial das agências reguladoras e das agências executivas e as expectativas sobre a qualidade da sua gestão. *Revista de Administração Pública*, v. 36, n. 3, p. 459-484, maio-junho/2002.

Apresentado na forma de um ensaio crítico e analítico e apoiado na bibliografia pertinente, este artigo traz ao debate a seguinte questão: as agências reguladoras (ARs) possuem a necessária independência e a autonomia para o pleno exercício das suas atividades? Uma tentativa de resposta surge a partir da análise e da discussão dos elementos da arquitetura (a

natureza jurídica, a designação e a atuação do corpo dirigente, a questão orçamentária e os contratos de gestão) que os autores acreditam configurem a condição de autarquia sob regime especial, que identifica as agências reguladoras com atuação no âmbito nacional. O estudo demonstra que são múltiplos os desenhos abrigados sob a denominação genérica de autarquia sob regime especial, impedindo, assim, qualquer tentativa de inferência generalizada quanto à eficiência, à eficácia e à efetividade das ARs, seja quanto à qualidade da gestão interna, seja no que se refere à atuação externa dessas entidades.

FADUL, Élvia; HEBER, Florence; FACHIN, Roberto e FISCHER, Tânia. Capacitação avançada em regulação: desafios institucionais às interorganizações do setor de energia elétrica no Brasil e alternativas críticas à retórica da competência. *Revista de Administração Pública*, v. 36, n. 3, p. 485-507, maio-junho/2002.

Este artigo discute a retórica da competência utilizada na qualificação de quadros gestores de regulação do setor de energia elétrica no Brasil, como requisito para a institucionalização do modelo interorganizacional posto em prática após a privatização. O artigo analisa desenhos organizativos, cenário político e marcos reguladores, identificando estratégias de gestão e capacitações necessárias ao quadro gestor. Trata-se de um estudo de casos múltiplos, de teor descritivo-comparativo, que teve como unidades de análise a agência nacional (Aneel) e três agências estaduais (Agergs, no Rio Grande do Sul, Arcon, no Pará, e Agerba, na Bahia). O artigo faz considerações acerca do modelo de competências e da capacitação necessária ao corpo técnico de nível superior nas suas atividades de regulação para, finalmente, cruzar o elenco das competências essenciais com as ofertas de capacitação oferecidas pelas instituições do país.

Revista do Serviço Público

MAJONE, Giandomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança. *Revista do Serviço Público*, ano 50, n. 1, p. 5-36, janeiro-março/1999.

Desde o fim dos anos 70, os governos europeus têm sido forçados a mudar seus modos tradicionais de governança como reação a tendências, tais como a crescente concorrência internacional e a integração econômica e monetária cada vez mais profunda no âmbito da União Européia. A adaptação estratégica às novas realidades resultou num papel reduzido para o Estado positivo, intervencionista, e no crescimento correspondente do papel do Estado regulador: a criação de regras está substituindo a tributação e a despesa por parte do Estado. A primeira parte do artigo identifica três conjuntos de estratégias conducentes ao crescimento do Estado regulador, como regulador externo ou de mercado e como regulador interno da administração descentralizada. A segunda parte examina mudanças estruturais importantes, induzidas por mudanças nas estratégias reguladoras.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações. *Revista do Serviço Público*, ano 50, n. 2, p. 19-50, abril-junho/1999.

O autor examina criticamente o processo regulatório brasileiro, à luz da experiência internacional e da análise acadêmica mais recente, visando propor algumas medidas que permitam ao atual governo usar os processos de regulação, privatização e desregulação como partes integrantes e coerentes de uma política mais global de reforma do Estado. O texto se divide em duas grandes partes, sendo que a primeira engloba um quadro básico de referências conceituais e comparativas, agregando críticas sobre a experiência brasileira passada e recente; na segunda parte, há uma série de sugestões elencadas como contribuição à formulação de uma nova política regulatória para o Estado brasileiro.

OZSLAK, Oscar e FELDER, Ruth. A capacidade de regulação estatal na Argentina. *Revista do Serviço Público*, ano 51, n. 1, p. 5-40, janeiro-março/2000.

O trabalho analisa os déficits de capacidade institucional dos entes do governo argentino responsáveis pela regulamentação do fornecimento de serviços públicos oferecidos por entidades privadas, após o maciço processo de privatização que aconteceu nos anos 90. Oferece uma interpretação dos desafios institucionais que implica substituir as funções tradicionais de produção, financiamento e prestação de serviços do setor público por funções de regulamentação e controle. O objetivo principal do artigo é estabelecer quais são as relações requeridas entre responsabilidades reguladoras e capacidades institucionais disponíveis. Isto implica um exame sistemático de seis tipos de déficits que podem afetar o desempenho dos entes reguladores: 1) as regras de jogo que governam as relações entre agentes envolvidos no processo regulador (p. ex, agências, fornecedores e cidadãos); 2) a natureza das redes interinstitucionais estabelecidas entre os agentes; 3) as conciliações estruturais e funcionais criadas para desempenhar funções reguladoras; 4) as políticas de incentivos e sanções fixadas para os entes reguladores desempenhem seu papel; 5) os recursos materiais e humanos disponíveis; e 6) as capacidades individuais requeridas para cumprir com as funções de uma forma eficaz. O trabalho chega à conclusão de que os entes reguladores criados pelo governo argentino apresentam deficiências significativas no tocante à capacidade institucional para cumprir sua missão com o alcance e profundidade necessários, especialmente tendo em conta que nisto se encontram comprometidos o interesse público e o bem-estar dos consumidores.

REIS, Carlos Octávio Ocké. O Estado e os planos de saúde no Brasil. *Revista do Serviço Público*, ano 51, n. 1, p. 125-140, janeiro-março/2000.

A partir da década de 60, o Estado viabilizou a expansão dos planos de saúde por meio de mediações com os gastos públicos da assistência médica previdenciária. Nas décadas seguintes esse mercado cresceu de forma autônoma. Apontamos aqui como essa dinâmica

autônoma residira apenas em parte na eficiência econômica das empresas médicas: na verdade, os planos mantiveram relações financeiras estruturais com o Estado via renúncia de arrecadação fiscal. Assistimos agora à ascensão dos planos no sistema nacional de saúde. Esse mercado apresenta-se como uma alternativa na configuração do novo modelo assistencial, embora com alto grau de incerteza do ponto de vista da equidade. Esse quadro multiplica os desafios da relação entre o Estado e os planos de saúde sobretudo no tocante à regulamentação.

FARIAS, Pedro César Lima de e RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil. *Revista do Serviço Público*, ano 53, n. 3, p. 75-90, julho-setembro/2002.

O artigo aborda as peculiaridades da reforma regulatória no Brasil, desencadeada a partir de 1995, em que se verificaram a quebra de monopólios do gás e do petróleo, das telecomunicações, radiodifusão, transporte, a aceleração das privatizações e um movimento para a reforma institucional do Estado, em consonância com o ajuste estrutural da economia. Estabelece-se a relação da reforma regulatória com a proposta de reforma administrativa, consubstanciada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), descrevendo-se o processo, posterior, de construção política das agências reguladoras. São analisados os aspectos conceituais que caracterizam os novos entes reguladores, em particular a questão da autonomia e do controle dos novos entes. Conclui-se o artigo chamando a atenção para a necessidade de aprofundamento de um marco conceitual sobre a reforma regulatória que permita aperfeiçoar os instrumentos institucionais de regulação, delimitar competências na relação com os ministérios setoriais, assim como dotar o Estado de mecanismos para uma atuação coerente do poder público junto aos mercados e à sociedade.

Texto para Discussão do IPEA

SALGADO, Lúcia Helena. Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional. *Texto para Discussão do IPEA*, n. 941, março/2003.

O objetivo deste trabalho é examinar o projeto de reforma do Estado empreendido pelo governo Fernando Henrique, representado pela criação de agências regulatórias após a privatização de serviços públicos. No exame da experiência brasileira recente, constata-se a existência de dois tipos distintos de agências regulatórias: um primeiro tipo, representado pelas agências de governo (também denominadas agências executivas), que executam diretrizes de governo, e um segundo, de agências, equivalentes ao modelo anglo-saxão, que podem ser denominadas agências de Estado e que regulam a oferta de serviços públicos por meio de aplicação de legislação própria específica. Constatam-se dificuldades na concretização da referida reforma do Estado, em função do status ambíguo das agências, o

que é evidenciado pela falta de clareza quanto a objetivos e quanto à relação entre agências e governo. Por fim, apresentam-se propostas de aperfeiçoamento institucional do modelo.

PINHEIRO, Armando Castelar. Regulatory reform in Brazilian Infrastructure: where do we stand? *Texto para Discussão do IPEA*, n. 964, julho/2003

Os principais objetivos do processo de reforma regulatória e privatização no setor de infraestrutura foram: atrair investimentos privados para expandir a capacidade de produção, aumentar a sua eficiência e reduzir a dívida pública, usando as receitas da privatização. Enquanto a evidência disponível sugere que a reforma regulatória (incluindo a privatização) foi bem-sucedida em acelerar o crescimento da produtividade e melhorar as contas públicas, bem menos foi alcançado em termos de elevar os níveis de investimento. O setor de telecomunicações foi a única exceção a essa regra. O que explica o fracasso da privatização e da reforma regulatória em promover um substancial aumento no investimento em infra-estrutura nos demais setores? Ocorreu um erro de diagnóstico, uma implementação malfeita ou faltaram reformas adicionais que dessem suporte a esse processo? O que explica o atípico sucesso no setor de telecomunicações? Que lições extrair desse processo e como usá-las para fazer as necessárias correções de forma a gerar o necessário aumento do investimento em infra-estrutura?

Este artigo tenta responder a essas questões, revendo e analisando o processo de reforma regulatória nos principais setores de infra-estrutura. Em particular, ele examina por que o investimento deixou de aumentar mais significativamente. O artigo discute a reforma regulatória nos setores de telecomunicações, eletricidade, transporte e água e saneamento, e faz recomendações sobre iniciativas que podem ser tomadas para corrigir os problemas apontados no texto. Conclui-se que ainda que muito tenha sido feito e alcançado na reforma da infra-estrutura no Brasil, muito resta por fazer.

Revista Brasileira de Ciências Sociais - RBCS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de e MOYA, Maurício. A reforma negociada: o Congresso e a política de privatização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 34, p. 119-132, junho/1997.

O artigo discute o papel do Congresso na definição do marco institucional da política de privatização de empresas públicas no Brasil. Os autores sustentam que a participação do Congresso deve ser entendida à luz da forma gradual, moderada e negociada com que se processam no Brasil as reformas econômicas liberalizantes. Consideram, em consequência, que a análise deve tomar em conta os agentes com poder de veto e a estrutura das instâncias de vetos, resultantes das características específicas das instituições vigentes, especialmente as prerrogativas do Executivo e do Legislativo. Os autores examinam o contexto

institucional da participação de ambos os poderes na definição do processo de privatização; apresentam evidências com relação à distribuição de preferências sobre a matéria no Congresso; e analisam a sua atuação concreta na produção da legislação sobre privatização. Concluem que, embora o Executivo tenha sido a força propulsora e o principal responsável pela concepção da política estudada, o Congresso teve participação substantiva na montagem do arcabouço legal da política de privatização no país.

MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n. 46, p. 56-68, junho/2001.

Delegação e responsabilização são dois pólos de uma tensão irresolvida no funcionamento das sociedades democráticas. Instituições que adquirem um papel cada vez mais importante nessas sociedades, como as agências regulatórias e os bancos centrais, exigem autonomia decisória para seu funcionamento efetivo. No entanto, a delegação implica crescente déficit democrático e insuficiente responsabilização dos seus dirigentes. O artigo discute a questão da tensão entre delegação e responsabilização, subjacente à criação de agências regulatórias independentes. Os argumentos freqüentemente utilizados sobre a lógica da delegação e do controle são discutidos. O primeiro refere-se ao papel do Legislativo no controle (ou falta dele) de agências independentes. O segundo refere-se à delegação de autonomia a agências regulatórias como uma escolha racional de governantes em um ambiente econômico globalizado com o objetivo de adquirir credibilidade. Tais argumentos são pouco persuasivos no debate público. Conclui-se que o desenho institucional nas democracias contemporâneas revela-se pouco capaz de gerar controle social e legitimidade.

Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB

MELO, Marcus André. Política regulatória: uma revisão da literatura. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 24, n. 50, p. 7-45, 2º semestre/2000.

Este texto discute a literatura internacional sobre política regulatória identificando as questões centrais da agenda de pesquisa na área. O texto discute as agências regulatórias independentes e sua difusão internacional, e os processos recentes de desregulação e re-regulação. A revisão da literatura examina as chamadas teorias normativas e positivas, e as análises neo-institucionalistas sobre a questão (em torno de lógica da delegação de poder a agentes independentes, e o chamado *commitment problem* da regulação). O texto conclui que a literatura produzida por cientistas políticos ainda é bastante reduzida, e que a discussão da *accountability* da política regulatória constitui uma lacuna na agenda de pesquisas.

Revista Dados

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Negotiating Reform: the privatization of public companies in Brazil. *Dados*, v. 42, n. 3, p. 421-451, 1999.

Brazil's experience in the privatization of public companies belies explanations to the effect that the success of market-oriented economic reforms depends on the existence of an Executive branch endowed with the autonomy to conceive and impose strategies of change opposed by vested interests. The article contends that privatization has moved forward in Brazil despite the clear absence of an autonomous Executive, through a negotiated process of change that is part of an institutional context which multiplies both points of veto and actors holding veto power. As a consequence, success depends upon the interplay of pro- and anti-privatization interests, within institutional constraints, as well as upon relevant actors' dominant ideas concerning the public sector's role and scope.

Novos Estudos do Cebrap

PEREIRA, Carlos; COSTA, Nilson do Rosário; e GIOVANELLA, Lígia. O jogo da regulação da saúde suplementar no Brasil. *Novos Estudos do Cebrap*, v. 60, p. 151-163, julho/2001.

O artigo demonstra que o processo decisório da regulação do setor de saúde suplementar no Congresso Nacional foi marcadamente influenciado pela ação do Executivo mediante os poderes institucionais legislatórios do presidente, tais como o dispositivo da medida provisória. Uma vez explicitada a preferência do governo federal pela regulação do setor por meio de uma agência autônoma, os parlamentares a apoiaram a fim de se habilitar à distribuição seletiva dos benefícios políticos concentrados pelo Executivo.

Revista de Sociologia e Política

BOTELHO, Antônio José Junqueira. Globalização, regulação e neonacionalismo: uma análise das agências reguladoras. *Revista de Sociologia e Política*, n. 18, p. 11-31, junho/2002.

A liberalização da economia e a reforma do Estado dos anos 90 pareciam ter definitivamente relegado às páginas da história o nacionalismo industrial, marco da economia política brasileira no pós-guerra. Este, entretanto, experimenta um renascimento desde o limiar da década de 1990. Este trabalho busca entender a natureza do ressurgimento desse neonacionalismo tecnológico e industrial no bojo de agências reguladoras com elevado grau de autonomia cujas principais missões são a defesa da competição e do consumidor. Suas conclusões sugerem que as condições para seu ressurgimento estão ligadas à manutenção, nessas agências, de elites técnicas oriundas das instituições

governamentais que lideravam o padrão desenvolvimentista, em conjunção com uma crescente regionalização de demandas, por sua vez decorrentes de pressões por um novo pacto federativo em uma conjuntura de crise.

PEREIRA FILHO, José Eduardo. A Embratel: da era da intervenção ao tempo da competição. *Revista de Sociologia e Política* (Dossiê Brasil: anos 90), n. 18, p. 32-48, junho/2002.

O artigo trata da política brasileira de telecomunicações nos últimos trinta e cinco anos. Enfoca, em especial, o processo de formação e consolidação da Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel). Enfatizamos que o processo decisório ocorrido nos anos 60, quando o setor passou por uma profunda mudança institucional e organizacional favorável à atuação direta do Estado, correspondeu ao ideário desenvolvimentista. Retratamos o salto tecnológico promovido pela Embratel ocorrido ao longo das décadas de 60, 70 e 80 por meio da implantação do Sistema Nacional de Telecomunicações, o que possibilitou a ligação do país pelas telecomunicações, internamente e com o exterior. Por fim, analisamos o processo de privatização das telecomunicações ocorrido ao longo da segunda metade dos anos 90, como parte do programa de reforma econômica do Estado brasileiro. Configura-se então um quadro de competição regulada pelo Estado através da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

COSTA, Ricardo César Rocha da. Descentralização, financiamento e regulação: a reforma do sistema público de saúde no Brasil durante a década de 90. *Revista de Sociologia e Política* (Dossiê Brasil: anos 90), n. 18, p. 49-71, junho/2002.

Este artigo discute as políticas públicas do setor de saúde como parte da reforma do Estado brasileiro nos anos 90. A descentralização do Sistema Único de Saúde (SUS) e a busca de alternativas de financiamento diante de um cenário de crise econômica são os principais pontos da agenda desse período, no qual também se destacou a força política adquirida pelo Ministério da Saúde a partir de 1998, na gestão de José Serra.

Revista de Administração da USP

FADUL, Élvia. Reforma do Estado e serviços públicos: transformação de um modelo ou adaptação a uma nova ordem social? *Revista de Administração da USP*, v. 34, n. 1, p. 70-78, janeiro-março/1999.

Neste estudo busca-se analisar os processos de reforma do Estado pelo ângulo das relações que o Estado moderno estabelece com a sociedade, centrando-se na perspectiva da redefinição dos serviços públicos, um dos pilares em que se assenta o Estado do Bem-Estar. Parte-se da criação dos serviços públicos enquanto forma de legitimar a ampliação do papel

do Estado sobre a vida econômica e social e acelerar o seu crescimento. Analisa-se, em seguida, a crise dos serviços públicos e seus desdobramentos como um dos fatores que revelam as fraquezas, abalam o dogma da infalibilidade e exacerbam a crise do próprio Estado. Procura-se, ainda, analisar o movimento de constituição de novos atores sociais, ressaltando as conseqüências das transformações que os processos de privatização e de globalização vêm determinando na natureza dos serviços públicos, nas estratégias de ação dos prestadores privados e na reconfiguração do próprio Estado.

Revista de Administração Contemporânea

FADUL Élvia. Redefinição de espaços e papéis na gestão de serviços públicos: fronteiras e funções da regulação social. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 1, n. 1, p. 55-70, janeiro-abril/1997.

Ao assistirmos às transformações nos mercados de serviços urbanos, com fenômenos como privatização, liberalização e globalização que questionam os serviços públicos e as próprias funções do Estado, uma questão nos parece fundamental: como assegurar direitos dos cidadãos e eficiência produtiva da iniciativa privada, garantindo a equidade territorial? O Estado precisa de políticas capazes de manter os princípios de continuidade, regularidade, igualdade de acesso, não discriminação, não exclusão e interesse coletivo dos serviços públicos, e desenvolver mecanismos que lhe permita privatizar sem perder o domínio sobre o espaço público e o controle do papel social dos serviços. Nesse sentido, o papel da regulação social na manutenção do equilíbrio entre atores que têm objetivos diferenciados e estratégias específicas é fundamental. Busca-se, neste artigo, renovar a reflexão acerca dos rumos que pode tomar esta fase atual de revisão por que passam os serviços públicos e de suas conseqüências possíveis, procurando, também, abrir perspectivas para a compreensão das novas configurações dos modelos de gestão dos serviços públicos que se delineiam.

Revista de Economia Política

GIAMBIAGI, Fábio. A construção de instituições no Brasil: uma proposta. *Revista de Economia Política*, v. 19, n. 2, p. 25-30, abril-junho/1999.

This article develops the idea of “institutional building”, in the case of Brazil. It is shown the convenience of having boards with fixed and alternate terms, as a way of giving continuity to the administration in some of the segments of the public sector. After the privatization of several companies, it is important to think of the modernization and strengthening of the other companies that remain under the Government control. Based on this principle and on the problems related to the administrative discontinuity, some proposals of institutional changes are suggested.

Encontro Anual da ANPAD

PECI, Alketa. Novo marco regulatório para o Brasil da pós-privatização: o papel das agências reguladoras em questão. *Anais do XXIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*. Área Temática de Administração Pública. Foz do Iguaçu: setembro/1999.

As agências reguladoras são instituídas a fim de regular importantes setores econômicos e de serviços públicos. Por isso, assumem uma grande importância com a crescente participação do setor privado nestas áreas. No entanto, frente aos primeiros problemas surgidos, elas apresentam uma certa hesitação em adotar as soluções necessárias. O objetivo deste ensaio é analisar alguns aspectos considerados relevantes sobre o papel das novas agências reguladoras nessa primeira fase de sua atuação. Para tanto, buscar-se-á contribuir para a análise desta importante instância na consolidação de um novo marco regulatório no Brasil, analisando a questão da autonomia concedida às agências; destacando as dificuldades decorrentes da coexistência de agências federais uni-setoriais e estaduais multi-setoriais; ressaltando o papel do cidadão-usuário neste processo e por fim, refletindo sobre a nova configuração dos setores de serviços públicos com as recentes medidas de desestatização e o posicionamento das agências nesse contexto.

MENEZES, Eliane Viana e PAIM, Pedro Paulo. Reforma do Estado e redefinição da provisão de serviços públicos no Brasil: Reflexões sobre o setor de infra-estrutura. *Anais do XXIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*. Área Temática de Administração Pública. Foz do Iguaçu: setembro/1999.

O artigo visou elaborar uma reflexão sobre fundamentos, formas e novos contornos do processo de redefinição da provisão dos serviços de infra-estrutura, no Brasil. Inicialmente, procurou-se sintetizar a experiência européia, da qual verificou-se a formação de novas concepções de Estado (concorrencial/regulador); bem como, a generalização de uma consciência de custo/benefício da ação estatal e da preferência pela provisão privada que influenciaram a experiência brasileira. Analisaram-se os aspectos básicos da reforma do Estado brasileiro e de seu aparelho, enfatizando-se o processo de redefinição da provisão dos serviços de infra-estrutura, que combinou a análise de três elementos: investimento-financiamento-regulação. Finalizando, pontuou-se novos questionamentos advindos desta experiência, em termos de reformulação da estratégia governamental, centrada na velocidade e mudança do enfoque do ajuste fiscal, na eminência de esgotamento do ciclo de privatizações, que implica: a aceleração das reformas constitucionais; a reelaboração do problema do federalismo fiscal; e uma reflexão sobre a modelagem de um novo ciclo de desenvolvimento.

SANTOS, Clezio Saldanha. A regulação institucionalizada: as contribuições da teoria das organizações. *Anais do XXIV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e*

Pesquisa em Administração. Área Temática de Organizações. Florianópolis: setembro/2000.

Este trabalho busca compreender a institucionalização e a organização do processo de regulação brasileira. Define os papéis dessa regulação, sua configuração organizacional, e as principais relações entre empresas reguladas e o ente regulador, citando o caso do setor elétrico. Pretende-se com isso entender a questão da autonomia de concessionárias frente ao controle do Estado.

PINHEIRO, Ivan Antônio; AGUZZOLI, Roberta López, e MONTEGGIA, Ediane Gomes. Agências autônomas de regulação: mudanças à vista no relacionamento Estado *x* setor privado *x* sociedade. *Anais do XXIV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*. Área Temática de Administração Pública. Florianópolis: setembro/2000.

As Agências Autônomas de Regulação (AAR) são entidades que há muito integram o sistema de órgãos reguladores de vários países, como os Estados Unidos, Canadá e Dinamarca. No Brasil, elas surgem num contexto de mudanças significativas no papel do Estado, que redireciona o foco das suas ações para o atendimento às necessidades básicas da população, repassando para organizações corporativas algumas atividades que até então desempenhava, a exemplo do fornecimento de energia elétrica, serviço de telefonia, manutenção de estradas, etc. As AAR assumem, então, dois importantes objetivos: garantir a qualidade dos serviços públicos delegados (foco no usuário) e preservar o equilíbrio econômico-financeiro (foco no concessionário) mantendo-se equidistante das perspectivas individuais, bem como à margem dos interesses mais imediatos do poder público concedente. Este trabalho relata, analisa e critica a, embora recente, importante e significativa experiência da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) como precursora, no Brasil, desta transferência de papéis do Estado para a sociedade. Metodologicamente trata-se de um estudo de caso apoiado em pesquisa de campo e dados bibliográficos. Todavia, amparado nos acontecimentos verificados na trajetória da AGERGS, o estudo avança em recomendações que se acredita possam reduzir, se não, eliminar, as “zonas de tensão” entre as novas entidades e Poder Público; aumentando, assim, o reconhecimento e institucionalização das AAR enquanto entidades com importância e valor social próprio, sem o quê, correm o risco de serem confundidas com mais um órgão público, frustrando os objetivos que justificaram o seu surgimento.

ALVES, Bianca. A Agência Nacional do Petróleo e o setor de petróleo e gás natural no contexto da reforma do Estado. *Anais do XXIV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*. Área Temática de Administração Pública. Florianópolis: setembro/2000.

O presente artigo discute a abertura e a regulação do setor de petróleo e gás natural no Brasil e tem como foco a criação da Agência Nacional do Petróleo, suas principais funções, desafios, obstáculos e limites. Aqui, a abertura do setor, a adoção do regime de concessão e a criação da Agência Nacional do Petróleo aparecem como desdobramentos de uma escolha anterior - a opção por um modelo de Estado regulador. Assim, a fim de possibilitar uma melhor compreensão do que vem acontecendo no setor, o artigo discute a crise do modelo de Estado desenvolvimentista; a reforma do Estado; a criação das agências reguladoras; as especificidades institucionais, jurídicas, técnicas e políticas da Agência Nacional de Petróleo; a Petrobrás e a atual situação do setor, após a abertura e os novos investimentos; e a necessidade de institucionalização de mecanismos de controle social.

SILVA, Eduardo Ramos Ferreira da; GUIMARÃES, Tomás de Aquino; e SOUZA, Eda Castro Lucas de. A política de regulação para os setores elétrico e de telecomunicações: uma percepção de representantes dos poderes Executivo e Legislativo. *Anais do XXV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*. Área Temática de Gestão Pública e Governança. Campinas: setembro/2001.

O objetivo deste artigo é analisar, sob o ponto de vista de representantes dos poderes Executivo e Legislativo, aspectos relacionados à política de regulação que vem sendo implementada pelo Governo Federal, no contexto da reforma do aparelho do Estado brasileiro. Os setores escolhidos foram os de energia elétrica e de telecomunicações, tendo sido entrevistados 11 (onze) indivíduos, entre técnicos e gestores do poder executivo federal e do Tribunal de Contas da União, e representantes do Congresso Nacional, cujas atividades possuam alguma relação com a política de regulação, nesses setores, ou com o processo de reforma mencionado. Discute-se o conceito de regulação e seus objetivos, tendo-se, como pano de fundo, o movimento de transformação dos padrões de gestão do setor público, denominado Nova Administração Pública. Segundo os entrevistados, o processo de privatização, nos setores estudados, foi realizado de forma precipitada, com um reduzido diálogo entre os poderes Executivo e Legislativo; a política de regulação carece de aperfeiçoamentos, em especial quanto aos critérios para criação e funcionamento de agências reguladoras; as referidas agências possuem um modelo de gestão adequado, embora existam vícios na sua execução. A maioria dos entrevistados é de opinião de que as agências reguladoras dos setores estudados têm atuado com imparcialidade.

PECI, Alketa e CAVALCANTI, Bianor Scelza. A outra face da regulação: o cidadão-usuário de serviços públicos no novo modelo regulatório brasileiro. *Anais do XXV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*. Área Temática de Gestão Pública e Governança. Campinas: setembro/2001.

O presente trabalho enfatiza a importância da leitura e análise política do ambiente regulatório, argumentando que a perspectiva econômica, embora necessária, não é

suficiente para explicar o fenômeno de regulação. Tem o propósito de preencher uma lacuna na literatura, considerando a importância do usuário de serviços públicos que, ao lado do governo e das concessionárias, se apresenta como um dos principais *stakeholders* das agências reguladoras. O principal objetivo é refletir sobre o papel deste usuário de serviços públicos, identificando formas para o seu envolvimento e participação no modelo regulatório. Por fim, apresentam-se alguns aspectos relacionados ao cidadão e seus direitos, não abordados devidamente na concepção e na prática do novo modelo. O trabalho está baseado numa pesquisa de campo realizada por um período de tempo de dois anos (1998 - 2000).

SANTOS, Clezio Saldanha. E como fica a questão do controle dos serviços públicos no novo gerencialismo? *Anais do XXV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*. Área Temática de Gestão Pública e Governança. Campinas: setembro/2001.

As reformas do Estado e a implantação do Novo Gerencialismo têm causado transformações na gerência dos serviços públicos. As mudanças institucionais governamentais oriundas desse processo acarretaram modificações na estrutura de controle das organizações públicas. O objetivo desse trabalho é descrever a função controle dos serviços públicos na administração pública brasileira. Sob a ótica do *New Public Management* procura-se identificar algumas implicações na transformação da administração pública brasileira, em especial, na regulação dos serviços públicos. Pretende-se aqui conhecer algumas críticas sobre a formação do Novo Gerencialismo e encontrar caminhos para o debate não ficar apenas no âmbito organizacional. Como a criação de organizações depende de mudanças institucionais e políticas de acordo com as abordagens do Novo Institucionalismo, procuraremos identificar contribuições de neo-institucionalistas para nortear a formação de estruturas de controle dos serviços públicos.

FISCHER, Tânia; HEBER, Florence; FADUL, Élvia; e FACHIN, Roberto. Capacitação avançada em regulação: desafios institucionais às interorganizações do setor de energia elétrica no Brasil e alternativas críticas à retórica da competência. *Anais do XXV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*. Área Temática de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho. Campinas: setembro/2001.

Este trabalho discute a retórica da competência utilizada na qualificação de quadros gestores de regulação do setor de energia elétrica no Brasil; como requisito para a institucionalização do modelo interorganizacional posto em prática após a privatização. Analisam-se desenhos organizativos, cenário político e marcos regulatórios, identificando-se estratégias de gestão e capacitações necessárias ao quadro gestor. Trata-se de um Estudo de Casos Múltiplos, que teve como unidades de análise a agência nacional (Aneel) e três agências estaduais (Agergs/RS, Arcon/PA e Agerba/BA). O estudo é de teor descritivo/

comparativo e este artigo traz considerações acerca do modelo de competências e da capacitação necessária ao corpo técnico de nível superior nas suas atividades de regulação para, finalmente, cruzar o elenco das competências essenciais com as ofertas de capacitação oferecidas pelas instituições do país.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. A relação entre a autonomia das agências reguladoras e o controle da qualidade da distribuição de energia elétrica: estudo de caso de 6 estados brasileiros. *Anais do XXVI Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*. Área Temática de Gestão Pública e Governança. Salvador: setembro/2002.

Este trabalho é resultado de uma pesquisa de campo realizada em 6 estados brasileiros (Bahia, Ceará, Pará, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e São Paulo) sobre as características organizacionais e funcionais das agências reguladoras estaduais e suas implicações na qualidade de serviços prestados pelas concessionárias de distribuição de energia elétrica. A população-alvo deste trabalho são as agências reguladoras estaduais, ligadas à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) por convênio entre 1998 e 2000, e suas respectivas concessionárias de distribuição de energia elétrica. Os dados colhidos variam entre os anos 1995 e 2000, pois refletem a situação das variáveis sobre qualidade dos serviços antes da criação e após a atuação das agências reguladoras federal e estaduais. O trabalho procura descrever as características das agências reguladoras e classificá-las, segundo seus graus de autonomia e de descentralização de atividades de controle e relacioná-las à qualidade de serviços prestados pelas concessionárias, conforme metodologia proposta. O resultado mostra que as agências estaduais que apresentam maior pontuação em autonomia funcional, e que possuem atividades de controle mais descentralizadas, tiveram melhores resultados na qualidade de serviços de distribuição de energia elétrica.

PINTO, Murilo Sérgio Lucena e OLIVEIRA, Rezilda Rodrigues. Análise do momento crítico do setor elétrico brasileiro e suas variações institucionais. *Anais do XXVI Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*. Área Temática de Políticas Públicas. Salvador: setembro/2002.

Estuda-se o contexto de grandes mudanças sofrido pelo setor elétrico brasileiro, focalizando seus mecanismos de produção e de reprodução, a partir do pressuposto de está em formação um novo ambiente técnico e institucional na indústria de energia elétrica do país, sem que se tenham estabelecido concretamente as regras de atuação dos agentes que a integram. Para tanto se utilizou o modelo do momento crítico e estabeleceu-se uma relação com a análise de processos inerentes à institucionalização. Assim foram realizados: breve referência ao tema da reforma do Estado; histórico da recente evolução da indústria de energia elétrica brasileira, delimitando seus principais agentes e a transformação que está enfrentando; discussão acerca de sua desinstitucionalização e reinstitucionalização,

segundo o modelo analítico proposto, examinando causas, circunstâncias e possíveis desdobramentos. No estudo destaca-se o potencial inquisitivo e explicativo do modelo do momento crítico, procurando minimizar a natureza insulada e técnica com que o setor elétrico sempre foi encarado, realçando a necessidade do debate sobre interesses em conflito e a lógica de sua construção, que necessariamente deve ser realizada de forma coletiva e mais democrática.

PIZAIA, Márcia Gonçalves; ALVES, Rozane; CÂMARA, Márcia Regina Gabardo; JUNGLES, Antônio Edésio; e GOMES, Rita de Cássia de Oliveira. A política regulatória do uso da água: estudo de caso para o estado do Paraná. *Anais do XXVII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*. Área Temática de Gestão Pública e Governança. Atibaia: setembro/2003.

Este artigo objetiva analisar as principais formas de políticas de regulação existentes para o uso da água bruta. Para tanto, apresentam-se os aspectos da teoria da regulação econômica e da experiência nacional e internacional do uso da água. Respondeu-se às seguintes perguntas: O que vem a ser regulação? Quais os objetivos da regulação? Que formas a regulação poderá estar tomando? Os resultados aqui obtidos permitiram inferir que apenas uma legislação abrangente e bem-definida não é garantia de uma regulação eficiente. A regulação será mais bem executada se o poder público dispuser de recursos materiais suficientes e de pessoal qualificado. Embora seja difícil avaliar como a relação entre política e regulação funcionará na prática, é evidente que essas novas leis federais e estaduais dotaram os órgãos reguladores de enorme poder, seja pela atribuição de funções de extrema relevância, seja pelo fato de poder interferir na própria definição das políticas estratégicas para os seus setores.

Encontro Nacional de Estudos Organizacionais (ENEO-ANPAD)

PECI, Alketa. Agência reguladora ou regulada? Análise da Agência Nacional de Energia Elétrica a partir da abordagem de redes. *Anais do I Encontro Nacional de Estudos Organizacionais*. Curitiba: junho/2000.

O setor de energia elétrica brasileiro vem passando por profundas transformações. A reestruturação caracteriza-se principalmente pela passagem de um sistema verticalizado e coordenado centralmente pelo Estado, para um sistema mais horizontalizado, com características de uma rede, na qual organizações como a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), o novo órgão regulador, são designadas como os principais integradores do sistema. O objetivo do presente trabalho é analisar a rede de relações que a Aneel vem estabelecendo com os agentes do setor: empresas que atuam na área de energia elétrica e usuários destes serviços. No entanto, ressaltar-se-á que outros agentes estão

desempenhando um papel importante nesta rede. Buscar-se-á construir a análise a partir de instrumentos oferecidos pela própria abordagem de redes.

Encontro Anual da ANPOCS

NUNES, Edson de Oliveira. As novas agências de regulação no Brasil e as dimensões políticas da reestruturação econômica. *Anais do XXII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*. Grupo de Trabalho de Política e Economia (sessão: Internacionalização, Estado e estratégias de reestruturação). Caxambu: outubro/1998.

Trata-se de uma análise da dinâmica política e das estratégias subjacentes aos novos processos de regulação, dos quais destacaremos aqueles que redundaram na criação da Anatel, da ANP e da Aneel. Ambas as dimensões são cruciais para entender as novas formas de interação entre Estado, mercado e o setor público produtivo. Constituem um capítulo decisivo para a análise da interação entre os processos de liberalização econômica, de reforma e de estratégias de desenvolvimento.

BOTELHO, Antônio José Junqueira. Globalização, regulação e neonacionalismo. *Anais do XXIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*. Grupo de Trabalho de Política e Economia (sessão: Internacionalização, Estado e estratégias de reestruturação). Caxambu: outubro/1999.

Desde o início da década de noventa, a crescente liberalização da economia e a reforma do Estado parecia ter definitivamente relegado às páginas da história industrial o nacionalismo industrial que definiu a economia brasileira no pós-guerra. Curiosamente, no limiar da década esse nacionalismo renasce, revigorado pela regionalização econômica induzida pela globalização e pela crise fiscal do Estado. O trabalho busca entender a natureza da re-emergência desse neonacionalismo tecnológico e industrial no bojo das agências reguladoras com elevado grau de autonomia e com missões principais de defesa da competição e do consumidor, criadas a partir da liberalização e privatização nas áreas de telecomunicações, energia elétrica e petróleo, mas devendo se estender para outras áreas. As conclusões do trabalho sugerem que as condições para a emergência desse neonacionalismo decorrem da manutenção nessas agências de elites técnicas oriundas das instituições governamentais que lideravam o desenvolvimentismo anterior, aliadas e/ou em conjunção com uma crescente regionalização de demandas por emprego e desenvolvimento, consequência em parte das pressões por um novo pacto federativo numa conjuntura de crise.

BOTELHO, Antônio José Junqueira. Globalização e re-regulação no Brasil, Argentina e México. *Anais do XXIV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e*

Pesquisa em Ciências Sociais. Grupo de Trabalho de Política e Economia (sessão: Arenas Regulatórias). Caxambu: outubro/2000.

O processo de privatização acompanhado de liberalização total ou parcial do mercado em setores de infra-estrutura – energia e telecomunicações – tem sido confundido com frequência com desregulamentação do mercado. Isto se deve à debilidade das agências reguladoras existentes anteriormente, que transferiam o real poder regulatório aos grandes monopólios estatais. Na realidade, a criação de agências regulatórias levou à re-regulação destes setores. No bojo deste processo, estas agências enfrentam um duplo desafio. Devem simultaneamente estabelecer um quadro regulatório dotado de credibilidade ante o público consumidor e enfrentar os impactos da globalização nas respectivas economias. Neste *paper* é apresentada uma avaliação preliminar da atuação das agências regulatórias nestes países diante deste duplo desafio. Sugere-se que na primeira fase o desafio da globalização foi mais presente na agenda do que o desenvolvimento da credibilidade (*credible commitments*). Na conclusão é apresentada uma tipologia da trajetória das agências em relação às variáveis deste desafio e são sugeridos subsídios para futuros ajustamentos.

MELO, Marcus André. A política da política regulatória: instituições, delegação e credibilidade. *Anais do XXIV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*. Grupo de Trabalho de Política e Economia (sessão: Arenas Regulatórias). Caxambu: outubro/2000.

Este *paper* discute a literatura internacional sobre política regulatória, identificando as questões centrais da agenda de pesquisa na área ao mesmo tempo em que examina, de forma comparativa, a recente reforma regulatória brasileira e conseqüente criação de novas agências independentes no país. O texto apresenta uma revisão das contribuições recentes oriundas do chamado neo-institucionalismo econômico, ao mesmo tempo em que apresenta a agenda de pesquisas recentes em torno do processo político da mudança de política regulatória. Três questões são exploradas em particular: as bases institucionais da credibilidade regulatória (o chamado *commitment problem* da regulação), a lógica da delegação de autoridade que está na base da independência das agências e o déficit democrático resultante desse arranjo institucional. Por fim são considerados alguns aspectos do desenho político da política regulatória.

MORAES, Reginaldo. Estado, mercado e outras instituições reguladoras do comportamento coletivo: transformações recentes no papel, dimensões, forma e relevância do Estado nacional, no quadro daquilo que se tem chamado de globalização. *Anais do XXVI Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*. Grupo de Trabalho de Segurança, Economia e Política Internacional no século XXI: perspectivas internacionais, perspectivas brasileiras (sessão: Economia e Política Internacional no contexto da chamada Globalização). Caxambu: outubro/2002.

A partir da consideração crítica de alguns lugares comuns do discurso corrente sobre globalização e Estado nacional, apontam-se alguns problemas que reaparecem sistematicamente nas tentativas de explicar a relação complexa que se tem estabelecido entre as instituições políticas e as inovações econômicas, nos últimos cinquenta anos. Parece-nos que essa conexão se desdobra ao longo de pelo menos três eixos fundamentais. O primeiro deles contempla a redefinição da “forma-Estado”. O segundo aponta para os vínculos entre instituições sociais e instâncias políticas de representação e decisão. Sublinhamos, aí, os circuitos de representação, de verbalização de interesses e de formulação de políticas que não encontram lugar dentro das teorias clássicas da democracia representativa. O terceiro eixo, partindo da existência da incerteza e indeterminação como componentes inarredáveis do mundo social, enfatiza a dimensão necessariamente internacional das formas políticas de organização que podem ser pensadas para enfrentar tal complexidade.

Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política - ABCP

NUNES, Edson de Oliveira. O novo regime brasileiro e a (nova) relação Estado-economia. *I Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Área Temática de Política, Economia e Relações Internacionais (sessão: Instituições Democráticas e Controles Políticos Nacionais). Rio de Janeiro: dezembro/1998.

Sem resumo

BOTELHO, Antônio José Junqueira. Regulação: desafios à modernização industrial e política no Brasil. *I Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Área Temática de Estado e Políticas Públicas (sessão: Temas de Reforma Econômica). Rio de Janeiro: dezembro/1998.

Sem resumo

MUELLER, Bernardo e PEREIRA, Carlos. Credibilidade e o desenho institucional das agências regulatórias no Brasil. *II Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Área Temática de Política e Economia (sessão 1, sem título). São Paulo: novembro/2000.

Sem resumo

MELO, Marcus André. A política da política regulatória. *II Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Área Temática de Política e Economia (sessão 1, sem título). São Paulo: novembro/2000.

Sem resumo

COSTA, Nilson do Rosário e RIBEIRO, José Mendes. Mimetismo e a política das idéias: emergência do modelo de “agência independente”. *II Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Área Temática de Estado e Políticas Públicas (sessão: O regime regulatório e a difusão de novos padrões de políticas públicas). São Paulo: novembro/2000.

Sem resumo

PEREIRA, Carlos. Por quê a independência? Bases para um modelo de análise nos novos agentes regulatórios. *II Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Área Temática de Estado e Políticas Públicas (sessão: O regime regulatório e a difusão de novos padrões de políticas públicas). São Paulo: novembro/2000.

Sem resumo

BAHIA, Lígia. A regulação e o setor social – o caso da saúde. *II Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. *II Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Área Temática de Estado e Políticas Públicas (sessão: O regime regulatório e a difusão de novos padrões de políticas públicas). São Paulo: novembro/2000.

Sem resumo

RAVENA, Nílvia. A Amazônia e a regulação de recursos hídricos – atores e estratégias. *Anais do III Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Área Temática de Política e Economia (painel: Instituições e regulação). Niterói: julho/2002.

A partir dos princípios fundamentais estabelecidos pela Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento para o gerenciamento dos recursos hídricos, é examinado o modelo de regulação apresentado pela ANA - Agência Nacional de Águas - e a complexidade do desenho institucional requerido para a Amazônia. Defende-se o ponto de vista de que os recursos hídricos devem ser vistos como recursos comuns, não sendo apenas bens públicos ou bens econômicos. Torna-se necessário o estudo dos típicos dilemas de ação coletiva do “problema dos comuns”.

BOTELHO, Antônio José Junqueira. A democratização da atividade reguladora no Brasil: um (falso) dilema entre equidade social e eficiência institucional? *Anais do III Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Área Temática de Política e Economia (painel: Instituições e regulação). Niterói: julho/2002.

É examinado o diferencial observado no desempenho democrático e institucional das agências reguladoras: ANP, Aneel e Anatel, buscando estabelecer critérios de avaliação e explicações sobre a heterogeneidade dos resultados obtidos por estas entidades. São analisadas as controvérsias recentes sobre o papel desempenhado pelas agências e as dificuldades enfrentadas no esforço de democratização das atividades regulatórias. Também se avalia a experiência no mesmo campo de outros países, como a Argentina e o México.

Seminário Brasileiro da Nova Economia Institucional

MUELLER, Bernardo e PEREIRA, CARLOS. Credibility and the design of regulatory agencies in Brazil. *Anais do II Seminário Brasileiro da Nova Economia Institucional*. Campinas: março/2001.

In this paper we model the process of regulatory agency design, focusing on the role of credibility. The government is constrained in the sense that it must create regulatory institutions that allow it to commit not to administratively expropriate investors. The model explains both the preference of the agency head chosen by the government as well as the optimal level of statutory control. We argue that in Brazil this trade-off between credibility and control of the agencies is key in understanding the specific regulatory institutions that have been chosen. Comparative static results are derived to see how changes in some key variables affect the design of the agencies, providing us with a set of hypotheses for comparing the design of five different agencies created to regulate industries with very different characteristics. Although these agencies were initially created under very similar designs, they are expected to evolve in ways that accord with our theory.

AMARAL, Aline Diniz e CALMON, Paulo. O novo ambiente regulatório das telecomunicações no Brasil. *Anais do II Seminário Brasileiro da Nova Economia Institucional*. Campinas: março/2001.

Até muito recentemente, o arranjo institucional do setor de telecomunicações no país era marcado pela presença de monopólio estatal, submetido ao controle razoavelmente rígido do poder Executivo. Hoje, esse arranjo foi completamente modificado. Uma nova estrutura de propriedade foi estabelecida, com predomínio do capital privado. Com isso, foi ampliada a gama de serviços ofertados, assim como o número de empresas atuantes no setor. Simultaneamente, uma nova estrutura de governança foi implementada, estabelecendo-se um ambiente regulatório em que o setor público exerce um papel distinto daquele que

exercia anteriormente. Há, portanto, que se examinar essas transformações do mercado de telecomunicações à luz de três pontos específicos: a) a adequação da nova estrutura de propriedade; b) a efetividade da nova estrutura de governança, destacando a funcionalidade do ambiente regulatório; c) as possíveis conseqüências da adoção dessa estrutura de governança como base para as reformas que estão ocorrendo, ou estão em vias de ocorrer, em outros setores. A análise de todos os pontos listados acima é tarefa difícil, que ultrapassa, em muito, o propósito deste trabalho. O objetivo colimado é focalizar aspectos importantes da construção do novo ambiente regulatório no mercado de telecomunicações, buscando um entendimento mais claro do processo de transição que ocorre hoje no setor público brasileiro. Tendo esse objetivo em mente, este trabalho foi dividido em quatro partes. Primeiramente, foi realizada breve discussão sobre aspectos conceituais relacionados à regulação. Na segunda parte, examinam-se aspectos do processo de implantação do novo ambiente regulatório. Na terceira parte, serão caracterizados os principais traços desse ambiente. Finalmente, algumas considerações serão feitas sobre a experiência do mercado de telecomunicações e seu possível impacto sobre as reformas em outros setores.

MELLO, Maria Tereza Leopardi e ANUATTI, Francisco. Arbitragem e risco regulatório em contratos de concessão. *Anais do II Seminário Brasileiro da Nova Economia Institucional*. Campinas: março/2001.

This paper discusses the legal system that supports license agreements. Its purposes are to identify the sources of regulatory risks for private investment in infrastructure, and to show how this system strongly allows for public agent opportunism, to the extent that Public Administration has the power to promote arbitrary changes in contract rules. Although Brazilian law system governing license contracts for private exploitation of public utilities ensures the licensee the right to economic and financial equilibrium, enforcement costs of this right through court decisions are high. Resolution of disputes through arbitration can be a way to avoid such transaction costs and thus to curb the effects of opportunism and to mitigate regulatory risk. But the legal system ruling public contracts limits such possibility of Public Administration being subject to arbitration. We conclude that effective adoption of private arbitration would be beneficial but requires a specific law to avoid uncertainty.

Encontro Anual da ANPEC

MELLO, Maria Tereza Leopardi. Regulação e defesa da concorrência: interação, conflitos e critérios de solução. *Anais do XXX Encontro da Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia*, Nova Friburgo: dezembro/2002.

Este artigo discute as questões institucionais presentes na interação entre regulação e defesa da concorrência, focalizando as relações entre sistemas jurídicos e entre agências governamentais e os problemas decorrentes da aplicação da lei antitruste a setores

regulados. Identificam-se as possibilidades de conflitos entre leis e decisões das autoridades e apontam-se possíveis critérios de solução. As principais questões discutidas são: se a regulação substitui a concorrência (e, portanto, a aplicação da lei antitruste a atividades reguladas) e quais as condições para se admitir que o regulador adote medidas com efeitos anticoncorrenciais.

Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Política

VINHAES, Élbis. Regulação dos setores de infra-estrutura: Algumas considerações sobre o tema. *IV Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Política*. Mesa Temática de Políticas Públicas I. Porto Alegre: junho/1999.

O processo de reestruturação e mudança pela qual vem passando a economia mundial, principalmente nestas duas últimas décadas, traz a campo discussões a respeito de novas regulamentações de determinados setores da economia e até mesmo de desregulamentações. Entretanto, certas confusões conceituais têm se mostrado presentes, como é o caso do uso do termo desregulamentação para tratar da reforma da intervenção estatal, no que se concerne a propriedade dos ativos e o seu papel de órgão regulador. Nesse sentido, este trabalho, mostra os principais problemas da regulação, nos moldes da Regulação Americana, e destaca suas diferenças com a Regulação Francesa.

CONCEIÇÃO, Octávio. A teoria da regulação e o ambiente institucional. *IV Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Política*. Mesa Temática de Estado, Economia e Instituições III. Porto Alegre: junho/1999.

Este texto propõe-se a discutir a importância e centralidade do conceito de *instituição* dentro da Teoria da Regulação. As *formas institucionais de estrutura* constituem-se em poderoso instrumento à explicação da dinâmica de funcionamento e de crise das economias capitalistas. Por essa razão a abordagem regulacionista agrega-se às demais *Escolas Institucionalistas*, mas com especificidades que ora a aproximam, ora a afastam dessas diversas abordagens. No final do texto busca-se estabelecer uma comparação entre semelhanças e diferenças dessas várias 'escolas' com o legado regulacionista.

MELLO, Maria Tereza Leopardi. Regulação e defesa da concorrência: interação, conflitos e critérios de solução. *Anais do VII Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Política*. Mesa Temática de Estado e Regulação Econômica. Curitiba: maio/2002.

O artigo discute as questões institucionais presentes na interação entre regulação e defesa da concorrência, focalizando as relações entre sistemas jurídicos e agências governamentais e os problemas decorrentes da aplicação da lei antitruste a setores regulados. Identificam-se as possibilidades de conflitos entre leis e decisões das autoridades e apontam-se possíveis

critérios de solução. As principais questões discutidas são: se a regulação substitui a concorrência (e, portanto, a aplicação da lei antitruste a atividades reguladas) e quais as condições para se admitir que o regulador adote medidas com efeitos anticoncorrenciais.