

VERÔNICA PAULINO DA CRUZ

*Agências Reguladoras: Entre Mudanças  
Institucionais e Legados Políticos*

Tese apresentada ao Instituto Universitário de  
Pesquisas do Rio de Janeiro como requisito  
parcial para a obtenção do grau de Doutor em  
Ciências Humanas: Ciência Política

Banca Examinadora:

Renato Raul Boschi (Orientador)

Maria Regina Soares de Lima

Fabiano Santos Eli Diniz Edson

Nunes

**Rio de Janeiro  
2007**

VERÔNICA PAULINO DA CRUZ

*Agências Reguladoras: entre mudanças institucionais e legados políticos*

*"O que estamos fazendo na prática? Criando agências de regulamentação. Criando um novo Estado. E quando falo de regulamentação estou pensando também na radicalização da democracia. Controlar vai no sentido de radicalizar a democracia. Controlar por meio de órgãos nos quais a sociedade tenha voz...".*

Fernando Henrique Cardoso (revista Veja, 10/09/97).

*"O fim da Era Vargas, longe de apontar para um novo começo, significaria, ao contrário, a conclusão bem sucedida da modernização autoritária que, em meio a um tumultuário processo de 60 anos, teria firmado o que na aparência vinha negando – o fortalecimento, para uma ulterior emancipação, da ordem privada diante da esfera pública." (Luiz Werneck Vianna, Esquerda Brasileira e Tradição Republicana, Revan, 2006)*

*Aos meus amados pais  
Waldyr e Vandete.*

## **RESUMO**

A reforma regulatória dos anos noventa promoveu mudanças profundas no padrão de interação entre o Estado e a sociedade no Brasil, para além da transferência da propriedade das empresas públicas para o setor privado. Mais que isso, esta reforma pretendeu ainda romper com os padrões vigentes de interação política, superando os legados políticoinstitucionais, alguns dos quais consolidados ao longo da chamada “era Vargas.” Esta tese versa sobre a criação e o funcionamento das agências reguladoras autônomas dos setores de Telecomunicações e Energia Elétrica – ANATEL e ANEEL – e tem por objetivo verificar a eficácia do arranjo destas agências como mecanismo institucional para eliminar os elementos que são considerados retrógrados nos processos de interação política entre o público e o privado e que seriam também deletérios à ordem democrática. O estudo visou não apenas descrever, mas também explicar a origem e o funcionamento das agências reguladoras, considerando estritamente as variáveis políticas envolvidas.

**PALAVRAS-CHAVE:** reforma do Estado, regulação, agências reguladoras, legados políticos, mudança institucional.

## AGRADECIMENTOS

A elaboração de uma tese de doutorado, ainda que pareça um trabalho extremamente solitário, ao fim e ao cabo nos faz pensar no quanto precisamos do apoio e da compreensão de todos que estão a nossa volta.

Por essa razão, sou grata antes de tudo a minha família, que mesmo à distância acompanhou a elaboração desse trabalho preocupando-se a todo tempo com o meu bem-estar. A minha irmã Wânia sou particularmente agradecida por me apresentar ao mundo acadêmico e me fazer despertar para o prazer de estudar.

Ao Marcelo sou eternamente grata, não apenas pelos comentários, a leitura atenta, as discussões longas e esclarecedoras mas, sobretudo, pelo amor, a paciência e o entusiasmo que me transmitiu sempre que observou que era isso que eu precisava.

Ao professor Renato, agradeço muitíssimo a oportunidade de trabalhar junto, a relação amigável e carinhosa, sem prescindir nunca da justa e cuidadosa orientação. Além da tese, espero levar da casa a sua amizade.

A professora Maria Regina, sou grata pelo apoio e atenção que me dedicou sempre e por sua sensibilidade e amizade em momentos especialmente importantes do meu doutorado.

Aos professores Eli Diniz, Edson Nunes e Fabiano Santos, agradeço a disponibilidade imediata em participar da minha banca, assim como a leitura e os comentários feitos. Para mim, é uma honra e uma grande satisfação tê-los como membros da banca.

Aos colegas de doutorado e outros que fiz na Ciência Política, que no Rio ou em Brasília acompanharam e compartilharam desta experiência, sou grata.

Aos demais professores do IUPERJ, bem como os funcionários sempre dispostos a ajudar e a tornar mais fácil esta jornada, sou grata.

Agradeço ainda a todos que me concederam entrevistas, aos funcionários da biblioteca da Câmara dos Deputados, aos funcionários das agências reguladoras, parlamentares e outros servidores públicos que no exercício de suas funções contribuíram para a elaboração desta tese.

A CAPES agradeço a bolsa de estudos que me foi concedida, o que me permitiu, com tranquilidade, conduzir meus estudos no Brasil e no exterior.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
CAPÍTULO I – A Tese Brasileira: nossos legados políticos.....	13 1.1 O
Corporativismo.....	15 1.2 O
Clientelismo.....	22 1.3 O
Insulamento burocrático e o centralismo do poder Executivo.....	30 1.4
Considerações finais.....	39
CAPÍTULO II - Estado e Regulação: fundamentos teóricos.....	43 2.1
Regulação de mercados – a regulação moderna.....	43 2.2
Delegação, credibilidade e comprometimento: algumas motivações básicas.....	51 2.3
<i>Accountability</i> e transparência.....	62 2.4
Considerações finais.....	71
CAPÍTULO III – A Antítese Moderna: Estado e regulação no Brasil nos anos 90.....	76 3.1
Mudança Institucional e ideologia.....	77 3.2 O
papel regulador do Estado: marco legal, estrutura e organização.....	88 3.2.1
Pressupostos da reforma regulatória.....	89 3.2.2
Arcabouço institucional.....	95 3.3
Considerações finais.....	109
CAPÍTULO VI – Síntese: reforma regulatória, seus mitos e realidades.....	114 4.1
ANATEL e ANEEL - entre o corporativismo, o clientelismo e o centralismo do poder Executivo.....	115 4.2
Da (falta de) autonomia de instrumentos à (falta de) autonomia decisória.....	125 4.3
ANATEL, ANEEL e os controles horizontais: a relação com o poder Legislativo.....	133
4.4 <i>Accountability</i> e transparência: a evolução dos controles verticais.....	139
4.5 Considerações finais.....	149
CONCLUSÃO.....	153
BIBLIOGRAFIA.....	164
GLOSSÁRIO.....	171
ANEXOS.....	173

## ÍNDICE DE QUADROS E TABELAS

QUADRO 1 – Relação entre Tipos de Competição e Tipos de Regulação.....	50
QUADRO 2 – Ferramentas de Transparência.....	68
QUADRO 3 – Accountability e Transparência nos Regimes Regulatórios.....	69
QUADRO 4 – Demonstrativo das expectativas de cada um dos atores do ambiente regulatório da ANEEL.....	103
QUADRO 5 – Comparativo do Desenho Institucional da ANATEL e da ANEEL.....	108
QUADRO 6 – Comparativo dos Mecanismos de Accountability e Transparência nas Agências Reguladoras.....	143
TABELA 1 – Funcionários da ANATEL de 1998 a 2000 por área .....	129
TABELA 2 – Dotação Orçamentária da ANATEL 1997 a 2005.....	130
TABELA 3 – Dotação Orçamentária da ANEEL 1998 a 2005.....	131

## **INTRODUÇÃO**

A reforma regulatória iniciada no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), no âmbito da Reforma do Estado, trouxe algumas inovações ao cenário político e administrativo brasileiro, dentre as quais se destaca a criação das agências reguladoras autônomas. Esta nova face da regulação no Brasil incorpora novos atores à arena regulatória e também novos padrões de interação entre os agentes públicos e privados, além de novos mecanismos de controle público e social.

Até o momento o interesse pelo novo Estado Regulador e seus modos de governança tem inspirado múltiplas análises, sobretudo quanto aos seus aspectos jurídico-institucionais e econômicos. Nesta tese, no entanto, o foco da análise está na interação política propriamente. Serão analisados o desempenho dos atores, inclusive o ente estatal, e os recursos utilizados na arena regulatória, a fim de aferir as consequências para o aperfeiçoamento da democracia.

Ao longo dos anos 90, sob o argumento de que a consolidação da democracia brasileira e a modernização do Estado dependiam do rompimento com comportamentos tradicionais, considerados degenerativos, os governos e as elites propuseram mudanças de ordem institucional, que viriam proporcionar mais eficiência da ação do Estado, dotando-o de mais agilidade administrativa, delimitando seu campo de atuação econômica e finalmente, tornando-o mais comprometido com a universalização e a qualidade dos serviços públicos.

Deste modo, foram implementadas reformas radicais nas instituições, orientadas ao mercado, com a expectativa de ajustar um conjunto ideal de instituições à sociedade real. Entre tais reformas se insere a regulatória, que propõe a criação das agências reguladoras. Porém, esta tese chama atenção para o fato de que alguns aspectos tradicionais da vida política nacional, inseridos na cultura política brasileira talvez tenham sido negligenciados pelos promotores das reformas e idealizadores deste novo arranjo institucional.

O estudo é inteiramente voltado para a compreensão dos papéis desempenhados pelos atores políticos e sociais dentro do novo arranjo institucional regulatório. A perspectiva de análise adotada, com ênfase na mudança institucional, é especialmente relevante em função da sua capacidade explicativa quanto ao impacto das mudanças na sociedade a serem observadas. A partir desta perspectiva busca-se explicar como os fatores políticos domésticos, os legados político-institucionais, podem intervir na natureza e na organização das instituições afetando, por conseguinte, os resultados das escolhas políticas.

Para aferir este argumento foram selecionadas duas das agências reguladoras: a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL e a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL. A partir da observação da estruturação e do funcionamento destas agências espera-se elucidar sua lógica de funcionamento interno e o relacionamento com suas clientelas como parte da dinâmica da relação entre os setores público e privado. Criadas em 1997 (ANATEL) e em 1996 (ANEEL) estas agências foram selecionadas por figurarem entre as mais antigas e, por essa mesma razão, serem as mais institucionalizadas. Ambas surgem após a privatização de empresas estatais monopolistas de telecomunicações de energia elétrica e passam a regular setores complexos, pouco ou nada familiarizados com práticas como *accountability*, concorrência e satisfação do consumidor. Sendo, portanto, organizações mais antigas com atuação estável no sistema político, elas possuem pelo menos dez anos e isto permitirá uma análise histórica mais consistente, além da possibilidade de identificação de tendências na sua atuação.

A metodologia utilizada compreende uma investigação qualitativa referente ao funcionamento das citadas agências reguladoras. Todavia, dados agregados são eventualmente utilizados, quando se revelam satisfatórios ou fornecem evidências complementares sobre o processo decisório em questão.

A estrutura da tese inspirada na dialética (tese, antítese e síntese) é adotada como um recurso discursivo a fim de apresentar a interação entre os fatores decorrentes da mudança institucional (agências reguladoras) e os fatores políticos domésticos pré-existentes (legados políticos). A adoção deste modelo é pertinente uma vez que a hipótese

do trabalho sugere que a interação entre os fatores citados deriva da oposição entre os mesmos e resulta em um terceiro fator, simbiótico. Do choque ou da inadequação entre agências reguladoras e legados políticos têm-se a síntese, que não é resultado de uma relação causal, e sim da incorporação de elementos da tese e da antítese que se agrupam e se acomodam, ainda que permaneçam conflitantes.

A estratégia de pesquisa relativa aos aspectos substantivos tem como fonte a investigação nos principais jornais do país sobre o tema, e é complementada com a realização de entrevistas. Para a investigação do material de imprensa foi utilizado principalmente o BNS - Banco de Notícias Seleccionadas, um banco de dados que compreende os principais periódicos nacionais<sup>1</sup>. Quanto às entrevistas foram ao todo realizadas vinte e duas com representantes dos principais atores envolvidos, entre eles funcionários e ex-funcionários da ANATEL e ANEEL, dirigentes e ex-dirigentes dessas agências reguladoras, parlamentares, jornalistas e funcionários de empresas privadas vinculadas às áreas de telefonia e energia elétrica.

A relevância deste estudo situa-se em diferentes aspectos. Em primeiro lugar, chama atenção a proliferação de agências autônomas como modelo organizacional na burocracia brasileira, tendo em vista, obviamente, a significativa concentração de poder. É patente a difusão desse modelo organizacional entre os diferentes níveis da burocracia brasileira, mesmo sem um consenso em torno de sua eficiência. Em segundo lugar, a citada concentração de poder em uma área específica, também faz da agência uma notável arena de conflitos, seja em termos da diversidade de interesses envolvidos, seja em termos da sua importância macro-social.

Para esta análise, tão importante quanto discutir a proliferação das agências e sua eficiência é discutir a crítica ao neoliberalismo e à teoria de desenvolvimento institucional que a fomentou. Esta análise procura demonstrar que sob vários aspectos o mercado não foi vencedor. Mais do que as renitências demonstradas, o estudo aponta a fraqueza dessas

<sup>1</sup> BNS - Banco de Notícias Seleccionadas do setor de Arquivos da Biblioteca da Câmara dos Deputados.

premissas verificadas na prática. Alinhada a outros críticos da teoria liberal, a tese revisa o princípio neoliberal de supremacia do mercado e de suas referências.

A tese está estruturada da seguinte forma. O primeiro capítulo apresenta o que esta análise denominou “tese brasileira”. Nele são apresentados os legados político-institucionais, ou seja, os traços da política brasileira referentes à interação entre o público e o privado e que se dá sob diferentes formas. Destacados pela literatura, os legados políticos são, na maioria das vezes, identificados com aspectos com consequências negativas ou desfavoráveis tanto para a política quanto para a economia e a administração pública, pois reproduzem assimetrias sociais e a também assimétrica distribuição de recursos públicos, afetando, conseqüentemente, a democracia. No entanto, ainda que condenáveis, os legados políticos são práticas recorrentes no cenário político do Brasil. Para efeito desta tese destacam-se quatro deles: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o centralismo do poder Executivo.

Cumprido esclarecer que os intérpretes da tese brasileira, muito embora reconheçam a persistência de comportamentos arcaicos na interação entre o público e o privado no Brasil, com raras exceções, eles não são favoráveis a essas práticas. Além disso, os intérpretes da tese não a distinguem como um atributo exclusivo das relações políticas e sociais brasileiras, podendo ser observadas também em outros países.

O segundo capítulo traz os fundamentos teóricos explicativos do fenômeno regulatório experimentado atualmente. Consciente da existência de uma onda global de reformas regulatórias, acompanhada da difusão de agências autônomas para regular os mais distintos setores do mercado, esta tese busca entender as razões que motivaram a reforma, e ao menos tempo, reunir o maior número de justificativas possíveis dispensadas pelos governos para aprovação das mudanças implementadas.

O terceiro capítulo apresenta o que este estudo chamou de “antítese moderna”. A “antítese” constitui a retórica e a lógica operacional nas quais os governos, o de Fernando Henrique Cardoso especialmente, se basearam para convencer, aprovar e implementar a

reforma regulatória. O capítulo explora e discute o conjunto de idéias expresso no discurso oficial como solução geral para os problemas brasileiros. Neste capítulo, se insere também a análise do arcabouço institucional que deu origem as agências reguladoras.

O quarto capítulo apresenta a “síntese brasileira”. A “síntese” compreende aspectos relativos à “tese” e à “antítese”, podendo ser considerada uma simbiose de ambas. A “síntese” corresponde também à hipótese deste trabalho, sustentando que as heranças institucionais persistentes ao longo da história política nacional foram preservadas ou até mesmo reforçadas com o estabelecimento das novas instituições, sendo elas mesmas suscetíveis aos efeitos dos legados políticos desde a sua criação. Porém, isto não equivale dizer que as mudanças institucionais não promoveram transformações significativas ou apenas superficiais. Mas as mudanças incorporam ou se misturaram com as tradições políticas brasileiras e compartilham o mesmo ambiente político-institucional. Nesse capítulo são identificados os mitos e as realidades promovidas pela reforma regulatória, como o viés da teoria do desenvolvimento institucional que tende a identificar as agências, produto da reforma, com instituições neutras.

Finalmente, a conclusão a partir da triangulação entre a tese, a antítese e a síntese reúne os principais achados do trabalho e, como a finalidade deste estudo é não apenas descrever, mas também explicar os fenômenos relativos à nova modalidade de regulação, são explicitados alguns importantes mecanismos responsáveis pelos contornos assumidos no ambiente regulatório da energia elétrica e das telecomunicações no Brasil.

## **Capítulo I - A Tese Brasileira: nossos legados políticos**

Este capítulo apresenta os legados político-institucionais conforme são encontrados na literatura brasileira. Os legados políticos são considerados neste estudo como sendo os traços da política brasileira herdados da antiga ordem estatal-burocrática e se referem basicamente à formas de relacionamento entre os poderes público e privado. São caracterizados, sobretudo, como aspectos com implicações desfavoráveis para a sociedade no âmbito da administração pública, da economia e da política. Porém, embora condenados como valor, os mesmos seriam práticas recorrentes no universo político brasileiro (Nunes, 1997). Os legados, padrões dominantes na formação histórica do Brasil, possuem uma interpretação ambivalente: ora são vistos como uma "herança maldita" que no passado foi opcionalmente introduzida nas relações sócio-políticas como recurso de poder e controle, ora são também tidos como um elemento natural e intrínseco às relações sociais e políticas, com possibilidades de perdas e ganhos para cada um dos atores envolvidos.

Como será posteriormente discutido neste estudo, para os reformadores, ou seja, os governos que se sucederam nos anos noventa no Brasil trazendo a bandeira da Reforma do Estado, os legados não são considerados naturais, mais sim naturalizados. Esta é, na verdade, uma expressão da percepção crítica dos reformadores quanto à herança política deixada pela Era Vargas. Sendo, portanto, naturalizados e não naturais são os legados passíveis de serem eliminados do sistema político por meio de mudanças políticoinstitucionais profundas na sua estrutura. Esse pensamento reformador foi o que não apenas inspirou, mas também legitimou a maior parte das reformas institucionais dos anos 90.

Naturais ou naturalizados, o fato é que o conjunto dos legados político-institucionais compõe e explica o que este estudo denomina "tese brasileira". Ainda que com considerações divergentes sobre vários aspectos da política brasileira, segundo alguns autores, a tese brasileira vem a ser a interpretação do *modus operandi* das relações entre o Estado e a sociedade no Brasil, identificando uma série de processos que marcaram a ordem política estabelecida ao longo do primeiro período da Era Vargas (1930-1945) e que predominou no cenário político até o início dos anos 90, sendo observáveis ainda nos dias atuais.

Assim, a “tese brasileira” compreende um apanhado de interpretações das relações sociais no Brasil a partir das análises de cientistas sociais que se dedicaram ao estudo dos padrões de interação entre o Estado e a sociedade, bem como ao funcionamento das instituições políticas no Brasil<sup>2</sup>. Contudo, uma parte específica dessas análises, formada basicamente por analistas das escolas paulista, mais predominantemente da Universidade de São Paulo – USP, é neste estudo destacada e denominada antítese, uma vez que se trata de interpretações marcadas por uma leitura majoritariamente pessimista quanto aos legados políticos institucionalizados nos anos que precederam a reformas institucionais da década de 90, conforme será exposto em capítulo posterior. Como expressões dessa linha de pensamento destaca-se os nomes de Bresser Pereira e Fernando Henrique Cardoso, no âmbito do planejamento e no âmbito da economia.

Tendo em vista os limites determinados para uma tese, foram selecionados quatro legados político-institucionais em razão de sua expressiva prevalência no cenário político brasileiro: (i) o corporativismo, (ii) o clientelismo, (iii) o insulamento burocrático e (iv) o centralismo do poder Executivo, abordados pela literatura contemporânea. Muito embora este estudo promova a apresentação dos conceitos concomitante a uma breve discussão, não se trata de fazer aqui uma análise mais aprofundada e específica sobre os mesmos, até porque a existências de vastos estudos avançados deste gênero na literatura, conforme indicações bibliográficas dispensam esse esforço.

<sup>2</sup> Os anos setenta foram muito produtivos no Brasil no quesito análise do sistema político pela ciência política brasileira. Datam dessa época inúmeras obras clássicas dedicadas à compreensão das relações entre o Estado e a sociedade no Brasil, entre elas estão os trabalhos de Simon Schwartzman (1975) Luciano Martins (1976), Gláucio Ary Dillon Soares (1973) Aspásia Camargo (1974), Fernando Henrique Cardoso (1975), Maria do Carmo Campelo de Souza (1976), Fábio Wanderley Reis (1974), Luis Werneck Vianna (1976). Boschi e Diniz em 1977 reúnem essas obras, além de várias outras, em uma resenha bibliográfica na qual os autores expõem como, sob diferentes nuances, os autores avaliam a atuação do Estado e de grupos sociais na dinâmica dos processos sociais em curso, conferindo-lhes maior ou menor autonomia. Mas também são obras expressivas da relação entre Estado e sociedade no Brasil os precursores desta geração: Vitor Nunes Leal (1948), Oliveira Vianna (1920), Raimundo Faoro (1958) Sérgio Buarque de Holanda (1936)

## 2.1 O Corporativismo

Uma importante herança institucional se refere à forma corporativa de intermediação de interesses. Pode-se considerá-lo uma herança recente se comparado a outras práticas como, por exemplo, o clientelismo, uma vez que sua institucionalização se deu no Brasil nos anos 30, ao longo do governo Vargas.

De forma simples, o corporativismo é definido por Bobbio (1994) como um conjunto de relações entre o Estado e grupos organizados da sociedade, que demandam pela proteção de seus diversos interesses particulares no interior das próprias organizações burocráticas. Este é certamente um legado que apresenta características muito particulares, determinadas, entre outros fatores, pelos distintos formatos institucionais que pode assumir, segundo o nível de avanço do capitalismo ou o aprofundamento da democracia.

No corporativismo a participação é limitada ao mesmo tempo em que o comprometimento com este sistema pode ser compulsório. Neste caso, o objetivo é absorver os conflitos evitando o confronto direto entre classes e a formação e atuação autônoma dos grupos de interesses da sociedade (Schmitter, 1971). De forma mais detalhada e a partir de uma abordagem estrutural Araújo e Tapia (1991) concebem o corporativismo como sendo uma “série de instituições políticas destinadas a processar, dentro do aparelho estatal, os conflitos de interesses que têm lugar no âmbito da sociedade civil – ou melhor, do mercado – e que termina por atribuir *status* público a grupos representantes de interesses privados específicos”.

Mundialmente, desde seu surgimento o corporativismo apresenta afinidades profundas com o capitalismo moderno, sendo considerado associado ao funcionamento do capitalismo pós-crise de 1929, um capitalismo que supunha planejamento, coordenação macroeconômica e cuja operação implicava na necessidade de formas negociadas de regulação (Almeida, 1994). Todavia, uma das mais recorrentes identificações do conceito e das organizações corporativistas é com práticas autoritárias ou, com o fascismo, mais propriamente (Reis, 1995).

No Brasil, os autores tendem a trabalhar com perspectivas distintas do corporativismo no que tange a sua contribuição ou não à ordem democrática<sup>3</sup>, no entanto, é quase unânime sua visão pejorativa (pelo menos a primeira vista), sobretudo em função do contexto histórico em que este ganhou corpo no Brasil. Nesse sentido, são expressivas as palavras de Fábio Wanderley Reis para interpretação do corporativismo como um mal em si:

“A idéia de corporativismo acha-se estreitamente ligada, entre nós, com os traços ditatoriais do Estado Novo e com o fascismo, e a expressão ‘corporativismo’ significa antes de tudo controle autoritário por parte do Estado - apesar de que seja também usual um outro sentido (não menos negativo) da palavra que se refere à defesa egoísta de interesses estreitos, particularmente de categorias ocupacionais” (Reis *apud* Reis, 1989, pp.51-2).

A afirmação de Fábio W. Reis revela uma interpretação que não apenas é muito conhecida, mas também que está intimamente ligada ao senso comum. Porém, na mesma afirmação se reconhece que a visão negativa do corporativismo também tem origem na sua interpretação, no plano político, como alternativa ao modelo representativo democrático.

Segundo Bruno Reis, também contribui para uma visão negativa a idéia de que o corporativismo faria oposição à democracia pluralista, nos moldes americanos. Nesse caso haveria um associativismo livre, em contraste com um associativismo controlado. Contudo, esse mesmo autor revela que, se por um lado o corporativismo se coloca, ideologicamente, em oposição ao pluralismo, por outro ambos os conceitos são mais afinados do que se poderia supor. Ambos compartilham a preocupação fundamental de “fugir à contraposição exclusiva entre indivíduo, de um lado, e o Estado, do outro, evitando, simultaneamente, tanto o estatismo quanto o individualismo.” (Reis *apud* Bobbio, 1995, p.421)

<sup>3</sup> As referências citadas correspondem a alguns dos estudos que, além de analisar o conceito, examinam perdas e ganhos trazidos pelo corporativismo às instituições e à sociedade no Brasil, como por exemplo, o fato de proporcionar autonomia relativa a algumas associações de classes e contribuir para que elas organizassem uma ação de mercado: Diniz & Boschi, 2004, Almeida, 1994, Costa, 1994, Costa, 1999.

Diniz e Boschi (1991) sustentam que tanto a análise política quanto a discussão acadêmica que se observou ao longo do processo de transição democrática e eleição do Congresso Constituinte acentuaram a polêmica em torno do corporativismo e contribuíram para a associação do mesmo com a herança do autoritarismo a ser superada. Para os autores, mais importante é apreender o corporativismo na sua complexidade e em termos de seus aspectos contraditórios. Nesse sentido, cumpre distinguir a dimensão política da dimensão econômica, posto que a indistinção favorece as interpretações do tipo senso comum que associam diretamente corporativismo com a lógica autoritária.

Os autores afirmam que no caso do Brasil, o corporativismo apresentou resultados distintos em várias frentes. No campo econômico o corporativismo aprofundou o modelo de desenvolvimento industrial via substituição de importações, viabilizando um projeto de capacitação industrial que permitiu ao país se destacar na América Latina como um dos poucos países dotados de uma estrutura industrial complexa e diversificada. Tudo isso graças a convergência entre lógica corporativa e a dinâmica de um padrão diferenciado de grupos e setores econômicos no que se refere a políticas de concessão de incentivos, subsídios, reserva de mercado, além de outros favorecimentos. Para Diniz e Boschi, este tipo de intercâmbio entre o público e o privado propiciou a criação de núcleos de interesses arraigados que posteriormente obstaculizaram a emergência de estratégias alternativas de industrialização, como aquelas voltadas para exportações, por exemplo.

Quanto à dimensão política, eles destacam a abertura pelo corporativismo de novos canais de participação política e a conseqüente incorporação de novos atores também, ainda que em uma estrutura desigual no que tange a empresários e trabalhadores. Eles destacam igualmente o deslocamento para o âmbito do Estado o núcleo das negociações dos atores entre si e com o ente estatal, consagrando assim um estilo de participação setorizado, compartimentalizado e pouco afinado com táticas de acordos e compromissos de interesses.

Philippe Schmitter, que foi um dos autores que mais teorizou sobre o tema em países periféricos, propôs uma classificação das formas de corporativismo: estatal e societal. Na sua forma estatal o corporativismo implica o monopólio da representação, ou

seja, uma unicidade sindical, uma estrutura vertical e hierarquizada com tendência a organizações de cúpula centralizadas e formas de participação quase compulsórias, com alto controle das cúpulas sobre as bases organizadas. Nesse sentido, Schmitter se aproxima de Bruno Reis, para quem graças a tais características, o corporativismo era comumente associado a ideologias e regimes autoritários, prevalentes nos anos trinta<sup>4</sup>. Já na sua forma societal ou neocorporativista, Schmitter revela que os sistemas não surgem da imposição do Estado, mas de um processo político democrático onde era grande a influência da classe trabalhadora organizada e de partidos de cunho socialista. Este padrão de organização de interesses era típico da Europa.

Seguindo a linha de diferenciação do corporativismo encontrado em países latino-americanos daquele observado em países europeus Guillermo O'Donnell classifica os primeiros de corporativismo "bifronte". Além de estar intimamente associado à racionalidade burocrático-autoritária do Estado moderno, pensamento presente na quase totalidade desses países nos anos 70, este tipo de corporativismo contém simultaneamente dois componentes contraditórios: um estatizante, o outro privatista. O'Donnell explica que é estatizante no sentido da 'conquista' por parte do Estado, e conseqüente subordinação a este por parte das organizações da sociedade civil. Por outro lado, é 'privatista' na medida em que consiste na abertura de áreas institucionais do próprio estado à representação desses interesses organizados. (O'Donnell, 1976, 1982) Mesmo Bruno Reis chama atenção para os méritos dessa formulação de O'Donnell que encontra abertura com a face privatista do corporativismo "bifronte" mesmo entre países que se encontravam sob a vigência de regimes autoritários, não sendo, portanto, a face "controladora" essencialmente predominante na América Latina nem a "privatista" exclusiva de regimes abertos europeus. (1995)

O corporativismo como recurso foi exaustivamente utilizado no Brasil a partir da década de trinta como um esforço para se criar uma solidariedade social e relações pacíficas

<sup>4</sup> Vanda Costa (1999), resgatando estudos clássicos, agrega a isto o fato de no Brasil o Estado ter se organizado antes da sociedade, impondo-se sobre ela e sufocando processos autônomos de organização, resultando em uma frágil e debilitada sociedade civil. Ambos os autores apontam esse modelo como sendo típico da América Latina.

entre grupos e classes, eliminando-se, assim, a tradicional divisão entre partidos políticos (Nunes, 1997). Todavia, este mecanismo não produziu a solidariedade desejada, mas funcionou como um poderoso instrumento de controle e monitoramento do trabalho ao Estado, o que, conforme já foi dito, fez com que o senso comum identificasse nesta forma de organização das relações entre capital e trabalho uma das pragas do sistema político brasileiro (Almeida, 1994).

Vanda Costa (1999) analisando a construção do corporativismo no Brasil e sua difusão na década de 30 confirma sua interpretação como *rationale* do autoritarismo, ficando associado ao fechamento dos partidos políticos, à supressão do direito de livre associação e à organização do sistema de representação de interesse de classes<sup>5</sup>. Ela afirma que a idéia fascinou as elites da época, havendo entre os admiradores juristas, intelectuais, militares, católicos e outros setores identificados com o regime.

O corporativismo atraiu assim os projetos de reorganização do Estado Nacional e nele se destacaram aqueles projetos conduzidos por grupos que tinham mais influência no governo, definindo assim os contornos de um Estado mais racional, menos oligárquico, mais público, mais inclusivo e autoritário. Contornos esses, diga-se de passagem, um tanto quanto contraditórios. Porém, ao contrário do que defendem algumas correntes teóricas, a autora sustenta que os contornos que assumiu o corporativismo no Brasil devem-se muito mais a um contexto histórico do que a características culturais e comportamentais ligadas a sociedades tradicionais (Costa, 1999).

Maria Hermínia Tavares de Almeida (1994) argumenta que o corporativismo no caso do Brasil assume as características do corporativismo de Estado, por mais impreciso que este conceito possa parecer. Para esta autora a longevidade e sobrevivência desta forma de organização social se explicam por elas terem servido a diferentes interesses em

<sup>5</sup> Nesse trabalho a autora desenvolve uma elaborada análise histórica sobre as origens e a estruturação do corporativismo enquanto padrão de interação entre grupos sociais e o Estado no Brasil. Apenas sobre o conceito, são articuladas todas as perspectivas de análise que o corporativismo assume em países ricos e pobres e em regimes distintos, a partir dos estudos clássicos (Leal, 1948, Vianna 1951, Schwartzman, 1981, Werneck Vianna, 1978, Amaury de Souza, 1978, Neuma Aguiar, 1969, Schmitter 1971, O'Donnell, 1982, Prado Jr., 1966, Cardoso, 1972).

diferentes momentos. Nos períodos autoritários foi um eficaz instrumento de controle a serviço dos interesses dos governos e dos segmentos empresariais no sentido de assegurar a submissão dos trabalhadores. Nos períodos democráticos, as organizações corporativistas constituíram canais de acesso privilegiado das lideranças sindicais às agências estatais, servindo como privilegiados canais de pressão. Sobre os contornos que o corporativismo assume mais recentemente a autora argumenta que o Brasil vive um período de transição no qual as possibilidades do corporativismo estão se esgotando enquanto que um padrão de representação pluralista tem se afirmado e tende a se estabelecer a longo prazo.

Com uma outra perspectiva desta forma de organização da sociedade Vanda Costa (1994) argumenta que, ao contrário do que defende Maria Hermínia, o rearranjo vivido pelo corporativismo no Brasil não tende a uma sociedade pluralista, mas sim a um corporativismo setorial. Neste caso a participação estaria limitada aos setores mais organizados da sociedade. Tal organização ocasionaria alguns riscos no curto prazo: em primeiro lugar sua consolidação implicaria exatamente a limitação da participação da classe trabalhadora àqueles setores mais fortes e já organizados; em segundo lugar, aumentariam os custos da organização da representação de classe, posto que os ganhos setoriais iriam diferenciar mais ainda os interesses no interior das classes. Finalmente, a autora chama atenção para o fato de que a fragmentação interna resultante desse tipo de ação política pode favorecer a coalizão entre patrões e operários, coalizões estas que podem inclusive funcionar em detrimento do interesse de classe (Costa, 1994, p. 64).

Diniz e Boschi (2004), ao analisar a trajetória do empresariado como ator político, revelam as características e a trajetória desse grupo desde a construção do corporativismo, a partir da perspectiva desenvolvimentista, até o desmantelamento dessa estrutura com a implementação de reformas voltadas para o mercado. Com demonstração empírica esses autores corroboram o argumento de Almeida, no sentido de apontar mudanças rumo a um pluralismo<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Para além do que afirmava Almeida em 1994, está entre os achados mais significativos dos autores, quanto aos impactos das mudanças no setor produtivo, a criação e o ordenamento de novas organizações empresariais por cadeias produtivas e não apenas por setor.

Eles revelam que a estrutura de representação de interesses existente até os anos 90 é rompida com as reformas liberalizantes e assim o modelo de corporativismo controlado pelo Estado que vigorava até aquele momento e funcionava como forma de regulação social é substituído por um padrão de regulação baseado na competição dos interesses e na criação de agências reguladoras. Nesse sentido os autores destacam o período como um marco no que tange às relações dos grupos organizados com o Estado, segundo suas palavras temos que:

“As conseqüências dessa ruptura foram particularmente marcantes quanto á organização dos interesses, ao padrão de ação coletiva e ao modelo regulatório. Na seqüência das mudanças nas relações entre os principais atores econômicos, destes com relação ao Estado e no papel estratégico do Estado em face do cenário doméstico, observa-se à flexibilização das estruturas corporativas, uma certa ‘americanização’ da representação dos interesses – seja no sentido de um maior pluralismo, seja pela adoção de táticas de lobby junto ao Congresso -, uma maior profissionalização das antigas e novas organizações e, sobretudo, uma crescente ênfase no caráter voluntário da ação coletiva”. (Diniz e Boschi, 2004)

Finalmente, cumpre esclarecer que o corporativismo não será aqui adotado como uma abordagem teórica, uma ferramenta para a análise das relações entre o Estado e a sociedade, como é considerado em outras análises. Aqui o mais importante é a interpretação do corporativismo como legado político-institucional, ou seja, uma prática que a análise destaca, um instrumento político do Estado para controlar e intermediar os interesses não apenas de trabalhadores e empresários, mas também de outros atores potenciais que venham compor a rede de receptores de políticas .

Pode-se afirmar que o corporativismo é, portanto, um traço típico da política brasileira salientado pela literatura. Está entre os conceitos mais representativos do que aqui é chamado de “tese brasileira”, constituindo um elemento-chave na evolução das relações entre o público e o privado e é ainda observado nos nossos dias, como um fator inerente a essas relações. Para este estudo é fundamental, portanto, verificar se, no âmbito das agências reguladoras, o corporativismo ainda opera em alguma medida, ou seja, se o Estado

ainda se encontra à frente dos grupos organizados como antes, dirimindo conflitos, ou, ao contrário, se está aprisionado por algum interesse específico.

## 1.2 Clientelismo

O clientelismo também constitui uma tradição da política brasileira apontada pela literatura especializada. A noção de clientelismo estava inicialmente ligada aos estudos de sociedades rurais, neste contexto clientelismo significa um tipo de relação social marcada por contato pessoal entre *patrons* e camponeses. A idéia é de que os camponeses, enquanto “clientes” estão subordinados aos proprietários de terras. A desigualdade social tem um papel chave nesta relação gerando laços pessoais e de dependência entre ambos e o mesmo ocorre quanto à assimetria de poder (Nunes, 1997, p. 26). Nesse contexto o mundo social e o econômico se confundem e o sistema de valores é todo ele baseado em critérios pessoais, assim como também o são as trocas generalizadas.

José Murilo de Carvalho (1997), com o intuito de desfazer o mau uso do conceito de clientelismo na literatura de ciências sociais, que muitas vezes é empregado com outros sentidos, faz a distinção desse conceito a partir de sua relação com outros a que o clientelismo se assemelha, como o coronelismo e o mandonismo. Antes, porém o autor aponta um dos significados de clientelismo na literatura internacional como sendo o indicador de um “tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto”.

Para diferenciá-lo de outros conceitos Carvalho conceitua o coronelismo, com o qual o clientelismo é freqüentemente confundido. Ele define coronelismo como um sistema baseado na barganha entre governos e coronéis. Assim, o governo estadual garantiria o poder do coronel sobre seus dependentes e rivais concedendo-lhe controle sobre os cargos públicos. Já o coronel destinaria seu apoio ao governo na forma de votos. Daí os governadores dariam apoio ao presidente da República em troca de reconhecimento de seu domínio no estado.

Carvalho ressalta que o coronelismo foi um fenômeno típico da Primeira República (1889-1930), onde se verificou a decadência econômica dos fazendeiros que passaram a exigir a presença do Estado, que por sua vez expandia sua influência, na medida em que diminuía a dos donos de terra. Em suma, o coronelismo seria um sistema de barganha entre governo e coronéis. Nesse sentido, segundo o autor, seria equivocado definir como coronelismo interações sociais que se dêem fora do período citado. Já o mandonismo para Carvalho refere-se à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. Em suas palavras temos que:

“O mandão, potentado, chefe, ou mesmo o coronel como indivíduo, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral da posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. O mandonismo não é um sistema, é uma característica da política tradicional”. (J.M. de Carvalho, 1997)

O autor sustenta que esse padrão de interação, que teve origem na colonização, ainda sobrevive em regiões isoladas, todavia, a tendência é que desapareça por completo, na medida em que os direitos civis se universalizem. Para Carvalho a história do mandonismo se confunde com a história da formação da cidadania no Brasil. Em um exercício de correlação de conceitos, Carvalho sustenta que o coronelismo seria um momento do mandonismo, justamente o momento em que o mandão perde forças e tem que recorrer ao governo. O mandonismo, bem como o clientelismo, seriam, segundo o autor, características do coronelismo. Feitas as distinções de mandonismo e coronelismo, Carvalho apresenta a seguinte concepção de clientelismo:

“Clientelismo seria um atributo variável de sistemas políticos macro e podem conter maior ou menor dose de clientelismo nas relações entre atores políticos. Não há dúvida de que o coronelismo, no sentido sistêmico aqui proposto, envolve relações de troca de natureza clientelística. Mas, de novo, ele não pode ser identificado ao clientelismo, que é um fenômeno muito mais amplo. Clientelismo assemelha-se, na amplitude de seu uso, ao conceito de mandonismo. Ele é o mandonismo visto do ponto de vista bilateral. Seu conteúdo varia o longo do tempo, de acordo com os recursos controlados

pelos atores políticos, em nosso caso pelos mandões e pelo governo”. (J.M. de Carvalho, 1997)

Na atualidade, Carvalho sustenta que o clientelismo se ampliou com o fim do coronelismo e do mandonismo. Isso ocorre porque na medida em que os chefes locais perdem a capacidade de controlar a população, deixam de ter uma parceria vantajosa para o governo, que passa a tratar diretamente com eleitores, transferindo para eles a relação clientelística.

Ante o exposto, nota-se que mesmo nas democracias contemporâneas o clientelismo se difunde, pois dispensa a figura de um coronel. Ele ocorre instantaneamente, em face de qualquer arena de trocas sejam elas distributivas, redistributivas ou regulatórias, e pode ser observado entre os diferentes níveis de governo, entre os três poderes ou ainda entre os políticos e os setores da população<sup>7</sup>.

Completando essa idéia Nunes (1997) explica que em uma sociedade complexa como a brasileira o clientelismo opera graças a um conjunto de redes personalistas que se estende a todos os setores do Estado e envolvem relações que perpassam toda a sociedade. Os recursos materiais do Estado desempenham um papel crucial na operação do sistema, uma vez que aqueles que apóiam o governo têm acesso a inúmeros privilégios através do aparelho de Estado. Bezerra (2000) corrobora esta afirmação e acrescenta que, no âmbito político, os recursos não se limitam àqueles de natureza material. Tendo em vista a hierarquia e a heterogeneidade existente entre os atores políticos, prestígio e demonstrações públicas de distinção social também podem ser caracterizadas como recursos importantes, como será visto mais adiante.

Nunes afirma que as instituições formais do Estado ficaram altamente impregnadas por este processo de troca de favores, a tal ponto que poucos procedimentos burocráticos acontecem sem uma “mãozinha”. Portanto, a burocracia apóia a operação do clientelismo e

<sup>7</sup> Cabe esclarecer que para Carvalho (1997) as relações clientelísticas se dariam entre políticos e setores pobres da população. Contudo, atualmente sabe-se que os arranjos clientelísticos são observados nas análises de políticas públicas envolvendo todos os setores sociais e beneficiam-se aqueles que compõem a base do político, ou seja, sua clientela, e não apenas setores pobres, como supõe o autor.

suplementa o sistema partidário. Este sistema de troca não apenas caracteriza uma forma de controle do fluxo de recursos materiais na sociedade, mas também garante a sobrevivência política do “corretor” local. Todo o conjunto de relações característico de uma rede está baseado em contato pessoal e amizade leal (Nunes, 1997).

Estudos clássicos revelaram os impactos do clientelismo, onde a troca de favores no nível local acaba por fortalecer este poder quase sempre em detrimento da igualdade social e da simetria de poderes. Autores como Vitor Nunes Leal (1948) destacaram que é o clientelismo o responsável pela sustentação das velhas oligarquias. Porém, nos dias atuais, o agravante relativo às práticas clientelísticas refere-se ao fato de que as mesmas tornaram-se de tal forma naturalizadas das relações entre políticos e eleitores de modo que os segundos já desejam e esperam iniciativas deste tipo dos primeiros<sup>8</sup>. Tal fato explica a persistência dessa prática e porque a mesma tornou-se uma tradição, mantendo-se forte no decorrer dos períodos democráticos, resistindo ao período autoritário e não sofrendo abalos nem pelo processo de industrialização nem pela abertura política.

Certos autores se dispuseram a refletir sobre os possíveis impactos dos legados políticos institucionais na política, sem identificá-los como a citada “herança maldita”, oriunda de relações pré-modernas ou pré-capitalistas, enxergando aspectos positivos e compatibilidades com a democracia. É o caso de Farias (2000) que em sua análise procura demonstrar empiricamente que as práticas clientelistas são plenamente compatíveis com a democracia capitalista. Inclusive, para ele, seus fundamentos não se encontram em um legado pré-capitalista, mas sim, na própria formação social capitalista.

Ao contrário da maioria, este autor não identifica o clientelismo como apropriação privada da coisa pública ou a barganha do voto como uma corrupção da democracia que tende a se reduzir na medida em que se consolida a democracia e ocorre a difusão da universalização de procedimentos. Para Farias, o clientelismo “longe de ser um desvio (disfunção), é um fato “normal” (funcional) ao interior de tal democracia”. Embora Farias reconheça a existência de hierarquia e da assimetria de poder entre o patrão e sua clientela,

<sup>8</sup> (Prefácio de Bresser Pereira em Nunes, 1997).

ele também atribui como característica do clientelismo a percepção do voto mercadoria, que, segundo o autor, traduz bem a relação de barganha em torno de vantagens materiais entre o eleitor e o cabo eleitoral, que ele acredita atuar como um líder local que cuida dos interesses de seus representados junto às “autoridades públicas”.

Ao contrário de Farias, Gheventer (1995), que trata na sua análise dos padrões de interação política do clientelismo e do corporativismo sob a ótica da teoria da escolha racional, argumenta que no clientelismo, dada a fragilidade do cliente, a legitimidade é maior quanto menores forem as garantias formais ou legais de segurança do indivíduo. Assim, o clientelismo seria um sistema de interação que se beneficia da ausência de normas e de uma desigualdade intrínseca, não podendo assim ser identificado com formas democráticas de interação política. Nesse sentido, segundo o autor, temos que:

“(…) o clientelismo é uma forma de participação política, uma vez que permite a integração de grupos e indivíduos ao processo político nacional. Entretanto, o sistema clientelista claramente difere de outras formas de representação, havendo uma total dependência da relação pessoal entre o patrão e o cliente para a construção e manutenção do sistema. (...) Pode-se argumentar que o clientelismo à base dos contatos pessoais não é representativo”. (Gheventer, 1995)

Gheventer lembra que a representação de interesses particulares do representado, base do sistema político na maior parte dos regimes políticos liberais modernos, não significa o predomínio do particularismo e, apoiado em citações de Simon Schwartzman recorda que a conversão de um conjunto de grupos de interesse em um sistema de representação é a generalização das reivindicações e aspirações particulares na forma de movimentos políticos amplos e diversificados.

Marcus O. Bezerra, não participa da discussão relativa à prática clientelista como um padrão de interação democrático ou não, mas tende a interpretá-la como traço natural do sistema político brasileiro, sobretudo no âmbito das relações entre os atores políticos. Ele se propõe a analisar empiricamente o conjunto de relações, práticas e concepções

produzidas em torno dos parlamentares, voltados para a liberação de recursos federais para suas bases eleitorais (Bezerra, 2000). Tendo como foco da análise o clientelismo no plano estritamente político, este autor considera que as análises que tratam do tema, em geral lhe atribuem papel secundário, isto é não lhes confere estatuto sociológico próprio. Bezerra atribui à crença de que as relações e práticas fundadas na troca de favores, serviços e apoio, nas exigências de lealdade e os compromissos políticos recebem espaço secundário na maioria dos estudos devido à percepção de que a política se faz, se não exclusivamente, predominantemente via instituições formais.

Como em um esforço para resgatar o lado positivo ou a importância das relações sociais como um aspecto informal da política esse autor procura analisar as trocas clientelísticas no Brasil envolvendo os interesses de parlamentares e Executivo, compreendendo também a dimensão sociológica dessa relação. São considerados não apenas a concessão de favores ou benefícios públicos em troca de votos, mas também é integrado à análise o intervalo de tempo existente entre a concessão dos favores ou benefícios públicos e os votos e as práticas que, segundo o autor “são responsáveis pela demonstração de interesse na continuidade da relação (correspondências, pequenos favores, visitas, etc) que se interpõem entre esses atos”. Para Bezerra, a ênfase na trocas de benefícios públicos por apoio e voto ignora que a mesma ocorre num contexto complexo onde outros fatores estão em jogo, como busca de prestígio, poder e o cumprimento de obrigações formais e morais.

Bezerra mostra que a inserção do parlamentar na política nacional traz um certo distanciamento em relação à política estadual e municipal, o que pode ser interpretado como negativo para seus eleitores e lideranças locais. Assim, esse parlamentar buscará aprovar o maior número de emendas orçamentárias destinadas a sua região eleitoral. Bezerra, nota que a capacidade do parlamentar de aprovar e, posteriormente liberar recursos, estão associadas, por exemplo, sua reputação e chances eleitorais. Daí o fato do parlamentar não hesitar em buscar atender todos os pedidos de sua base que lhe chegam. Agrega-se a isso o fato de que as lideranças locais, ao contrário das interações coronelistas,

não se restringem a direcionar suas demandas a um único parlamentar, distribuindo-as, o que gera concorrência dos parlamentares entre si.

Entre as principais conclusões de Bezerra destaca-se a visão compartilhada pelos atores políticos da negociação, envolvendo os interesses de parlamentares e Executivo, como uma troca, assentada na interdependência institucional dos poderes, que é percebida como política. Desse modo, o atendimento de demandas particularistas por um lado, e a aproximação do governo por outro, ou seja, clientelismo e governismo são interpretados como fenômenos sociais que se articulam e se completam mutuamente.

Antes de Bezerra, Diniz em 1982, já analisava empiricamente as conseqüências do emprego exaustivo do clientelismo, não apenas no âmbito estritamente político, ou seja, entre distintos níveis de governo, mas também na relação entre a sociedade e representantes do Estado no nível local. Em sua análise da trajetória do MDB como partido e posteriormente a estruturação e funcionamento da complexa máquina política que se forma no seu interior, Diniz demonstra que as práticas clientelistas constituíam, na verdade, o seu combustível.

Segundo a autora, o recurso clientelista, entre os distintos níveis de poder, é aplicado para sua sobrevivência e expansão, uma vez que a máquina faz a mediação política, estabelecendo o vínculo entre as demandas das clientelas, individuais ou grupais, e os órgãos públicos responsáveis pela administração. Ela revela que por meio do monopólio dos centros de poder, assim como também das posições que viabilizam tal acesso a máquina política vai impondo seu papel mediador e como conseqüência tem-se uma grande distorção dos fatos, onde aquilo que a cidadania define como um direito é, na verdade, concedido como dádiva daqueles que se situam em posição de poder.

Conforme argumentado por Martins, no prefácio dessa mesma obra, há quem veja nas relações de base clientelista demonstração de que o eleitor se comporta de modo racional, quando ele paga o favor votando no chaguista. Porém, a verdade é que quando a sobrevivência de indivíduos depende de favores, o que existe é uma forma inferior de

relação social que nega a emancipação da pessoa humana, conforme argumenta também Gheventer (1995).

Bahia (2003) vem corroborar essa tese da desigualdade nas relações quando faz uma ampla análise do fenômeno clientelista, considerando a história, conceitos e interpretações que este assumiu ao longo do tempo e em distintas regiões e, assim como Nunes, também utiliza o caráter de permutas do modelo patronus/clientes para explicá-lo. Ele esclarece que o clientelismo é um tipo muito singular de trocas assimétricas e propõe um conjunto de características a partir das quais pode-se diferenciá-lo de outros modos de interação, quais sejam: primeiro a desigualdade de poder e de *status* entre os atores envolvidos; segundo a base na reciprocidade, isto é, uma forma de troca interpessoal auto-regulável; terceiro, a relação clientelista é particularista e privada, apenas um pouco ancorada na legislação pública e nas normas comunitárias.

Segundo o autor, tais diferenças são úteis para identificar os sistemas clientelistas, no entanto, ele explica que no plano empírico não há clientelismo “puro”, podendo tais características se encontrar mescladas a outros fatores. Ainda assim, não há como esse sistema prescindir da autoridade, pois nele se encontra a capacidade de controlar recursos escassos e usá-los nas trocas com seguidores. Do mesmo modo, o traço personalista, ou seja, sem contrato legal, é algo inerente ao clientelismo, uma vez que os atores possuem cada qual interesses particulares. Por fim, a verticalidade, que faz com que o vínculo seja apenas com o patrão faz dessa uma relação mais estável que as demais.

Bahia discute ainda sobre a naturalização e a aceitação ou não dessa prática social esclarecendo que, além do clientelismo estar presente nas relações assimétricas, ele se enraíza intrinsecamente na hierarquia própria de toda organização, como se houvesse uma Lei de Ferro nos moldes de Michels também para a incidência de clientelismo na estrutura das organizações. Portanto, para este autor clientelismo não se trata apenas de um resíduo da sociedade tradicional. Em suas palavras temos que:

“A organização e a hierarquia tem na sua finalidade sua razão de ser.  
A pesquisa histórica nos mostra que a finalidade delas é a  
conservação e a

distribuição do poder político-patrimonial, isto é, do poder direcional ligado à propriedade patrimonial, e vice-versa. Logo se vê que o clientelismo se manifesta em todos os modos de poder, concorrendo para sua conservação e distribuição nos espaços não regidos pela lei. Por ter inclusive, uma forma de costume. No passado essencialmente, e na nossa época, o clientelismo aparece como fator endógeno às sociedades estruturadas. Não podem elas – organização e hierarquia – prescindir dele”. (Bahia, 2003)

No que tange à aceitação da prática clientelista, Bahia afirma que esta dependerá da “avaliação ética de sua finalidade”. Isso implica por um outro lado em uma crítica social vaga e superficial à distribuição de recursos segundo critérios outros que não os previstos em lei e até mesmo uma ampla margem de tolerância com uma prática que se funda na desigualdade e que fere os princípios da meritocracia.

É nesse sentido que este estudo aborda a questão do clientelismo. Antes de ser um traço típico da política brasileira o clientelismo está entre os fenômenos mais comuns das interações políticas de toda ordem. Sendo assim, é escopo dessa análise observar, no âmbito das agências reguladoras, como tem operado esta prática política, tendo em vista os novos arranjos institucionais, no que tange à sua difusão ou restrição.

### **1.3 O Insulamento Burocrático e o Centralismo do Poder Executivo<sup>9</sup>**

No Brasil o Poder Executivo tem grande predominância e visibilidade. A maior autoridade do Poder Executivo na pessoa do Presidente da República desfruta de grande centralidade no processo decisório graças às inúmeras prerrogativas constitucionais de que dispõe. Segundo estudiosos, o chefe do Executivo brasileiro é um dos mais fortes do mundo em termos de prerrogativas legislativas e controle de agenda (Shugart e Carey, 1992 em Neto, 2004).

A visibilidade bem como a legitimidade do posto de Presidente da República tem origem na sua eleição direta, mas há também os fatores históricos e o padrão de carreiras

<sup>9</sup> Embora possam ser abordados isoladamente, neste estudo o insulamento burocrático e o centralismo do Poder Executivo serão tratados em conjunto em função do seu caráter complementar que se deve ao fato do primeiro ser freqüentemente identificado como um recurso de fortalecimento deste último.

políticas brasileiro que valorizam ainda mais este Poder como um todo. Otávio Amorim Neto (2004) na sua análise da importância do Executivo em relação ao Legislativo e o Judiciário no Brasil expõe, sinteticamente, os fatores que contribuem para esta centralidade do Executivo. Ele afirma que entre os fatores históricos está o enorme papel desempenhado pelo Estado no desenvolvimento do país durante o século XX, no qual a criação de agências burocráticas específicas subordinadas ao Executivo impulsionou vários setores<sup>10</sup>.

Outro fator histórico apontado por Neto responsável pela centralidade do Executivo é o legado dos regimes autoritários vigentes no Brasil entre 1937 à 1945 e 1964 à 1985 que por razões óbvias enfraqueceram sobremaneira os outros poderes, aniquilando o Legislativo no primeiro período e reduzindo-o e enfraquecendo-o consideravelmente no segundo, além de controlar e cooptar o Judiciário em ambos momentos. Ainda quanto aos regimes autoritários é relevante mencionar o recurso do insulamento burocrático, exaustivamente utilizado na formulação e implementação de políticas públicas, um comportamento típico desses períodos.<sup>11</sup>

No entanto, o insulamento burocrático caracteriza-se como outro legado cuja utilização é recorrente na política brasileira, mesmo em períodos democráticos. Trata-se do processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Com isso busca-se a redução do escopo dos interesses e demandas populares, de partidos políticos ou das elites nacionais ou internacionais. A partir da instituição do insulamento burocrático os decisores são

<sup>10</sup> Sobre esse aspecto Lima e Boschi (2002) se questionam sobre que destaque teria o Congresso Nacional como arena de representação de interesses organizados, sobretudo tendo em vista a ênfase no papel regulatório que as agências ligadas ao Executivo passam a desempenhar no cenário pós-reformas dos anos 90 e concluem que embora o Legislativo ganhe cada vez mais visibilidade, mais uma vez o Executivo emerge como o cerne de toda a reordenação que se opera no ambiente institucional, tendo como característica central a redefinição do papel estratégico do Estado diante dos atores organizados e destes entre si. Para esses autores a atividade regulatória adquire enorme centralidade como elemento propulsor na redefinição das relações entre os atores e na delimitação do espaço público na nova ordem, incluindo a dinâmica interna do próprio Estado no que tange a relação entre os poderes e os arranjos institucionais dele vis-à-vis a sociedade.<sup>11</sup> Ainda que este estudo reconheça a predominância do Executivo sobre os processos de mudança institucional dos anos noventa, não significa reduzir ao mínimo o papel e a responsabilidade do Congresso nos processos de reforma. Aliás, isso pode ser demonstrado por análises como de Almeida e Moya (1997), onde eles revelam que por mais que o Executivo tenha sido a força propulsora, o Congresso Nacional teve participação substantiva na montagem do arcabouço legal da política de privatização no país.

teoricamente afastados do processo político, sendo suas decisões, em tese, resultantes da racionalidade técnica.

Geddes (1994) reúne vários argumentos de outros autores sobre a utilidade da autonomia estatal, entre eles a tese de Evans (1995), na qual a autonomia poderia auxiliar a intervenção estatal a encorajar o rápido crescimento econômico. Do mesmo modo a autonomia favoreceria também os ajustes econômicos. Desenvolvimento e ajuste inevitavelmente envolvem deslocamento de recursos para outros grupos e setores, e estes movimentos impõem custos e geram oposição à ação governamental. Dotados de autonomia, insulados em um posto ou agência, os decisores teriam ampla liberdade para ignorar os interesses afetados por essas políticas. Especialmente no que tange a mudanças operadas na política econômica, a autonomia além de reduzir o custo governamental de ferir interesses de grupos poderosos, a possibilidade de agir autonomamente também permite aos estados uma maior flexibilidade para se adaptar em períodos de crises e rápidas mudanças na economia internacional.

Geddes lembra que a autonomia é difícil de ser diretamente observada. Sua presença é inferida a partir dos resultados das políticas. Aliás, este é um aspecto muito interessante do ponto de vista explicativo quando se assume que as políticas devem refletir os interesses sociais. Isto faz com que a autonomia do Estado possa explicar situações anômalas, tais como aquelas onde os interesses predominantes muitas vezes refletem os interesses do corpo burocrático que as implementou, ou mesmo algum interesse nacional desligado dos grupos ou forças sociais centrais.

Contrária ao argumento realista, no qual a política é definida em termos de disputa onde os interesses dos mais fortes e organizados predominam, a autora sustenta que grupos fracos ou sem influência, pouco numerosos e até mesmo desorganizados podem sair beneficiados quando as mudanças políticas são provocadas pela autonomia estatal. Se em um segundo momento tais grupos tornam-se poderosos, isto se deve a mudança produzida por iniciativa das elites do Estado. Como exemplo Geddes cita o setor automotivo brasileiro que, de pequeno e insignificante tanto política quanto economicamente, se tornou influente

nos anos 60 quando passou a ser prioridade do Estado, alvo de subsídios e outras políticas voltadas para o fortalecimento da indústria de bens de capital e produtos duráveis no país. Esta não foi uma ação exclusiva do Estado brasileiro, muitos governos latino-americanos implementaram políticas de industrialização que sistematicamente trouxeram desvantagens aos produtores de produtos primário-exportadores quando a agricultura e a mineração ainda permaneciam economicamente dominantes.

O destaque da análise de Geddes está, todavia, no entendimento e na redefinição de autonomia do Estado. Ela sugere que o tipo de autonomia estatal que os decisores precisam para efetivamente implementar políticas pode não ser a autonomia das pressões baseadas nos interesses de classe, mas sim uma autonomia de demandas particulares que têm aumentado como consequência do esforço de certos tipos de instituições representativas. Desse modo a autora estabelece uma relação positiva entre autonomia estatal e insulamento burocrático. A função do insulamento é restringir as pressões sobre as elite burocráticas ampliando a capacidade governamental de, por meio delas, implementar determinadas políticas que de outro modo dificilmente o fariam.<sup>12</sup>

Toda essa argumentação favorável ao insulamento burocrático de determinados núcleos da burocracia estatal, difusa entre os reformadores, em grande medida, parte do pressuposto que o ambiente democrático poderia, até pelo excesso de demandas, comprometer a racionalidade econômica. Tais argumentos são refutados por Diniz (1997), onde esta autora critica a defesa do insulamento burocrático como requisito para o êxito das políticas econômicas. Ela sustenta que o insulamento burocrático é ele próprio alimentador da ingovernabilidade. A taxa de sucesso na implementação de planos econômicos estaria inversamente correlacionada com o grau de insulamento alcançado pelas elites decisórias. O insulamento burocrático engendra um déficit democrático e de *accountability*. O débil enraizamento social dos decisores dificulta a implementação de políticas.

<sup>12</sup> Por analogia Geddes explica que o insulamento não deve ser irrestrito, significando que os burocratas devam ser cercados por um muro de pedra, mas que as agências insuladas devem funcionar como uma membrana semipermeável. Informações e recursos devem fluir da membrana para o ambiente e vice-versa, mas a agência, assim como uma célula, deve ser capaz de manter sua integridade organizacional e o foco nos seus objetivos.

Segundo Nunes (1997) há duas características a serem consideradas sobre o processo de insulamento burocrático: a variedade dos graus de insulamento e as mudanças temporais. A primeira significa que uma agência pode ser totalmente insulada e neste caso impermeável a quaisquer interesses externos, ou parcialmente sensível ao mundo político e social. Já a variação de tempo significa que uma agência pode permanecer insulada por toda a sua existência ou até que seus objetivos tenham sido atingidos.

O que torna esse mecanismo inconciliável com os sistemas políticos democráticos é

o fato de uma considerável parcela de poder ser atribuída a núcleos burocráticos não eleitos, fora do âmbito do Congresso e por isso com baixa representatividade dos interesses sociais. Além disso, para que as agências insuladas desempenhem suas atividades é necessário o apoio dos atores que operam no mesmo ambiente. No caso brasileiro, segundo Nunes, agências insuladas são apoiadas pela indústria nacional e internacional.

O mesmo autor explica ainda que ao contrário do que afirmam seus patrocinadores o insulamento burocrático não é de forma alguma um processo apolítico, posto que a competição, bem como a coalizão entre agências e grupos pela alocação de recursos, persistem. Quanto a este aspecto equivale afirmar que o argumento de que agências insuladas operam exclusivamente sob o imperativo da racionalidade técnica é falacioso, uma vez que, na prática, agências insuladas não são tipos ideais (puros) e suas burocracias naturalmente desenvolvem suas próprias demandas e aspirações.

Finalmente, vale destacar a tradição da preponderância do poder Executivo sobre o poder Legislativo na produção de políticas públicas. Esta orientação é observada principalmente em questões relativas à macroeconomia, onde em geral as decisões são tomadas e executadas por técnicos ligados a Presidência da República e aos ministérios-chave, mas também é possível observá-la nas análises sobre o funcionamento do Legislativo, sobretudo quanto aos quesitos formação de agenda e controle.

Contemporaneamente, de acordo com Boschi (2004) a preponderância do poder Executivo, sobretudo pela via do insulamento burocrático, mesmo com a retomada da

importância do Congresso Nacional após 1988, favoreceu a violação de direitos constitucionais para a efetivação do processo das reformas econômicas, uma agenda imprescindível dos governos dos anos 90. Além disso, ainda que o foco de certos grupos de interesse tenha se voltado para o parlamento com a redemocratização, a atuação do poder Executivo central em busca de seu próprio fortalecimento, favoreceu também a mudança do modelo regulatório fundado nas agências reguladoras.

Diniz e Boschi (2000) discorrem sobre a relação entre os poderes ao analisar o padrão de relação público/privado no estabelecimento da Nova República, a partir de 1985, e revelam que apesar do papel expressivo do Congresso, culminando com a elaboração da Constituição de 1988, as principais decisões de política macroeconômica são reservadas e confinadas no interior da alta burocracia governamental e protegidas das pressões dos grupos de interesse e dos partidos políticos.

Ao analisar o impacto do legado corporativo sobre as reformas recentes em direção ao mercado, Diniz e Boschi (2004) constatam que a Nova República não teve êxito em implementar medidas que revertessem a tendência do Estado em enfraquecer-se e perder sua capacidade de autofinanciamento. Ao contrário, é o centralismo que enfraquece o Estado. Os autores lembram que o governo Collor (1990-1992) agravou essa tendência, na medida em que empreendeu um processo de centralização e concentração de poderes na instância do Executivo. Assim, o desmantelamento do Estado, por meio de um processo sem compromisso com a racionalidade e a eficiência, reduziu a capacidade de planejamento e gestão governamental.

Esses mesmos autores concluem ainda que as mudanças operadas pela globalização e as reformas institucionais pós os anos 90 contribuíram para algumas transformações pelo lado dos industriais, que na ausência do apoio estatal passam a trabalhar em um ambiente de maior incerteza. Mas, no que se refere às relações com os poderes, nota-se que o Executivo continua ocupando um lugar de destaque como alvo da atuação dos interesses organizados do empresariado.

Lima e Boschi (2002) ao explicarem a redefinição das relações público e privado no Brasil no período pós-reformas destacam o papel desempenhado pelo poder Executivo no arranjo corporativista. Esses autores revelam que na era Vargas o Poder Executivo confundia-se com o Estado propriamente, e sua atuação naquele contexto desenvolvimentista foi além do ordenamento das relações sociais<sup>13</sup>. Hoje, de outra maneira, este comportamento persiste, todavia, com os novos arranjos, os autores afirmam que no âmbito regulatório o Estado ordena as relações entre investidores e consumidores, via o destacado papel do Poder Executivo, mas sob incentivos institucionais distintos.

Os mesmos autores identificam na literatura duas linhas de abordagem para esta questão: a primeira relaciona ora a instabilidade das instituições da democracia representativa, ora a debilidade da sociedade civil; a segunda enfatiza o insulamento do Executivo e da burocracia como uma condição para a implementação das políticas econômicas, configurando o que consideram uma clara submissão da política à economia.

Dentro dessa segunda linha de abordagem apontada por Lima e Boschi situa-se também o argumento de Diniz (1995), que no plano empírico chama atenção para o êxito do poder Executivo quando este estabelece quase um quadro de unanimidade em torno das reformas institucionais no governo Cardoso (1995-2002). Segundo a autora, certamente este quadro contrasta fortemente com as tentativas de reformas constitucionais anteriores, ocorridas em 1993 e 1994, nas quais se observou uma paralisia ocasionada pelo um alto grau de dissenso. Em suas palavras temos que:

“Vários fatores parecem estar contribuindo para a unidade de atuação no interior do Congresso, entre os quais, a própria incapacidade da oposição de apresentar propostas alternativas, colocando-se claramente numa posição defensiva. Estamos caminhando, ademais para uma convergência partidária em torno da plataforma neoliberal. Finalmente, no mundo todo, reduz-se as fronteiras entre as formulações da direita e da esquerda. Entretanto, há claros indícios de que, em grande parte, o consenso parlamentar está sendo

<sup>13</sup> Os autores explicam que, além da representação de interesses, o corporativismo naquele período era também um mecanismo de regulação econômica em um ambiente de protecionismo e gestão pública de setores monopólicos.

articulado pelo alto, sob o patrocínio da cúpula governamental, segundo um ritmo e uma tática cuidadosamente estabelecidos para desestimular os debates e otimizar os ganhos da conformidade. As negociações estão sendo conduzidas a partir de uma estratégia bem sucedida de predomínio de uma coalizão de centro direita sob a liderança do PFL, principal artífice e beneficiário, ao lado do PSDB, do amplo processo de cooptação em curso no Congresso”. (Diniz 1995)

De acordo com Diniz, a composição do Legislativo não foi substancialmente alterada nesse período, todavia, a sistemática e os procedimentos internos de funcionamento do Congresso alteraram-se bastante. Para esta autora, o que explica o êxito do Executivo, chefiado por Cardoso, em relação a governos anteriores é o uso de duas táticas distintas para barrar a eventual oposição do Legislativo: a primeira refere-se ao recurso das Medidas Provisórias, com as quais segundo a autora, Fernando Henrique governou; a segunda tática, usada no caso das reformas institucionais, refere-se ao tradicional recurso do intercâmbio clientelista. Nota-se, todavia, que essas não são características exclusivas do governo Cardoso. O uso recorrente de Medidas Provisórias e clientelismo foi e ainda é uma prática recorrente entre os presidentes brasileiros.

Diniz afirma que a ampla distribuição de benefícios materiais e a livre concessão de privilégios foi a base das negociações e que os parlamentares aproveitavam a boa vontade do governo e, não satisfeitos com as regalias obtidas em troca de apoio às reformas menos polêmicas, voltavam a procurar o Executivo às vésperas das reformas ainda mais polêmicas, citando, por exemplo, a bancada ruralista na ocasião da quebra do monopólio da Petrobrás. Ainda para exemplificar a força das trocas clientelistas estimuladas pelo Executivo, Diniz destaca a redução da bancada oposicionista que perdeu quadros para a situação não foi capaz de conter alguns de seus dissidentes.

Já Fabiano Santos (1995), ao analisar a dinâmica do Congresso no mesmo período, atribui o êxito do Executivo na aprovação das reformas institucionais “(...) à capacidade do atual sistema político-partidário para coordenar sua atividade decisória de forma consistente, de acordo com um programa”. Para ele, o mérito estaria no próprio sistema

decisório, destinado a tratar de reformas constitucionais que, na sua opinião, se distinguem totalmente do sistema destinado aos trabalhos legislativos ordinários, que permitem a centralização, e que foi utilizado também para as reformas anteriores, como a de 1993, por exemplo. Nesse caso, o mérito é da dinâmica da produção legislativa que, ocorrendo no interior das comissões temáticas da Câmara dos Deputados acaba por valorizar o trabalho e

o envolvimento individual dos deputados no processo decisório e conseqüentemente eliminando os custos de informação e decisão envolvidos.

Seguindo essa mesma linha de análise das instituições, destaca-se o trabalho de Figueiredo (2001) que analisa os efeitos de um Executivo institucionalmente forte. Segundo essa autora, a constituição brasileira dá ao Executivo fortes poderes legislativos e de agenda, ao mesmo tempo em que os regulamentos do Congresso dão aos líderes dos partidos amplo controle sobre o processo legislativo. Desse modo, em um sistema pluripartidário como o brasileiro, no qual os governos de coalizão constituem o padrão dominante, autoridade para definir agenda e poder legislativo facilitam a coordenação entre membros da coalizão e aumentam a cooperação com o Executivo. Segundo Figueiredo, esta é uma fórmula tão eficaz que faz com que o governo funcione como se houvesse uma fusão de poderes.

Figueiredo esclarece que essa mesma fórmula tem outras conseqüências, no que se refere à capacidade do Legislativo de controlar o Executivo. À medida que aumenta a capacidade do Executivo de controlar a coalizão, reduz-se a iniciativa do Legislativo de atuar como agência de controle horizontal e também de ter êxito no controle do poder Executivo, ficando sua ação fiscalizadora dependente de fatores externos como, por exemplo, a mobilização da opinião pública pela imprensa ou grupos organizados.

Finalmente, nota-se que a preponderância do Executivo na elaboração e implementação de políticas não se limita a prerrogativas de caráter organizacional ou funcional. Por meio da análise de Bezerra (2000) voltada para a dinâmica das relações parlamentares com os políticos locais já mencionada neste estudo, fica evidente o poder do Executivo sobre o Legislativo no que se refere à distribuição de recursos orçamentários.

Este autor lembra que o acesso dos políticos aos recursos orçamentários dá-se por dois caminhos: primeiro por meio de emenda orçamentária dos parlamentares, e segundo via programas desenvolvidos pelos ministérios (dotações globais). Lembrando que a Lei Orçamentária tem caráter apenas autorizativo, o autor esclarece que a decisão final a respeito da liberação dos recursos cabe ao Poder Executivo.

#### **1.4 Considerações finais**

Ante o exposto, viu-se que o que este estudo denomina como legados políticos são, na verdade, padrões institucionais de interação política, amplamente discutidos e analisados pela notável literatura brasileira e sobre os quais já se chegou a inúmeras conclusões quanto à sua prevalência, contribuição ou prejuízos ao sistema político brasileiro. Sem negar as interpretações de obras clássicas que estudaram profundamente os padrões de interação entre os poderes público e privado no Brasil, destacando-o como um processo cultural e histórico decorrente da formação ibero-americana do Estado Brasileiro e ainda como um fenômeno decorrente do atraso político, este estudo não se propôs a resgatar os estudos clássicos, mas sim situar como referência para análise na bibliografia contemporânea cada um dos conceitos aqui considerados, no sentido das interpretações mais comuns sobre a política brasileira, chamada aqui de “tese brasileira” dos anos 90.

Nesse capítulo viu-se que o legado corporativo teve papel determinante nas relações entre o Estado e os grupos organizados da sociedade até o início dos anos 90, período que antecedeu as reformas institucionais aqui analisadas. Viu-se que independentemente da forma que tenha assumido, segundo a interpretação deste ou daquele autor, o corporativismo no Brasil organizou os grupos de interesse, concedeu autonomia relativa a uns, e tutelou todo tempo outros. Deliberadamente ou não, fomentou a formação de certos grupos, permitiu que outros se organizassem e se manifestassem paralelamente. Por outro lado, freou a organização autônoma de setores importantes como os trabalhadores. Também dirimiu conflitos e coordenou a ação de diversos setores sem a mediação dos partidos políticos.

Pode-se concluir que ao longo do período que precedeu as reformas institucionais dos anos 90, os setores mais organizados foram também os mais beneficiados e a exclusão de representantes dos trabalhadores um fato que seguramente trouxe danos para esse grupo. A partir dos anos 90, a estrutura de representação passou a ter uma nova configuração, adaptando-se assim ao contexto mais competitivo dos circuitos globalizados e à expansão da presença do capital estrangeiro, como observaram Diniz e Boschi (2004). Segundo esses autores a ausência do apoio incondicional do Estado aos interesses da indústria doméstica, além de outras mudanças, contribuiu para aumentar as incertezas no meio industrial como um todo e em alguns setores específicos. Para este estudo, resta saber se, no âmbito das agências reguladoras, as práticas corporativas foram abolidas ou reforçadas, corroborando a tese brasileira, ou se operam combinadas com novos padrões de interação entre o Estado e os grupos organizados.

Já as práticas clientelistas estas definitivamente caracterizam e fazem parte das estruturas arcaicas ou da herança cultural ibérica. Talvez seja também a modalidade de interação mais difusa no sistema político e também uma das mais condenadas, muito embora, como foi exposto aqui, parte da literatura contemporânea possa considerá-la salutar para democracia. Entretanto, como sua incidência depende da desigualdade entre os atores, parece pouco provável que sua operação possa agregar benefícios mais duradouros, uma vez que interessa ao patrão a relação assimétrica com a clientela. No que tange às agências, resta saber se as mudanças institucionais inibiram a prática do clientelismo, posto que este estudo considera pouco provável sua extinção por completo.

No caso das agências reguladoras, as relações clientelistas assumem uma face talvez menos oligárquica e com um nível de assimetria mais atenuado. Nessas interações a relação patrão/clientela não é bem nítida e a troca de favores pode assumir um aspecto de mera colaboração. Em virtude disso alguns autores como Przeworski, (1996) e Geddes (1994) vinculam preferencialmente as relações clientelistas no âmbito da administração pública à teoria Agente-Principal por considerarem-na mais pertinente para a explicação da relação entre os atores envolvidos.

Assim, a abordagem que interpreta a troca de favores entre o patrão e o cliente pode ser substituída por outra em que há dependência mútua tanto entre políticos e burocratas, quanto entre empresários e consumidores. Embora seja possível estabelecer uma posição fixa para os papéis de agente e de principal, nota-se que é analiticamente viável a atribuição do papel de principal ou de agente ora a um ator social ora a outro, a depender do contexto analisado. Estas são algumas das possíveis relações principal-agente no caso em questão: Estado com os agentes econômicos privados, o cidadão com o Estado, diferentes agentes estatais entre si e políticos eleitos e burocratas de carreira.

Quanto ao insulamento burocrático e o centralismo do poder Executivo, além de serem considerados legados expressivos da tradição autoritária, são especialmente relevantes, pois expressam a incoerência dos reformadores que ao implementarem as reformas institucionais, recorrem, eles mesmos, aos recursos que em sua retórica condenavam. Nota-se, porém, que há uma literatura expressiva que pondera quanto aos efeitos negativos dos núcleos insulados (Evans 1995) e (Geddes, 1994). Vasta argumentação empírica é apresentada defendendo o ponto de vista compartilhado pelos reformadores, no qual o insulamento permitiria ao Estado implementar políticas que de outro modo dificilmente o fariam devido ao volume de pressões sociais, em especial, daquelas que poderiam vir a ser afetadas negativamente por tais políticas.

As análises que destacam o papel positivo do insulamento destacam também sua adoção como um instrumento de Estado ao longo de regimes e administrações em que o mesmo se posicionava mais fortemente na sociedade, sobretudo na economia. O insulamento funcionaria como mecanismo para aumentar a capacidade de intervenção do Estado, posição esta fortemente rejeitada pelos reformadores que implementaram a política de criação de agências reguladoras, na qual o papel do Estado, sabe-se, é bastante reduzido.

Tal fato reitera o caráter contraditório da reforma regulatória no que tange ao enfrentamento do que seus idealizadores consideram como traços condenados. A adoção do recurso do insulamento, além de inibir a crescente demanda social por respostas, recupera mecanismos de ação política típicos do período onde o protagonismo do Estado era imenso.

Com tal medida recupera-se também a centralidade do poder Executivo na condução das políticas. Por essa razão observar o grau de insulamento das agências reguladoras frente aos interesses e demandas populares, de partidos políticos ou das elites nacionais ou internacionais pode ser revelador quanto à eficácia e a democratização do processo decisório tão defendido pelos reformadores.

Finalmente, viu-se também que o corporativismo, o clientelismo, o insulamento burocrático e o centralismo do Executivo, muito embora possam, em grande medida, ser inerente ao processo decisório brasileiro, segundo nos sugere a tese brasileira, as recentes mudanças institucionais propuseram-se a desafiar-los, como se suas raízes, por mais profundas que sejam, pudessem ser extirpadas e os traços daí oriundos, que constituem a cultura política, pudessem ser eliminados e as instituições políticas, a partir de então, operariam sem resquícios dos mesmos. A veracidade dessa hipótese é o que este estudo irá observar. A íntegra dessa argumentação será conhecida no capítulo seguinte, o qual este estudo denominou antítese.

## **Capítulo II - Estado e Regulação: fundamentos teóricos**

Esse capítulo apresenta uma breve exposição das principais concepções presentes na teoria contemporânea sobre regulação e desenvolvimento institucional destacando sempre o papel a ser desempenhado pelo Estado e suas instituições. O estudo sustenta que há forte identificação entre o padrão de políticas adotado pelos governos na América Latina e essa teoria, considerada uma abordagem moderna e capaz de trazer de volta a eficiência à gestão da coisa pública perdida com o crescimento do Estado. A perspectiva teórica neoinstitucional é o pano de fundo pelo qual se abordará o surgimento e o predomínio das agências reguladoras independentes como a principal estrutura de governança a partir dos anos 90.

O objetivo desse capítulo é expor brevemente as concepções que permeiam a moderna teoria regulatória. Entende-se que a compreensão de sua lógica, de alguns de seus conceitos e como eles operam é fundamental para entender o “espírito” e a razão do pensamento reformista. Assim, a análise do significado de termos como credibilidade, comprometimento e delegação de poderes está na ordem do capítulo como premissa para se desvendar a mítica que domina os atores políticos e econômicos e que encobre outros aspectos da criação e do funcionamento das agências independentes como a falta de transparência e *accountability*.

### **2.1 Regulação de Mercados - A Regulação Moderna**

Embora nos últimos anos se tenha falado muito na profusão do “Estado Regulador” na América Latina, a atividade regulatória sempre esteve entre as atribuições do Estado. Em geral a atividade regulatória ocorre de dois modos, diretamente, por meio do provimento de bens e serviços públicos pelo próprio Estado, via empresas estatais que atuam em setores de monopólios naturais ou não, ou a partir de sua própria estrutura tradicional como ministérios ou órgãos a eles subordinados. Até o início dos anos noventa predominou na Europa e na América Latina a primeira opção.

Historicamente, a propriedade pública das empresas provedoras de bens e serviços públicos essenciais tem sido o principal modo de regulação econômica, especialmente quando se trata de setores como gás, eletricidade, água, estradas de ferro, correios, telefonia, além de outros cujas origens estão no processo de industrialização no século XIX e apresentam características de monopólios naturais. A propriedade do Estado nesses casos era tida como importante não apenas porque eliminava a ineficiência dos monopólios privados, mas também assim se estimulava o desenvolvimento econômico em favor de regiões ou grupos particulares desfazendo assimetrias, protegendo consumidores e garantindo a segurança nacional. No entanto, dentre as várias justificativas apresentadas se destaca mesmo a afirmação central na qual a propriedade pública poderia aumentar a habilidade do governo para regular a economia e proteger o interesse público.

Em sua análise da atividade regulatória na Europa, Majone (1996) aponta que essa questão tornou-se problemática quando a experiência subsequente à nacionalização das empresas no pós-guerra demonstrou que a propriedade pública e o controle público não poderiam ser assumidos como a mesma coisa. Após a segunda guerra a insatisfação com o desempenho das empresas nacionalizadas em vários países europeus provou que o principal objetivo para o qual elas haviam sido criadas – regulação da economia voltada para o interesse público – estava quase esquecido. As falhas da nacionalização eram observáveis não apenas no campo da regulação econômica, mas também quanto aos objetivos sócio-econômicos. Adiciona-se a isso a desconfiança em relação aos administradores públicos fiduciários do interesse público.

As falhas da propriedade pública como modo de regulação adquiriram popularidade em todo o mundo nos últimos trinta anos e foram somadas à consciência crescente quanto ao esgotamento da capacidade fiscal do Estado e as decorrentes dificuldades em prover políticas públicas de qualidade devido aos baixos níveis de crescimento que vinham sendo experimentados. Esses fatores somados explicam a abertura na América Latina dos anos 90 para a consolidação do argumento no qual se baseia a moderna teoria da regulação.

Contudo, cumpre ressaltar que o Estado Regulador, com suas instituições características expressas por agências independentes especializadas, criadas em substituição à propriedade privada teve origem nos Estados Unidos. A natureza dessa forma assumida pelo Estado pode ser brevemente resumida em três grandes momentos ou ondas de inovação institucional na América: a era Progressiva, o *New Deal* e a era da nova regulação social dos anos 60. Ao longo desse período se observou um grande impacto na vida política americana com a transformação das relações entre as organizações do governo e o sistema de espólio das empresas privadas, além da difusão de valores e idéias de profissionalismo, especialização técnica e científica, competência e neutralidade administrativa e observação de eficiência tanto na atuação do governo quanto no desempenho do mercado<sup>14</sup>. (Vogel, 1996; Moran 2003)

Vários atores políticos e econômicos do mundo todo adotaram sem muitas precauções os modelos de origem anglo-americana nos quais o Estado deveria delegar a gestão de serviços públicos e coletivos à empresas privadas, com a condição de instituir agências administrativas independentes, denominadas agências reguladoras. Para esses atores, apenas a partir da adoção dessas novas estruturas de governança um país poderia se inserir no círculo de países dotados de um sistema regulatório moderno. A instauração de um aparato regulatório capaz de prevalecer sobre os vícios detectados anteriormente na administração pública ganhou corpo e assim as agências se multiplicaram e, atualmente no Brasil, controlam os mais distintos setores, de audiovisual a vigilância sanitária, passando por telecomunicações, saúde, energia e transportes.

A mobilização de alguns setores sociais juntamente com o governo brasileiro nesse sentido foi notável nos anos 90. Com uma afiada construção retórica fundamentada no ideal de sociedade capitalista moderna e dotada de um aparato regulatório moderno, o Brasil se viu em meio a reformas afinadas com as propostas de desregulamentação. Bresser Pereira que por longo período esteve a frente das mudanças institucionais regulatórias implementadas no Brasil sempre argumentou favoravelmente ao direcionamento dado às

<sup>14</sup> São instituições típicas desse primeiro período o *Interstate Commerce Commission* (1887) *Food and Drug Administration* (1906) *Federal Reserve Board* (1913) *Fair Trade Commission* (1914). (Moran, 2003)

instituições pelas reformas. Pode-se mesmo considerá-lo um dos mentores de tais transformações. Suas palavras são expressivas do entusiasmo contido no movimento de transformação das instituições do Estado, sem que isso acompanhe qualquer crítica ou restrição às implicações das mudanças, sobretudo da delegação de poderes à comissões independentes, como pode ser observado:

“(…) Creio ser quase que desnecessário explicar a razão do meu interesse no ‘novo’ e porque sustento que algo novo está surgindo, embora a gestão pública e o Estado sejam instituições antigas. Em um mundo em que a tecnologia muda tão rapidamente, onde o ritmo do desenvolvimento econômico tende a acelerar-se secularmente e onde as relações econômicas e sociais tornam-se cada vez mais complexas, espera-se também que as instituições políticas mudem. As três instâncias políticas que agem nas sociedades capitalistas modernas – a sociedade civil, o Estado (organização e instituições) e o governo – deverão assumir novas formas, novos papéis, novos modos de relacionar-se umas com as outras e, assim produzir uma nova governança democrática.” (Bresser Pereira, 2001)

Além do entusiasmo pelo “novo”, observado na fala de lideranças políticas daquele momento, o apoio de organismos internacionais como o Banco Mundial (BIRD), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi essencial para a consolidação e difusão da crença na qual os esforços como a privatização, associados a outros fatores, levariam ao desenvolvimento. Nesse sentido, era claro que a estrutura regulatória de cada país seria um determinante crucial do sucesso ou do fracasso desses esforços. O instrumental utilizado por esses atores internacionais também variou amplamente, indo de restrições a incentivos àqueles países que se adequassem ou não aos padrões econômicos indicados, sendo comum, por exemplo, a utilização da exigência de reformas em direção ao mercado como condição para a concessão de empréstimos.

Os países vinculados à OCDE, por exemplo, deram início a uma revisão das suas práticas e instrumentos regulatórios. Também incentivaram os movimentos de reformas nos demais países e, sobretudo, o rompimento com qualquer estilo administrativo que se

reportasse ao desenvolvimentismo, ou seja, às estratégias de desenvolvimento econômico e tecnológico baseados em financiamentos estatais<sup>15</sup>.

A proposta de Reforma Regulatória da OCDE influenciou amplamente os países latinos, entre eles o Brasil. A partir do âmbito de atuação do Estado, essa proposta apresenta três categorias da atividade regulatória:

- Regulação Econômica: caracteriza-se pela intervenção direta nas decisões de mercado tais como definição de preços, competição, entrada e saída de novos agentes nos mercados. Para a OCDE, nessa categoria a reforma deve se propor a aumentar a eficiência econômica por meio da redução de barreiras à competição e à inovação utilizando a desregulamentação, a privatização e fornecendo uma estrutura para o funcionamento e supervisão das atividades do mercado.
- Regulação Social: destina-se a proteger o interesse público nas áreas de saúde, segurança, meio-ambiente e em questões nacionais. Em muitos casos a regulação deve atuar sobre recursos sociais que não estão sujeitos a transações de mercado, mas que no entanto são importantes ou mesmo imprescindíveis à produção de um bem ou serviço regulado. Segundo a OCDE, cabe nesse plano da reforma aferir a necessidade de intervir em decisões relativas a provisão de bens públicos e proteção social reduzindo os efeitos das externalidades geradas por outros agentes sobre a sociedade.
- Regulação Administrativa: destina-se a estabelecer os procedimentos administrativos através dos quais o governo intervém nas decisões econômicas, os chamados *red-tapes*. Esses instrumentos burocráticos podem gerar impactos substanciais sobre o desempenho do setor privado. De acordo com a OCDE, para evitar esse efeito os governos devem buscar em suas reformas regulatórias eliminar as formalidades desnecessárias, simplificar aquelas

<sup>15</sup> Peter Evans (1997) ao discutir o papel do Estado como propulsor do desenvolvimento econômico questiona a posição de organismos internacionais, citando-os como difusores da “ideologia” anti-estatal que negligencia o impacto das instituições públicas na economia. Sobre a OCDE mais propriamente o autor cita os achados estatísticos de Cameron (1978) e Rodrik (1996) que revelam haver entre os países da OCDE uma forte correlação entre gastos do governo e abertura comercial. Países mais abertos comercialmente são também aqueles onde os gastos governamentais são maiores. Mais do que isso, com a extensão da análise para mais de cem países revela que o grau de abertura observado nos anos 60 é um excelente indicador da expansão dos gastos do governo nas três décadas subsequentes.

que são necessárias e melhorar sua transparência e aplicação (ENAP/Ministério do Orçamento e Gestão e OCDE, 1999).

Nota-se que esse compacto conjunto de instruções, aparentemente simples, compôs a *rationale* das mais diversas reformas observadas na América Latina, umas mais fiéis que outras. Com intervenções como essa se ampliou na região a percepção de que com a adoção de tais medidas e do aparato regulatório apropriado ter-se-ia, enfim, uma regulação moderna capaz de conduzir cada país que a adotasse rumo ao desenvolvimento esperado. A profusão de reformas também tendeu mais a orientação econômica, todavia as outras categorias também adquiriram importância e tornaram-se expressivas dentre as intervenções estatais.

Jordana e Levi Faur (2004) consideram útil esclarecer sobre os cinco significados que podem assumir a regulação na literatura contemporânea. Partem do pressuposto de que como o pensamento regulatório está alinhado á agenda neoliberal, isso implica que regulação e competição são indissociáveis. No entanto, o padrão de interação pode variar indicando a direção das reformas. Os autores consideram que desregulação, re-regulação, regulação da competição, regulação por competição e meta-regulação trazem distintas e algumas vezes até mesmo dimensões conflitantes do amplo fenômeno da reforma regulatória e da liberalização.

A desregulação é para esses autores a redução econômica, política e social das restrições sobre o comportamento dos atores sociais, especialmente daqueles que atuam no mercado. Com uma contribuição significativa nesse sentido é citado Stigler, que nos anos 70 quando discutia a relação entre competição e regulação, sustentou que a eliminação da regulação, isto é a desregulação, era a condição necessária para a competição.

Já a noção de re-regulação é utilizada com frequência significando que reforma regulatória e liberalização em geral resultam em um novo cenário de regulação antes que em desregulação. Os autores reconhecem que a noção de re-regulação é tão vaga quanto a natureza e os objetivos da nova regulação, por esse motivo seu uso é limitado ao tentar

esclarecer a analogia entre competição e regulação. Por sua vez os autores apontam vantagens no uso da regulação *da* competição e da regulação *por* competição sobre a noção de re-regulação porque elas refletem uma relação positiva entre regulação e competição. A diferença entre regulação *da* competição e regulação *por* competição está no grau de interferência do Estado e na sua capacidade de monitorar e reforçar a competição. Enquanto ambas requerem o estabelecimento e o fortalecimento da estrutura de governança, regulação *por* competição requer uma estrutura menos invasiva.

A meta-regulação da competição, finalmente, implica que ao se adicionar a regulação direta sobre as ações dos indivíduos e das corporações, o processo de regulação torna-se ele mesmo regulado. No contexto em que se verifica a competição via poder político, isso significa que o governo acompanha o auto-monitoramento das corporações tanto quanto a obediência de seus empregados às regras da competição. (Morgan, 2003; Jornada e Levi-Faur, 2004) No que tange a interferência do Estado, esse tipo de regulação pode ser julgado tão invasivo quanto a regulação por competição.

**QUADRO 1 - Relação entre Tipos de Competição e Tipos de Regulação**

<b>Tipo de Competição</b>	<b>Tipo de Regulação</b>	<b>Autoridade Regulatória</b>	<b>Exemplos</b>
DESREGULADO	Mercados auto-regulados	Sem regulação (recuo do Estado)	Vai da certificação a leis de responsabilidade para proteger o consumidor.
REGULADO	Regulação <i>da</i> competição	Autoridades de competição nacional	Prevenção da concentração por meio da regulação das fusões, incorporações, reestruturações acionárias, etc.
REGULADO	Regulação <i>por</i> competição	Autoridades em setores específicos e autoridades de competição nacional	Regimes de interconexão em telecomunicações, compartilhamento de redes
META-REGULADO	Reforço da auto-regulação das regras de competição	Autoridades em setores específicos e autoridades de competição nacional	Institucionalização de mecanismos internos de auto-regulação que correspondam às exigências legais de competição em geral e com o regime regulatório em particular.

Fonte: adaptado de JORDANA and LEVI-FAUR (2004).

Nota-se pela análise dos focos da regulação e ainda pela relação entre competição e regulação uma diversidade de ambientes regulatórios, uns mais outros menos competitivos, que contam com menor ou maior participação do Estado nas decisões de mercado. Porém uma imagem se destaca, a nova governança é sem dúvida uma característica genuína do Estado Regulador. O funcionamento dessas estruturas de governança atrai cada vez mais o interesse acadêmico e leituras de outra sorte surgem e trazem consigo notas tão ou mais relevantes, completando respostas que ajudam a compreender de onde vieram as agências reguladoras e porque, embora não sejam as únicas opções institucionais para regulação, elas são cada vez mais adotadas pelos governos.

## 2.2 Delegação, Credibilidade e Comprometimento: algumas motivações básicas

A delegação de poderes para as agências reguladoras, assim como a necessidade de elevar o grau de comprometimento do poder público com a manutenção de decisões, leis e normas que afetam diretamente os agentes do mercado são os fatores-chaves que motivaram a criação dessas instituições. Do mesmo modo, esses são também os fatores que concentram as maiores críticas entre aqueles que se opõem a esse modelo regulatório. Nesse item serão apresentados os argumentos de um e de outro a fim de esclarecer o real significado tanto da delegação quanto do comprometimento para o ambiente regulatório.

Autores como Majone (1997) explicam que não é sem razão que a década de 80 e 90 são caracterizadas como décadas de “abertura de mercado”. Para ele o fracasso da regulação através da propriedade estatal explica toda a mudança para um modo alternativo de controle, no qual serviços e setores inteiros, considerados importantes para o interesse público são deixados em mãos privadas, mas sujeitos às regras desenvolvidas e aplicadas por agências especializadas.

Conforme foi exposto anteriormente, para Majone a propriedade e o controle público não podem ser assumidos como similares. O problema do controle efetivo sobre as empresas nacionalizadas provou que os principais objetivos para os quais elas foram criadas eram freqüentemente esquecidos. Embora essa tenha sido uma discussão interessante nos anos 60 nos EUA sobre as chamadas “falhas de governo”, Majone acredita que só nos anos 90 essa discussão chegou a outros países (1996).

Os manuais de economia identificam falhas de governo, citadas por Majone, com a teoria da escolha pública. Aqui são descritos alguns desses problemas recorrentes que caracterizam as restrições da atuação do governo na economia:

- Rent-seeking: ocorre quando grupos de interesse se envolvem com a política visando obter vantagens sobre os demais grupos. Para autores como Heber e Fischer (2000)

nesse caso, mesmo que regulação em defesa do interesse público fosse possível na teoria, na prática os interesses particulares se sobrepõem aos interesses públicos.

- Captura: ocorre quando os organismos regulatórios se encontram muito próximos dos regulados, favorecendo o aumento dos riscos de interferência de interesses particulares nas decisões públicas, conseqüentemente afetando a independência e a qualidade da regulação. Isso ocorre muitas vezes devido à assimetria de informação entre o governo e a firma, o que faz com que o regulador se aproxime do regulado visando obter informação e identificar seus reais objetivos.

No caso das agências reguladoras independentes Macgowan e Seabright (1996) notam que há outras formas de se desviar os interesses da agência do interesse público. A captura também pode ocorrer quando o governo propriamente faz com que a agência assuma posições que reforçam sua política para determinado setor<sup>16</sup>. Além disso existe ainda a captura burocrática que ocorre quando os objetivos da agência passam a refletir os interesses de seu *staff*.

- Falhas institucionais: esse tipo de falha ocorre quando o governo intervém em decisões sobre a alocação de recursos, de modo a atingir objetivos de equidade e distribuição de renda. Para autores como Shultze, essa seria uma falha porque os objetivos do governo poderiam ser mais bem atendidos a partir de uma política de impostos ou transferência monetária e não pela intervenção direta em preços ou equivalentes (Shultze, 1977. In: Heber e Fischer, 2000).
- Patronagem: caracteriza-se precisamente pela distribuição de cargos e é um dos recursos do clientelismo. A atividade regulatória tende a ser complexa e muito específica. Um quadro de pessoal qualificado para efetuar serviços em regulação seria então um pré

<sup>16</sup> Para este estudo a afirmação sobre a possibilidade do governo capturar uma de suas agências soa como incoerência, uma vez que é papel da agência executar as políticas formuladas pelos governos. Aliás, alguns desses conceitos, extraídos de manuais de economia são imprecisos e admitem divergências, como é o caso do conceito de “falhas institucionais”, no qual a intervenção do estado é interpretada por si só como equívoco. Porém, o estudo salienta que os mesmos são conceitos expressivos da ótica dos agentes do mercado e dos formuladores de política que implementaram as reformas dos anos 90.

requisito. Todavia, no lugar de preencher os cargos disponíveis por meio de um recrutamento de pessoal qualificado, os governos tendem muitas vezes a ver a criação das novas organizações como uma oportunidade para trocar apoio ou pagar favores políticos, comprometendo por vezes o quadro de pessoal das agências.

Essas falhas de governo compõem os argumentos que permitiram o revigoramento da doutrina do *laissez-faire*, diante de um setor público estatal submetido a diversos problemas político-administrativos. Nesse ambiente, onde a avaliação do setor público era desprestigiada, o ideário do livre mercado logo conquistou espaço. Por outro lado é válido esclarecer que ao mesmo tempo se observava que nem todas as experiências de liberalização dos mercados estavam sendo bem sucedidas. Nesse período ficou evidente a polarização do debate sobre o “tamanho” ideal do Estado, se mínimo ou não. Parte das tendências ideológicas pertencentes aos dois pólos convergiu para o ponto de vista que apontava o Estado como necessário para corrigir os vícios do mercado como os monopólios, as externalidades negativas e a assimetria informacional.

A obra de Levy e Spiller (1996), em certa medida, também se insere nesse prisma, embora esteja implícito em uma análise que a maior ameaça ao bom desempenho do mercado tem origem mesmo na ação discricionária do poder público. Pelo lado das idéias, o financiamento de projetos de pesquisas apoiando as privatizações como um fator de desenvolvimento também foi utilizado, esse é o caso dessa obra. O trabalho desses autores figurou como um destacado estudo na economia política, sendo considerado amplamente demonstrativo do poder das novas instituições para solucionar os conflitos regulatórios no ambiente pós-privatizações.

Eles analisam o problema da regulação dos serviços públicos por meio das lentes da economia neo-institucional. O argumento central é que a credibilidade e a efetividade da estrutura regulatória, bem como sua habilidade para encorajar investimentos e apoiar a eficiência na produção e uso dos serviços varia com as instituições políticas e sociais de cada país, o contexto, portanto. O desempenho pode ser satisfatório dentro de uma ampla variedade de procedimentos administrativos desde que três mecanismos sejam adotados:

restrições substantivas sobre as ações discricionárias do regulador, restrições formais e informais sobre mudanças do sistema regulatório e instituições para reforçar essas restrições.

Segundo os autores as instituições de um país influenciam tanto a confiança dos investidores quanto o desempenho dos serviços públicos. No entanto, para que tenham a habilidade de restringir a ação administrativa discricionária, as instituições políticas e sociais devem ter um efeito independente sob cada tipo de regulação e um equilíbrio adequado entre o comprometimento com um sistema regulatório particular e a flexibilidade para responder às mudanças tecnológicas. É com base nesse paradoxo entre o comprometimento com um sistema regulatório e a flexibilidade frente às novas tecnologias que os autores desenvolvem toda sua argumentação sem, no entanto, o reconhecer como tal.

Além disso, para eles o compromisso com o sistema regulatório deve ser cultivado sempre, mesmo quando o ambiente parece o mais problemático possível, pois sem o comprometimento de longo prazo não há como manter os investimentos. Porém, ao mesmo tempo os autores parecem considerar, em último caso, as peculiaridades institucionais de cada país e reconhecem que alcançar um nível de comprometimento pode requerer um regime de inflexibilidade regulatória em alguns casos, e em outros, só mesmo a propriedade pública dos serviços é possível.

De acordo com a abordagem de Levy e Spiller para se entender a capacidade de um país em comprometer-se com um determinado sistema regulatório e suas instituições deve-se estar atento ao desenho regulatório que possui dois componentes: a governança e os incentivos. A estrutura de governança incorpora os mecanismos sociais úteis para restringir a ação discricionária do regulador e solucionar os conflitos que essas restrições venham suscitar. Já a estrutura de incentivos compreendem as regras governamentais que definem preços, subsídios, competição e a entrada de novos competidores, as interconexões. Eles sustentam que a ênfase apenas nos incentivos regulatórios é um equívoco, pois embora os incentivos afetem o desempenho, o maior impacto é sentido apenas se a estrutura de governança tiver seu lugar.

O principal achado desses autores, no entanto, refere-se ao entendimento de que tanto os incentivos quanto a estrutura de governança são determinados pelas instituições internas de cada país<sup>17</sup>. A estrutura e organização dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, os costumes e outras normas informais amplamente aceitas, as características da competição de interesses na sociedade e a capacidade administrativa de cada país compõem um conjunto de critérios que segundo os autores determina e influencia as opções regulatórias em cada país.

Essa determinação e influência ocorrem na medida em que essas instituições endógenas restringem as ações arbitrárias do governo. Ao analisar empiricamente as experiências de Chile, Argentina, Jamaica, Filipinas e Reino Unido, os autores demonstram que cada país resolve seus conflitos regulatórios de um modo. O que explica essa variação na forma de solucionar as tensões regulatórias é a diferença entre o desenho institucional de cada país. Isso significa que se um país dispõe de instituições que se mostrem mais capazes de conter a ação discricionária do regulador do que outro, esse país provavelmente irá dispor de mais credibilidade e, por essa razão, poderá contar com mecanismos regulatórios que outro país com menos credibilidade não teria sucesso se o adotasse.

O que Levy e Spiller parecem ignorar, no entanto, é que em busca da credibilidade para atrair investimentos, muitas escolhas e decisões de elevado custo social são assumidas pelos governos. Os autores trabalham essencialmente dentro da lógica de mercado e não absorvem aspectos relativos à promoção da equidade, distribuição de renda, ampliação da cidadania ou outros aspectos relativos à democratização das políticas nos setores em que os serviços são ofertados pelo mercado. A necessidade de oferecer salva-guardas ao mercado a todo tempo, reduz o papel das instituições políticas a meras retificadoras de acordos comerciais e sobrepuja inteiramente a política à economia.

<sup>17</sup> Este argumento é inteiramente compartilhado na literatura brasileira por autores como Melo (2000) e (2002) e Pereira e Muller (2001) para quem a credibilidade proporcionada pelas agências reguladoras está fortemente condicionada pela estrutura de governança de cada país.

Os autores, possivelmente, pelo viés economicista da análise, não vinculam em nenhum momento as instituições regulatórias com as instituições democráticas. Tratam do poder Legislativo e Judiciário apenas nos seus aspectos liberais, ou seja, legais ou normativos voltados para a eficiência econômica e não no que tange a preservação dos direitos enquanto cidadania, deixando de lado a representação de interesses, ou outros princípios mais ligados ao equilíbrio democrático.

De forma similar às justificativas de Majone para a transição para o Estado Regulador, e de Levy e Spiller para as mudanças institucionais observadas ultimamente Fabrizio Gilard (2003) ao elaborar um roteiro de avaliação das agências reguladoras enumera mais detalhadamente alguns argumentos que, segundo ele, explicam a *rationale* por trás da criação das agências reguladoras. Os argumentos são diferenciados como positivos ou normativos, sendo que os primeiros têm por objetivo explicar os padrões observados para o estabelecimento das agências e os normativos se caracterizam como prescrições. São eles:

1. *Expertise* – as agências reguladoras estão mais próximas dos setores regulados do que outros núcleos burocráticos e desse modo podem mais facilmente obter informações relevantes. Sua estrutura organizacional mais flexível também constitui um ambiente de trabalho mais atraente para especialistas tornando-os, desse modo, mais dispostos a trabalhar em agências do que em núcleos burocráticos tradicionais.

2. Flexibilidade - Agências reguladoras autônomas mostram-se mais capazes de flexibilizar suas decisões adotando ajustes regulatórios<sup>18</sup> .

3. Compromisso com credibilidade – as agências reguladoras são insuladas das influências políticas e das pressões eleitorais rotineiras. Seus dirigentes, tendo mandatos mais longos, têm também a possibilidade de trabalhar com perspectivas de longo prazo, ao contrário dos políticos. Desse modo, as agências adquirem credibilidade junto ao mercado e às comissões

<sup>18</sup> Gilard (2003) afirma que este é um argumento normativo, o fato de que empiricamente algumas agências possam ser inflexíveis não elimina seu mérito, a menos que se prove que as agências têm se mostrado sistematicamente associadas à falta de credibilidade.

governamentais voltadas para a busca de uma regulação justa. Isso ocorre mesmo na presença de conflitos de interesses quando, por exemplo, o Estado acumula os papéis de acionista e regulador. Evidentemente, como também notam Levi e Spiller, a credibilidade é importante para atrair investimentos.

4. Estabilidade – as agências reguladoras favorecem um estável e previsível ambiente regulatório. Por estar contida no desenho das agências faz com que o mercado não tema uma mudança inesperada das regras. A estabilidade se diferencia do compromisso com a credibilidade uma vez que este último é francamente assumido em favor do investidor enquanto que a primeira apenas cria um ambiente amigável ao investidor, assegurando-lhe que os mecanismos regulatórios não sofrerão mudanças súbitas.
  
5. Eficácia e Eficiência – como resultado dos fatores citados anteriormente, as agências reguladoras conduzem a um melhor resultado regulatório que podem ser traduzidos em melhor desempenho dos mercados. Esta é uma ampla reivindicação e objeto de diversas interpretações teóricas.
  
6. Participação Pública e Transparência – o processo decisório das agências reguladoras é mais aberto e transparente que outros núcleos burocráticos e sendo assim é mais sensível ao interesses sociais difusos, como os dos consumidores. Isso é realizado em parte devido ao fato de que sendo insuladas, as agências são menos facilmente capturadas por fortes interesses particulares, como das indústrias reguladas, por exemplo. Isso contribui para uma melhor regulação. Abertura e transparência no processo decisório não são apenas meio, mas um fim em si mesmo e estão relacionados ao accountability.
  
7. Custos da tomada de decisão – a delegação para as agências reguladoras reduz os custos da tomada de decisão, como pode ser observado na presença de desacordos sobre determinadas políticas, nas quais maiorias são mais facilmente formadas para “deixar alguém mais decidir”, especialmente se as perdas e ganhos não são muito claros.
  
8. Transferência de Responsabilidades – as agências reguladoras permitem aos políticos evitar responsabilidades quando ocorrem falhas ou quando decisões impopulares são

tomadas. Esse comportamento não é adotado pelo custo ou busca de um acordo, mas pelo desejo de transferir responsabilidade nos casos em que os problemas tendem a atingir maiores proporções e os custos políticos podem pesar mais que os benefícios.

9. Incertezas Políticas – as instituições são menos facilmente mutáveis que as políticas e as agências reguladoras constituem um meio dos políticos fixarem políticas que irão perdurar além de seus mandatos. Quando uma política é implementada os decisores sabem que no futuro ela pode ser alterada ou suprimida por um partido ou coalizão vencedora da eleição subsequente. Para prevenir isto, as políticas são insuladas dos políticos. Políticos no poder se dispõem a perder algum controle, mas previnem que governos futuros revoguem suas escolhas políticas<sup>19</sup>.

Corroborando a interpretação de que os atores políticos adotam estrategicamente a delegação de poderes para agências independentes, Thatcher (2004) afirma que seguramente os políticos o fazem porque vêm na delegação inúmeras vantagens, como as já citadas: transferência de responsabilidade, evitar medidas impopulares, insular políticas, evitar oportunismos, assegurar credibilidade e leis de longo prazo. Assim, as agências na verdade atuam de forma complementar aos governos e não como concorrentes. Se concorrentes fossem os políticos, cuja preocupação principal é concentrar poder, não lhes delegaria nada. Segundo esse autor, por meio de redes informais com as agências, os governos podem criar estratégias e implementar políticas sobre as quais há acordo.<sup>20</sup>

Com uma outra perspectiva, Gilardi (2004), observando as razões que motivaram a criação das agências reguladoras, nota agora por outro prisma sua criação e difusão. Com

<sup>19</sup> Gilard esclarece que a delegação é um mecanismo frequentemente utilizado por governos conservadores quando percebem que suas oportunidades eleitorais futuras são fracas. Para ele, coalizões declinantes tendem mais a conceder delegações extensivas. Um exemplo de delegação de poderes às agências reguladoras é apresentado por Vogel, (1996) em Gilard (2004), quando este afirma que a administração Thatcher favoreceu agências reguladoras, delegando-lhes poder a fim de preservá-las da captura pelo Partido Trabalhista. Gilard cita ainda outros autores como Figueiredo (2002) que demonstra com um modelo formal que grupos eleitorais fracos se esforçam para preservar suas políticas insulando-as enquanto estão no poder.

<sup>20</sup> O autor cita como exemplo a Europa, onde frequentemente os governos nacionais justificam suas escolhas invocando que “Bruxelas” os impôs tais decisões. Assim, atribuem os custos da decisão à EU, como se não tivessem participado ativamente daquele processo decisório. Enquanto isso, eles seguem adotando medidas que gostariam mesmo de adotar.

uma análise teórica ele classifica as motivações básicas por trás da criação das agências a partir das três ramificações do neo-institucionalismo: a escolha racional, o institucionalismo sociológico e o histórico.

Nessa mesma análise Gilardi (2004) revela os pontos fortes e fracos de cada abordagem teórica no que tange o fornecimento de explicações sobre a criação difusa das agências independentes. Segundo esse autor, a despeito do crescente interesse acadêmico sobre as agências reguladoras, ainda resta explicar de onde elas vêm e como a delegação de poderes para as mesmas pode ser explicada<sup>21</sup>.

Para esse autor a *rational choice* sugere que o estabelecimento das agências reguladoras pode ser a solução para os problemas de escolha ao longo do tempo. São consideradas as duas principais características dessa abordagem: primeiro sua concepção dos atores como racionais, voltados para a maximização dos seus interesses cujo comportamento é moldado e restrito pelas instituições, definidoras das regras do jogo. Segundo, as instituições são vistas como resultado de um arranjo deliberado. Sua forma é determinada pelos benefícios que elas podem trazer aos atores relevantes. Além de solucionar os problemas de escolha na regulação, esta abordagem sustenta que a regulação via agências ocorre porque os políticos desejam melhorar a credibilidade de suas políticas e também buscam solucionar o problema da incerteza.

O institucionalismo histórico, por sua vez, tem suas raízes na teoria das organizações e conta com uma ampla definição de instituições, que inclui normas formais e informais. Essa abordagem enfatiza o impacto cognitivo das instituições, os quais fornecem as diretrizes para o comportamento dos atores. Para essa abordagem a mudança institucional não é vista como resultado de um arranjo propositivo, mas como um

<sup>21</sup> Muito embora outros estudos expostos anteriormente, como o de Levy e Spiller (1996) e Majone (1996 e 1997), também sejam orientados pela abordagem neo-institucional, este estudo considera de suma importância a preocupação de Gilard (2004) na qual a mudança institucional é tanto um tema central quanto uma questão problemática para a teoria institucional. Mais crítico, Gilard nota que a ênfase na mudança institucional por vezes oculta intenções e outras escolhas políticas sob o argumento de que tudo se trata da busca pela superação de modelos institucionais ultrapassados.

fenômeno que tem fortes dimensões simbólicas. Assim, a regulação via agências ocorre porque elas representam a garantia de uma forma adequada de regulação.

O institucionalismo histórico, finalmente, sugere uma marcada visão histórica das instituições cujo estudo implica em uma análise dos processos ao longo do tempo. As preferências dos atores podem ser endógenas, isto é podem ser influenciadas pelas instituições. Há também uma forte tendência a focalizar os macro-contextos e a combinar efeitos das instituições e dos processos nas análises dos resultados dos conflitos de interesses. Além disso, o institucionalismo histórico enfatiza o processo de *path dependency* que limita as possibilidades de mudanças, as quais se tornam possíveis quando os mecanismos que sustentam o arranjo institucional dominante enfraquecem. Nesse sentido, as pressões funcionais para a criação das agências reguladoras são mediadas pela existência de arranjos institucionais através do processo de *path dependent*.

Para Gilard (2004) a principal crítica que se faz às três teorias é o fato de todas possuírem um viés em relação à estabilidade, sendo inadequadas para explicar a mudança institucional. Já o ponto positivo encontra-se no fato do novo institucionalismo focalizar não apenas as instituições, mas a relação existente entre atores e instituições. Porém, o autor conclui que tais abordagens de análise do neo-institucionalismo não são as melhores teorias para explicar a mudança institucional na regulação, sendo mais adequado afirmar que são teorias apropriadas para responder algumas questões, umas mais que outras. Assim, se há interesse em realizar amplas comparações o institucionalismo histórico não é um bom ponto de partida. Se o foco é a dinâmica de longo prazo, a teoria da escolha racional não é suficiente. Se o objetivo é analisar as funções racionais o institucionalismo sociológico tem pouco a contribuir.

Entre as principais conclusões dessa análise se destaca a crítica à visão funcional das instituições de acordo com a abordagem da *rational choice*. Embora a função das agências reguladoras seja dar credibilidade às políticas, pois a falta de credibilidade desencoraja os investimentos, o processo político democrático, por outro lado, permite que as políticas possam ser mudadas ou suprimidas quando um novo partido ou coalizão ganha

o poder. Do mesmo modo, quando o institucionalismo sociológico enfatiza a importância da estrutura normativa e a difusão simbólica das agências revela, na verdade, que essas instituições são criadas para legitimar escolhas sem ter que justificá-las. Nesse caso agências são criadas não pela função que desempenham, mas por seu poder simbólico. Por fim, o institucionalismo histórico sustenta que as pressões por reformas são mediadas pelas instituições nacionais, o que em outras palavras significa afirmar que são conduzidas por ao longo de bem estabelecidos caminhos institucionais.

Antes de encerrar uma exposição das razões que promoveram a difusão mundial das agências, este estudo considera relevante expor as razões culturais que de modo complementar explicam esse fenômeno. Afinal, outras formas de regulação são possíveis e são continuamente adotadas como recurso válido. Porém, o peso de países como Estados Unidos e Inglaterra permite identificá-los como atores centrais na definição do desenho institucional que deveria predominar em uma economia globalizada, sobretudo envolvendo países com relações econômicas estreitas ou marcadas pela dependência com esses países, como é o caso dos países latino-americanos.

Nesse sentido, autores como Majone (1996) e Moran (2003) explicam porque o “estilo americano” de regulação predominou nas reformas regulatórias ao longo dos anos 90. Para Majone o estatuto da regulação por meio de corpos ou comissões independentes tem uma longa tradição nos Estados Unidos, vigorando desde 1887 no nível federal com o *Interstate Commerce Act* e o *Interstate Commerce Commission*, que regulavam as estradas de ferro. Porém, na Europa esse ainda é um fenômeno relativamente recente. Segundo esse autor, a ideologia não é o único, mas é, certamente, um importante fator nessa diferenciação.

O estilo americano de regulação que deixa a indústria nas mãos do mercado expressa amplamente a crença de que o mercado trabalha melhor sob circunstâncias normais e deve sofrer interferências apenas em casos específicos de falhas de mercado. Na Europa, por outro lado o sistema de mercado e a estrutura de direito de propriedade tal como o atual sistema impôs, tem sido aceita pela maioria dos eleitores apenas

recentemente. Por um longo período histórico um largo segmento da opinião pública era abertamente hostil à economia de mercado e cética quanto à capacidade do sistema de sobreviver às crises recorrentes.

Majone recorda que em resposta às falhas de mercado a Europa adotou a tradição de dirigismo estatal e centralização burocrática rejeitando o estilo americano simplesmente por não acreditar no mercado. Contudo a filosofia e a prática regulatória americana passaram a influenciar fortemente o processo decisório na Europa em três distintos momentos: durante os anos de formação da Comunidade Européia; nos anos 70 durante o período de expansão da regulação social, especialmente quanto ao meio-ambiente e à proteção dos consumidores e; nos anos 80 na era da privatização e da desregulação.

Nas duas últimas décadas Majone afirma que mudanças consideráveis já podem ser observadas, entre elas a proliferação de corpos regulatórios tanto no nível nacional quanto no nível local dos países europeus. Ele destaca ainda uma crescente literatura especializada voltada para análise dessa natureza da regulação européia como um gênero diferenciado de tomada de decisão. Para o autor, isso se deve ao fato de que formas tradicionais de pensamento, bem como padrões de comportamento não são facilmente modificáveis.

### **2.3 Accountability e Transparência**

No fim dos anos oitenta, com a onda de democratização na América Latina, as ciências sociais passaram a incorporar em suas análises a necessidade de desenvolvimento de instrumentos de *accountability* e transparência das decisões públicas como tarefa inadiável das novas democracias. Cidadania, sociedade organizada, engajamento cívico, interesses, representação, prestação de contas, controle, punição, boa governança e poder. Esses são alguns dos conceitos-chave aos quais a prática do *accountability* se vincula, direta ou indiretamente. Eles estão presentes em todo o debate sobre o tema e auxiliam no seu entendimento.

Na verdade, entender e identificar práticas de *accountability* de um modo geral há alguns anos na América Latina, África, ou mesmo em países centrais não era tarefa

simples<sup>22</sup>. Todavia, juntamente com o crescimento da idéia de Estado Regulador, atualmente os conceitos de *accountability* e transparência assumem papéis centrais, tendo em vista o deslocamento de poder que se observa nessa nova ordem pós-reformas. Hoje ambos são cruciais para manter o regime regulatório em um sub-sistema de resultados e políticas.

A moderna reforma regulatória traz em seu bojo um arcabouço teórico que sustenta que agências reguladoras autônomas representam uma importante inovação institucional no que tange a democratização da tomada de decisão. Isso ocorre porque essa modalidade de reforma tem como substrato ideológico uma doutrina ou um conjunto de interpretações administrativas, o *New Public Management*, que incorpora a introdução de novos conceitos como o de “cidadão consumidor” e “boa governança” por exemplo<sup>23</sup>. Além disso, essa ideologia incorpora uma presunção da necessidade do predomínio da razão sobre a política, fundamentada na superioridade da especialização técnica e em detrimento da representação de interesses. Em um ambiente regulatório com as características citadas, *accountability* e transparência seriam favorecidos e ocorreriam quase que naturalmente. Porém, na prática essa naturalização não se observa e a introdução de mecanismos de controle é quase sempre acompanhada de fortes resistências.

A proclamada mudança para o Estado Regulador trouxe ênfase ao debate sobre *accountability* e transparência mais pelo lado negativo do que pelo lado positivo, ao contrário do que se poderia pensar. A percepção dos limites de *accountability* e transparência nos regimes regulatórios têm sido um dos principais pontos de crítica pela mídia, pela opinião pública, pelos investidores e os chamados grupos de interesses, segundo Lodge (2004). O debate compreende desde a questão dos reguladores serem continuamente obrigados a se reportarem às comissões do parlamento, até quão transparentes devem ser as decisões públicas tomadas no âmbito das agências vis-à-vis outros departamentos do governo, a indústria ligada ao setor, os investidores e mais amplamente os cidadãos.

<sup>22</sup> Como revela a análise no início dos anos 90 de Ana Maria Campos (1990) na qual a impossibilidade de traduzir a palavra *accountability* para o português é atribuída não apenas a inexistência de uma palavra correspondente na língua, mas também a inexistência dessa conduta na realidade política e social brasileira. <sup>23</sup> Sobre o *New Public Management* ver Michel Barzelay (2001)

Apesar de *accountability* e transparência terem se tornado uma característica proeminente da governança, promovida atualmente por diversos grupos e instituições como OCDE, Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, além de diversas ONG's pelo mundo, sua operacionalização ainda exige a ruptura com inúmeros fatores institucionais e culturais que permitam seu real estabelecimento. (Cruz, 2006, Lodge 2004) Questões como quem é ou deve ser *accountable* para quem e sob quais termos representa hoje uma dimensão crucial de qualquer regime regulatório, bem como a arquitetura dos mecanismos de controle e a relação entre os atores envolvidos. Essas questões antes de tudo merecem análise crítica e suas respostas informam também sobre o impacto que a mudança política no padrão regulatório proporcionou à extensão e à qualidade dos direitos de cidadania.

Além das mudanças na estrutura formal de decisão, transferindo poder a agências independentes, a reforma regulatória propiciou também uma variedade de novos atores atuando junto aos mais diversos níveis decisórios (local, regional, nacional e internacional) envolvendo departamentos de governo, políticos, população-alvo, firmas, investidores e um grande público. Na medida em que todos esses atores passam a formular suas demandas entre elas está também a inclusão de transparência nos processos e uma maior prestação de contas por parte dos decisores. Assim a própria mudança política passa a requerer uma dinâmica decisória mais *accountable* e transparente.

Contudo, esse é mais um fator tido como contestável desde o início da implementação das agências independentes. O processo decisório em regulação frequentemente envolve questões políticas delicadas ou controvertidas (*tradeoffs*) cujo desfecho é submetido a decisores sem legitimidade democrática para fazê-lo, pois se tratam de decisões tomadas no âmbito de agências não majoritárias, nas quais os decisores são tecnocratas julgados aptos pois dispõem de ampla *expertise*, mas na verdade tomam decisões e fazem escolhas baseadas em seus valores. (Lodge, 2004)

Nesse sentido se observa por exemplo que as decisões nas agências independentes podem envolver desde valores de eficiência econômica a objetivos ambientais e sociais, até

como garantias de provimento de determinado bem ou serviço. As transferências dessas decisões para instituições não majoritárias, além de caracterizar uma mudança significativa no processo decisório do Estado, se torna mais crítica porque implica ainda em mudança na qualidade da cidadania. Martin Lodge (2004) sugere que a era do Estado Regulador trouxe uma significativa redução do conceito de cidadania, agora limitado a indivíduo com direitos contratuais de consumidor.

Desse modo é possível notar que a reforma regulatória ao mesmo tempo em que favoreceu a demanda por accountability e transparência com a ampliação dos atores envolvidos favoreceu também a deterioração dos padrões de qualidade da cidadania. Como resultado dessa deterioração a literatura vem reforçando a idéia de supervisão das agências independentes pelo parlamento (Lima e Boschi, 2004, Lodge, 2004, Scott, 2000), e via mecanismos verticais de controle (Cruz, 2006).

Majone (1996), mais uma vez contraria as tendências mais críticas e mantém o entusiasmo em relação às agências independentes. Ele reconhece que a questão do controle é mais um problema colocado pela delegação. A instituição das agências viola o princípio de que as políticas públicas devem ser objeto de controle de pessoas que prestem contas ao eleitorado e não por instituições não majoritárias, que pelo seu próprio desenho, não são controláveis nem por eleitores, nem pelos políticos eleitos<sup>24</sup>.

Esse autor sugere o desenvolvimento de um conceito de accountability consistente com o princípio democrático e que não negue na prática a lógica das instituições majoritárias. Sua sugestão é dividir o problema em duas partes: primeiro definindo o tipo de questão que pode ser legitimamente delegada para especialistas independentes, segundo definindo qual mecanismo de accountability indireto pode ser reforçado.

Segundo o autor a delegação é legítima nos casos de questões de eficiência, isto é, para tarefas que buscam encontrar soluções capazes de melhorar as condições de todos ou

<sup>24</sup> O autor cita como exemplo de instituições dessa natureza alguns bancos centrais, corpos supranacionais da Comissão Européia e outros como OMC.

quase todos os indivíduos e grupos sociais. Por outro lado, as políticas redistributivas em especial, que tem por objetivo melhorar as condições de um grupo à custa de outro, não devem ser delegadas a agências independentes. Já quanto à tendência em afirmar que *accountability* e agências independentes são mutuamente exclusivas, Majone atribui a afirmação à tradicional visão hierárquica de que controles são completamente inapropriados para atividades altamente técnicas e discricionárias, como aquelas delegadas às agências.

Para Majone (1996) um conceito mais apropriado deve contemplar uma rede de complementaridades e mecanismos de supervisão, assumindo que controle necessariamente é para ser exercido de qualquer lugar no sistema político. Isto significa que agências devem ser monitoradas e mantidas democraticamente *accountables* apenas pela combinação de instrumentos de controle, objetivos claros e rigorosamente definidos, *accountability* por resultados, exigência de procedimentos precisos, profissionalismo, transparência, participação pública e até mesmo rivalidade entre as agências. A supervisão do poderes Legislativo e Executivo está obviamente incluída, no entanto, o autor adverte que qualquer tentativa de estabelecer uma administração paralela da agência deve ser resistida.

Nota-se nesse estudo que embora Majone (1996) defenda a adoção de mecanismos de *accountability*, os mesmos não são claramente apontados. O próprio autor reconhece que não está muito claro como o *accountability* deve ser reforçado se não está claro também de quem deve ser cobrada a responsabilidade pelas decisões, se dos administradores públicos ou dos governos. Além disso, o autor revela-se cético quanto á capacidade do parlamento para controlar agências. Em sua análise sobre o surgimento das agências nas Europa, Majone afirma que o controle via parlamento sempre foi mítico, pois o parlamento não tem nem tempo, nem expertise, nem informação necessária para supervisionar grandes empresas industriais.

Visando esclarecer sobre os possíveis sistemas de controle a serem adotados em um sistema regulatório Lodge (2004) aponta algumas saídas em sua análise corroborando o argumento de Hood (1983) para quem *accountability* é inerente a qualquer sistema de controle e, um regime regulatório, sendo um sistema de controle, não poderia prescindir do

seu. Como qualquer sistema de controle, também a atividade regulatória requer no mínimo três elementos centrais: detectores (para obtenção de informações), ativadores (para modificações de comportamento) e um mecanismo de fixação de normas. Lodge considera que esses três elementos são interessantes na medida em que estabelecem cinco dimensões cruciais que devem ser consideradas em qualquer discussão sobre *accountability* e transparência. São elas:

- o *accountability* e a transparência dos processos decisórios envolvidos na fixação das regras e normas
- a transparência das regras as serem seguidas - o *accountability* e a transparência das atividades dos atores regulados - o *accountability* e a transparência dos reguladores - o *accountability* e a transparência dos processos de avaliação

A perspectiva de análise de Lodge amplia a discussão sobre as responsabilidades na regulação, indo além da ênfase tradicional atribuída à tomada de decisão. Essa visão tradicional frequentemente negligencia as responsabilidades de cada um. Por essa razão o estudo de Lodge é particularmente importante, pois ele considera a ampliação dos controles de forma difusa e não apenas sobre as ações do Estado, ainda que elas tenham sido reduzidas com as privatizações. A análise proposta por Lodge, ao contrário, expande a prestação de contas e as responsabilidades para uma variedade de relações multidimensionais que podem ocorrer em um sistema regulatório.

Para ilustrar a melhor maneira de como estabelecer mecanismos apropriados para a prestação de contas e a transparência dos vários atores presentes no universo regulatório e esclarecer como um regime regulatório pode manter-se *accountable* em suas cinco dimensões, Lodge apresenta uma tabela básica que chamou de “caixa de ferramentas”, na qual classifica quatro instrumentos através dos quais *accountability* e transparência podem ser discutidos.

## QUADRO 2 - Ferramentas de Transparência

Orientação das Ferramentas	Ativação de	Ferramenta
	Individual	Coletivo
Orientada para demandas	Voz (expressão)	Representação
Orientada para resultados	Escolha	Informação

A tabela ou a “caixa de ferramentas”, na verdade classifica quatro mecanismos básicos que potencialmente fortalecem a transparência e o accountability. Inicialmente ela se divide em duas dimensões: primeiro aquelas ferramentas que são individualmente exercidas ou coletivamente estipuladas, segundo elas distinguem entre ferramentas orientadas por *inputs*, cujo objetivo é fortalecer a qualidade do processo decisório e do provimento dos serviços regulados, e ferramentas orientadas por *output*, que facilitam a avaliação dos resultados da regulação e dos serviços regulados.

A informação e a representação destinam-se a tornar a regulação, e conseqüentemente o provimento dos serviços, transparente aos usuários e demais atores envolvidos, enquanto voz e escolha são instrumentos disponibilizados aos indivíduos para o uso discricionário deles. A voz busca possibilitar a participação dos usuários dos serviços regulados permitindo-lhes expressar suas demandas. A representação busca ainda conter os desequilíbrios na ação coletiva, fortalecendo a defesa de grupos de interesse no processo decisório. A escolha tem como foco fortalecer a seleção, enquanto a informação busca corrigir a assimetria de informação potencial, com isso fortalecendo a qualidade da escolha.

Lodge, contudo, admite que a “caixa de ferramentas” em si oferece pouca informação sobre como fixar ou fortalecer os mecanismos de accountability e transparência nos regimes regulatórios. Para tanto, o autor recorre a doutrinas da administração pública que poderiam direcionar princípios ou idéias sobre o que deve ser feito na administração nesse sentido. As doutrinas citadas (*Fiduciary Trusteeship*, *Consumer Sovereignty*, *Citizen Empowerment*) diferenciam-se amplamente pelos mecanismos a que recorrem e pela ênfase atribuída às instituições públicas, à responsabilidade dos atores envolvidos, aos procedimentos administrativos utilizados, conforme mostra a tabela abaixo.

**QUADRO 3 – Accountability e Transparência nos Regimes Regulatórios**

	<i>Fiduciary Trusteeship</i>	<i>Consumer Sovereignty</i>	<i>Citizen Empowerment</i>
Processo decisório voltado para a fixação de normas	Legislativo e processo decisório tecnocrático	Competição entre um conjunto de regras e escolha individual	Retórica da inclusão de distintos pontos de vista
Transparência das regras a serem seguidas	Padrões profissionais e legalidade	Obrigações contratuais e leis de competição	Publicidade das normas e acesso às regras procedimentais
<i>Accountability</i> e transparência das atividades reguladas	Supervisão através do controle dos especialistas, competição política, representação dos consumidores	Competição e critérios definidos, revelação das informações exigidas, foco no indivíduo	Supervisão através das leis de participação
<i>Accountability</i> e transparência dos controles sobre as atividades reguladas	Informando as responsabilidades e legalismo	Competição entre normas e entre agências, mecanismos de escolha, revelação de informações e correção legal.	Envolvimento, supervisão de mandato, envolvimento de grupos de interesse
<i>Accountability</i> e transparência na avaliação dos processos Fonte: Lodge (2004)	Revisão por especialistas (comissões e força tarefa)	Evolução da ordem competitiva, ajuste mútuo através dos processos de descoberta.	Participação imediata, inclusão de bases afetadas

De acordo com a doutrina administrativa denominada *Fiduciary Trusteeship* a regulação deve ser exercida em uma ordem legalmente estruturada, de modo a minimizar a ação discricionária e reduzir o grau de arbitrariedade no processo decisório. Nesse caso *accountability* é conduzido via supervisão e revisão das autoridades e especialistas responsáveis. Em termos de transparência essa doutrina enfatiza a importância da representação (através de uma comissão de técnicos especialistas e políticos eleitos), e o uso limitado da ferramenta voz por parte dos indivíduos, por meio dos seus representantes eleitos.

*Consumer Sovereignty*, ao contrário, considera os cidadãos os melhores juízes de suas próprias necessidades e isso pode ser observado na medida em que lhes é permitido fazer suas escolhas em um ambiente competitivo. Desse modo, o significado da competição é enfatizado, permitindo ao indivíduo utilizar-se da vantagem das escolhas voluntárias sobre o consumo de qualquer bem particular. O auto-interesse do provedor de bens regulados também é considerado, na medida em que cabe a ele ofertar o maior número de informações sobre o seu produto, pois disso depende sua reputação. Ser *accountable* e transparente em sua atividade aumenta suas chances de sobrevivência.

Finalmente, *Citizen Empowerment*, encoraja a participação heterogênea de grupos e indivíduos mais diretamente no processo decisório como a forma legítima de controle público. Nesse caso, a elaboração das normas regulatórias deve ser acompanhada de perto e leis favorecendo esta participação são requeridas. Essa doutrina, embora não mencione diretamente, está estreitamente vinculada ao conceito de *societal accountability* que surge em oposição à crença na eficiência de mecanismos de *accountability* vertical, como eleições, agregando ao *accountability* valores presentes em conceitos como esfera pública, participação e sociedade civil<sup>25</sup>.

Finalmente, o estudo de Lodge sugere avanços importantes da literatura. Tem-se que a atribuição de responsabilidades e controles não se restringe a esfera estatal, os atores não-estatais que operam no ambiente regulatório podem e devem estar submetido a um processo de controle e prestação de contas ao público, o que em última análise rompe com a visão mítica da atuação neutra do mercado. Além disso, o autor sustenta que o desafio está em desenvolver uma ação coordenada entre os atores e realizar a supervisão. Adiciona-se o fato de que para o autor, *accountability* e transparência não são apenas benefícios os quais se busca obter mais. A maneira como tais instrumentos são designados afeta fundamentalmente o modo como o poder é alocado e negociado em qualquer regime regulatório.

<sup>25</sup> Ver CRUZ, Verônica (2006).

#### **2.4 Considerações Finais**

O objetivo desse capítulo foi apresentar os fundamentos teóricos da atividade regulatória na qual se baseia toda a antítese moderna, ou seja, a retórica adotada pelos governistas na condução do processo de Reforma do Estado. A teoria regulatória em questão é em grande medida identificada com abordagem de análise liberal. O cunho antiestatal dessa teoria torna-se evidente quando estão em questão as atribuições do Estado e o alcance do seu poder. Desse modo sua adoção na política dos anos 90 reforça a hipótese de que a Reforma do Estado, expressão da política desse período, ocorreu com a anuência e a identificação com os paradigmas neoliberais, muito embora os governantes e ideólogos desse período quase sempre o neguem.

Nota-se que tanto ao longo do período em que predominou a regulação de serviços por meio da propriedade pública de empresas estatais na Europa e na América Latina, quanto recentemente, com a regulação via agências independentes, é observável a existência de vícios administrativos e riscos políticos aos quais nem sempre se pode escapar. A proteção do interesse público atualmente requer tanto ou mais empenho para neutralizar os interesses de grupos privados. Após a análise dos fundamentos e princípios dos mecanismos institucionais disponíveis, ao que parece, há mais desafios do que garantias de atuação eficiente dos agentes públicos e privados.

Com base em todos os fatores apontados pelos autores aqui destacados pode-se afirmar que são três os pilares sobre os quais se fundamentou teoricamente a criação das agências reguladoras autônomas: delegação, credibilidade e especialização dos agentes. Adicionam-se a esses fatores motivadores da criação das agências autônomas as falhas de governo, reveladas pela corrente de viés econômico para o qual a incapacidade dos agentes governamentais de dar conta de toda a complexidade administrativa e regulatória exigiria uma nova ordem institucional.

Porém, nesse estudo todos esses fatores que constituiriam a motivação básica para a criação das agências reguladoras são observados criticamente. Além de notar uma desconfiança exagerada das instituições públicas tradicionais, a solução proposta parece

não corresponder na prática à sua elaboração teórica. Curiosamente, apesar de vir acompanhada de uma retórica de modernização das instituições, a elaboração do desenho institucional das agências reguladoras é ele próprio recheado de elementos administrativos ultrapassados e mesmo incompatíveis com um ambiente administrativo democrático, como

o insulamento burocrático e a precariedade dos mecanismos de controle público, que na realidade são mais propagados do que verificados empiricamente, como será observado em capítulo posterior.

Ao que parece, a elaboração teórica sobre o funcionamento das agências reguladoras baseada em credibilidade é toda ela voltada para atrair o mercado, ou seja, investidores e acionistas, cujos recursos são indiscutivelmente imprescindíveis para o desenvolvimento. No entanto, enquanto estrutura de governança, a face das agências revela-se exageradamente voltada para este segmento enfraquecendo o papel político a ser desempenhado por esses núcleos burocráticos.

Os estudos apresentados neste capítulo são notáveis e trazem em comum o reconhecimento do começo do século como sendo a era do Estado Regulador. Assim como ao longo do período pós-guerra observamos a construção (1950-1970) e o desmantelamento do Estado de Bem-estar e o Estado Desenvolvimentista (1980-2000), atualmente vemos a difusão e a institucionalização de novas estruturas de governança com contornos bem definidos que, no entanto, ainda produzem resultados controversos. Alguns desses estudos adquiriram grande relevância, mas merecem uma análise crítica, pois ignoram parte do papel das instituições. Outros estudos devem seguir esclarecendo e questionando a difusão das novas estruturas como modo de desafiar as análises dominantes de economia política sobre o Estado Regulador.

A análise das motivações para a criação das agências reguladoras parece ignorar que tais agências regulam o provimento de bens e serviços públicos de primeira necessidade, daí a razão pela qual a subserviência em relação ao mercado requer revisão. Ao considerar qualquer movimentação pouco maior do Estado uma intervenção sempre nociva e perigosa

à “boa regulação” é não apenas uma avaliação ideologicamente exagerada, mas também uma canonização do mercado, cujas falhas não são menos conhecidas.

Do mesmo modo, o estudo observa criticamente as razões contidas por trás da crescente delegação de poderes às agências reguladoras. De acordo com os teóricos analisados a delegação de poderes para agências autônomas deve-se em grande medida a autoridade e confiabilidade atribuída a tais agências, o que em primeira instância favorece a atração de investimentos. Contudo viu-se também que a delegação pode simplesmente ocultar outras razões dos políticos e decisores como determinados custos de decisão ou responsabilidades indesejadas o que, aliás, é um comportamento comum e típico da dinâmica de formulação e implementação das políticas públicas.

Assim se a função das agências reguladoras é dar credibilidade às políticas governamentais, deve-se ter com clareza que essa mesma delegação também insula as políticas. Quando isso ocorre os políticos estão na verdade trancando tais políticas e tentando perpetuá-las por quanto tempo for possível. Por outro lado, o processo democrático implica que as políticas possam ser alteradas ou suprimidas pelo novo partido ou coalizão no poder. Se isso, por um lado, caracteriza incerteza política para o mercado, por outro lado, caracteriza alternância de poder e, conseqüentemente, incorporação de novos interesses à arena política.

Ainda que as ramificações teóricas do neo-institucionalismo tenham sido apresentadas aqui como sendo pouco satisfatórias para explicar todas as razões que fomentaram a criação e depois a difusão das agências reguladoras do ponto de vista teórico, considera-se que elas trazem uma contribuição válida ao apresentar-nos um conjunto de argumentos que, em certa medida, se conformam aos argumentos anteriores e reforçam a construção hipotética do estudo em questão, na qual agências reguladoras são instituições exógenas, importadas e sem conexões com as demais instituições locais, na maioria dos casos. Sua natureza excêntrica tende a chocar-se em um primeiro momento com as instituições locais e, em seguida, incorporam-se a elas, ocasionando por sua vez um diferenciado arranjo institucional, cujo desempenho suscita muitas controvérsias.

Finalmente, este estudo sustenta que se a delegação de poderes às agências reguladoras autônomas ao mesmo tempo em que soluciona o problema do comprometimento com a credibilidade, simultaneamente cria outro desafio. O princípio básico da teoria democrática é que as políticas públicas devem ser objetos de controle exclusivo daqueles que estão sujeitos ao *accountability* eleitoral. O desenho institucional das agências reguladoras viola esse princípio, permitindo que tecnocratas que conduzem tais agências concentrem todo o poder.

Como tornar o exercício desse poder democraticamente controlado? Essa deveria ser a questão em voga. Todavia, como será visto em capítulo posterior, ao menos pelo lado de certos governos nacionais (reformistas ou não), além de não haver um movimento efetivo no sentido de promover a transparência do processo decisório das agências, na prática opera outra preocupação: preservá-las tal como são e assegurar, a todo custo, o seu controle. Já pelo lado da sociedade observa-se um crescente movimento questionando o insulamento como mecanismo para assegurar a eficiência e buscando a introdução de mecanismos que não permitam que o controle social se restrinja a um *accountability* de resultados.

Definitivamente agências reguladoras independentes e *accountability* e transparência estão teoricamente em caminhos opostos. Isso não significa, no entanto, que esse quadro não possa ser modificado. Todavia diversas barreiras terão que ser suplantadas. Quando analisamos o desenho institucional das agências reguladoras nota-se que em sua própria estrutura estão presentes elementos contrários ao controle amplo e irrestrito, como é o caso da delegação usada com fins de insulamento burocrático. Nesse caso, é possível que uma reforma seja insuficiente, pois a inflexibilidade das agências está entre suas características estruturais.

Ante o exposto essa análise conclui que o que propõem os reformadores, com base em todas as teses sobre reforma regulatória, bem como a defesa de seus méritos é, em grande medida, fruto da interpretação que esse grupo tem da política propriamente. Embora

discordem e possam negar veementemente, os governos reformadores que levam a cabo a reforma regulatória dos anos 80 e 90 na Europa e América Latina possuem a mesma fonte ideológica - o liberalismo -, a partir do qual se explica a crença inabalável no desempenho do mercado. Além disso, nota-se que esses atores vêem a política não como uma disputa ou uma arena de conflitos de interesses, mas como uma busca por instituições ideais e regras para regulação da vida social.

### Capítulo III - A Antítese Moderna: Estado e Regulação no Brasil nos anos 90

Este capítulo analisa os principais pressupostos da Reforma do Estado, bem como o arcabouço institucional que deu origem às agências reguladoras. Busca-se aqui explorar todo o conteúdo teórico-ideológico que compôs a retórica oficial do governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) e, em seguida, mais especificamente explorar suas determinações para o funcionamento dos setores específicos de telecomunicações e energia, previstos para funcionarem sob a fiscalização das agências reguladoras. Espera-se demonstrar toda a expectativa dos reformistas com relação aos limites da atuação do Estado, ao menos no plano normativo, deixando para o capítulo posterior a observação empírica da atuação desse novo Estado Regulador nos citados setores<sup>26</sup>. Para alcançar esse objetivo será feita uma discussão sobre os documentos que embasaram a Reforma, juntamente com a legislação pertinente, considerada condição fundamental para se compreender melhor as expectativas dos reformistas e a dimensão das mudanças suscitadas pela Reforma do Estado no âmbito da regulação.

Este capítulo apresenta o que este estudo denominou a “antítese moderna”, ou seja, toda a retórica e conjunto de idéias apresentados pelos reformadores, incluindo o discurso oficial, referente à necessidade de instituições que correspondam mais adequadamente aos novos padrões de interação entre o Estado e os setores a serem regulados. Tais instituições devem ser dotadas de características específicas capazes de obstaculizar a penetração dos legados políticos, apresentados no capítulo anterior, considerados incompatíveis com a nova realidade. As agências reguladoras autônomas são apresentadas pelos reformadores como uma fórmula indefectível de lidar com as falhas de mercado. Como será visto, elas são também referências simbólicas da modernização institucional que os reformadores julgavam imperativa para restabelecer a governança estatal em uma nova época.

A abordagem adotada neste estudo entende que a “antítese” corresponde a uma interpretação crítica por parte dos reformadores do que é aqui chamado de “tese brasileira”,

<sup>26</sup> Para evidenciar esse conteúdo ideológico da Reforma esta análise se baseia fundamentalmente nos trabalhos de Bresser Pereira, que na época foi considerado um dos principais artífices e ideólogos da Reforma do Estado, na função de Ministro do MARE (1995-1998).

isto é, corresponde a uma interpretação negativa dos legados políticos herdados da matriz tradicional de pensamento da Era Vargas, onde se encontra o pilar do Estado de Direito brasileiro, além de outras contribuições no plano das relações sociais. A “antítese” reserva aos legados políticos a responsabilidade pelo mau funcionamento de distintos aspectos da política e da administração pública no Brasil.

Além disso, esta análise questiona o impulso reformador do governo Cardoso, que entende que todo arranjo pré-existente deve ser substituído e defende incondicionalmente a criação de novos arranjos institucionais sem que se conheça na verdade seus impactos e ainda ignorando a possibilidade da inadequação desses arranjos à sociedade brasileira. Essa abordagem tem sua materialização na Reforma do Estado que, visando eliminar vestígios do que consideram traços de atraso e degeneração da política e ainda obstáculo à democratização, criam novas instituições sem, no entanto, empreender uma avaliação crítica da contribuição dos legados no plano político e social<sup>27</sup>.

### **3.1. Mudança Institucional e Ideologia**

Considera-se importante destacar que embora os governos precedentes tenham tido iniciativas no sentido de promover mudanças institucionais, foi no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que se observou a criação de toda uma estrutura para pensar e discutir aspectos das reformas tidas como necessárias. Em 1995 a criação do MARE, Ministério da Administração e Reforma do Estado, ao qual caberia delinear com clareza os passos a serem adotados já era bastante indicativa do impulso do governo para implementar mudanças estruturais. Dentre os governos reformadores na Nova República, a administração de Fernando Henrique Cardoso destaca-se pelas mudanças mais radicais, sobretudo no plano econômico, dado seu grau de compromisso com os postulados de liberalização. Assim, não apenas em quantidade, mas também em qualidade, este governo aprofundou o processo de privatizações, que já se encontrava em andamento nas administrações anteriores de Collor (1990- 1992) e de Franco (1992-1994).

<sup>27</sup> Essa crítica não deve ser interpretada, no entanto, como visão conservadora desta análise, de rejeição incondicional a reformas de qualquer natureza, tão pouco cabe o entendimento de que as instituições políticas, econômicas e administrativas brasileiras funcionem na mais perfeita ordem.

Além do MARE duas outras instâncias foram criadas: a Câmara de Reforma do Estado e o Conselho de Reforma do Estado. O Conselho de Reforma contava com a participação de representantes de diversos setores da sociedade (entre intelectuais e empresários) e de instituições públicas, além de notadamente integrantes do alto escalão burocrático e tinha como a finalidade de discutir os contornos dos princípios doutrinários que iriam orientar a Reforma do Estado<sup>28</sup>. O propósito da criação do CNRE era dar às decisões dos reformistas um caráter inclusivo e abrangente. Assim, esses ostentavam uma imagem democrática e destacavam a peculiaridade dessa instância de reflexão, lembrando que não havia similar na história do planejamento público. Porém, a existência dessas instâncias não pareceu suficiente aos críticos da Reforma que lhe atribuía caráter apenas tecnocrático, e suas decisões reduzidas aos interesses de setores ligados a elite burocrática e econômica.

O que ficou definido por esse governo em termos de mudanças institucionais é expresso pelo Plano Diretor de Reforma do Estado, doravante PDRE, elaborado pelo Conselho de Reforma do Estado, o qual apresenta o desenho institucional da Reforma. A partir da sua divulgação o PDRE, caracterizado por apresentar em linguagem simples as idéias que iriam dominar as decisões dos gestores públicos a partir daquele momento. O texto se caracterizava também por ter uma retórica repleta de conceitos inovadores por um lado, mas por outro também trazia conceitos imprecisos e com poucos pontos de contato com a realidade da administração pública brasileira. Ainda assim ganhou a adesão de parte da opinião pública, ao mesmo tempo em que uma forte crítica a esse documento mantinha-se irredutível. Mas, de fato o PDRE pode ser considerado a “bíblia” que informava o pensamento predominante do governo Cardoso relativo às diretrizes para o funcionamento das instituições.

<sup>28</sup> O Conselho é um colegiado instituído pelo Decreto nº 1.738 de 8 de dezembro de 1995, no âmbito do MARE com o objetivo de proceder a debates e fornecer sugestões à Câmara da Reforma do Estado. Seus doze membros são designados pelo Presidente da República para um mandato de três anos. Ver no Anexo I a composição do Conselho de Reforma do Estado.

No PDRE fica estabelecida uma nova estrutura do Estado. Ele redefine as bases da descentralização do aparelho de Estado e estabelece proposta e estratégia de implementação de sua reconstrução, considerando os novos modelos organizacionais. Conforme explicitado anteriormente, a Reforma trazia também o desafio de contribuir para a consolidação democrática, assim entre os valores difundidos pelo Plano Diretor estavam incluídos a transparência, participação e controle da esfera pública pelo cidadão, associados à eficiência e eficácia da ação governamental. Nesta proposta é feita uma releitura da administração direta e indireta buscando equilíbrio e fortalecimento tanto da esfera formuladora quanto da esfera executora da política.

O texto do PDRE pode ser criticado sob muitos aspectos. A supervalorização de conceitos como “consumidor” ou “cliente” em detrimento de “cidadão” é um desses aspectos, destaca-se ainda que, na verdade o discurso centrado no consumidor não encontra na reforma do setor de prestação de serviços mecanismos compatíveis com a relevância que lhe é conferida (Coutinho, 2000). Outro aspecto seria ainda a insistência sem ressalvas na tese da falência do Estado Burocrático, negando o papel de instituições de impacto social inquestionáveis que tiveram origem naquele período, além de ignorar o fato de que uma cultura política administrativa surgiu e se consolidou dos anos trinta aos dias atuais, cabendo à Reforma o papel impraticável de superá-la no curto prazo. Soma-se a isso, a criação de instâncias com núcleos dirigentes autônomos, leia-se insulados, favorecendo a permanência de lógicas corporativas ou a prática da captura, o que é no mínimo paradoxal em uma proposta de reforma que pretende promover a eficácia e a eficiência da ação do Estado.

As tais mudanças operadas nas instituições do Estado tinham o propósito nítido de transformá-lo radicalmente, tendo em vista sua limitada capacidade de ação no cenário econômico e social, com forte contribuição de fatores endógenos e exógenos. De um modo geral, se identificou a crise fiscal do Estado e o conseqüente esgotamento da sua capacidade de financiamento como um fator de estímulo para reformas. Em meados dos anos 70 já se identificava tal crise em países industrializados do norte. Nos anos 80 também observou-se

a sua extensão para a América Latina, que já experimentava os efeitos de crises internas sucessivas típicas de economias pouco consolidadas.

Além disso, se agrega à experiência latino-americana, especialmente no caso brasileiro, os fatores exógenos como a globalização e a pressão de agências internacionais em prol de políticas de estabilização e ajustes sob a forma de condição para a obtenção de ajuda financeira. No plano interno contribuiu para um ambiente de reforma o alto índice de inflação, e o desgaste do padrão político-institucional centrado no Estado.

O fato é que esta proposta cognominada modernizante pelos reformistas no início dos anos 90, cuja base é fortemente inspirada na doutrina liberal, ocupou o debate político ao longo das décadas de oitenta e noventa e ainda gera controvérsias e opiniões divergentes. Entretanto, passados alguns anos, possivelmente, as posturas estejam menos definidas em relação às clivagens ideológicas pró-mercado ou pró-Estado que assumiram o debate no seu início, sendo agora mais voltadas para a atuação qualitativa do Estado mais propriamente, ou seja, à sua capacidade de gestão.

Possivelmente a atenuação das clivagens no âmbito do debate sobre a Reforma tenha avançado em função de um amadurecimento dos atores políticos, dada a percepção que as dicotomias podem turvar as análises correntes. Assim, por um lado se viu a formação de um consenso em torno da rejeição do Estado no formato estatistaconcentrador, amparado pelos processos internos, sobretudo os altos índices de inflação, a que ele não mais respondia com a política de substituição de importações, mas também pela pressão internacional, marcada por uma agenda de políticas de ajuste e estabilização. Por outro lado, se viu também a formação de um consenso em torno da idéia de que o fortalecimento das condições de governabilidade, ocasionado pela Reforma do Estado, deveria ocorrer estreitamente vinculado à consolidação das instituições democráticas.

Contudo, apesar de incorporado à agenda de prioridades, a pauta de reformas revelou-se particularmente polêmica. Em sua análise sobre a crise do Estado dos anos 80 a 90, Diniz (1997) explica que esse fato gerou inúmeras dificuldades de implementação da

agenda de reformas, provocando em alguns momentos paralisia das discussões. Ela explica que como toda reforma que cai na categoria de bem público, a reestruturação do Estado gera problemas de ação coletiva. Assim, apesar de resultar em ganhos para todos, a cooperação exige sacrifícios que, de acordo com a racionalidade de cada indivíduo, não se justificam<sup>29</sup>. Além disso, outros pontos da Reforma por acarretarem alguns custos para grupos localizados geraram ainda mais resistências<sup>30</sup>.

No que se refere à questão ideológica é importante identificar no âmbito das mudanças institucionais a passagem da administração pública burocrática para a administração gerencial. Essa é seguramente uma das reformas que enfrentaram as maiores pressões desfavoráveis à sua implementação, talvez superada apenas pela reforma previdenciária, por afetar interesses específicos de setores corporativos, no caso a burocracia pública. Nessa ocasião, como retórica os reformistas aderiram à tese de que o modelo burocrático, além de descompassado e anacrônico em relação aos novos princípios de eficiência e eficácia administrativa, impediria sobremaneira uma interação entre os atores sociais e os antigos legados políticos.

Para Bresser Pereira a burocracia pública, com suas origens no Estado Patrimonial deveria, para melhor atuar no Estado Moderno e atender aos cidadãos, mudar sua *rationale* e romper com o padrão de ações da maioria dos seus integrantes, voltado quase sempre para o seu próprio interesse. A partir dessa avaliação do funcionamento da administração com integrantes que buscam simultaneamente atender seus interesses privados e afirmar o papel

<sup>29</sup> Sobre esse ponto é válido retornar a discussão sobre a centralidade do Poder Executivo no capítulo I deste trabalho, onde se nota que Eli Diniz e Fabiano Santos atribuem à fatores distintos as dificuldades de implementação das reformas antes de 1994. Diniz destaca o problema *olsoniano* de ação coletiva no qual estariam se impondo custos para grupos localizados difíceis de serem justificados e com benefícios difusos. Já Santos sustenta que o mérito é do próprio sistema político que, amadurecido, reservou espaço próprio para a análise das reformas constitucionais pós-1994.<sup>30</sup> Ainda que dificuldades de implementação tenham marcado as primeiras iniciativas de reformas, a crise do setor público, caracterizada, sobretudo, pelo desequilíbrio fiscal, era reconhecida como um problema urgente, tanto em países centrais como nos periféricos, por esta razão a idéia de reformas resistia. Agrega-se a isso o fato de nesse contexto emergirem governos conservadores em países como Estados Unidos e Inglaterra com posições doutrinárias de cunho econômico fortemente liberal, ressaltando a primazia do mercado frente às conseqüências nefastas do gigantismo estatal.

do Estado é que se propõe a sua atomização e fragmentação a partir da Reforma do Estado. Inserida nessa perspectiva é que se encontra o conceito de cidadão-consumidor.

Na análise de Ravena (2004) ela observa que de forma mais imediata, a solução para a ineficiência da administração pública, verificada a partir de uma reflexão que considera maniqueísta, a reforma centrou a mudança na postura do administrador. Para Ravena a questão tornou-se quase moral e saiu do âmbito institucional. Além disso, adotou-se a polarização entre a administração boa e a ruim para referir-se a cada abordagem administrativa, situando-as como formas excludentes de gestão.

Ravena sustenta que a questão ideológica que percorre as afirmações dos reformistas é identificada quando eles asseguram que não sendo possível dentro da nova ordem (administração gerencial) a captura da esfera privada daquilo que é público, não haveria riscos de corrupção, clientelismo e outros desvios para os quais a burocracia havia desenvolvido controles procedimentais na maioria das vezes ineficientes. Assim, é na concepção de patrimônio público e privado do administrador que estaria o foco da mudança, sendo esta, portanto, de caráter ideológico uma vez que tem como foco o campo do comportamento humano.

Ravena, no entanto não discute o mérito das propostas ou como tais mudanças ideológicas, culturais do administrador seriam suficientes para inibir comportamentos afinados com os legados políticos-institucionais, tradicionalmente inseridos nas interações político-administrativas brasileiras. Ela revela, no entanto, como a argumentação acerca da necessidade da reforma administrativa é pouco focada nos aspectos relativos aos arranjos institucionais propriamente ditos. Assim, apenas em circunstâncias pontuais, como a ocorrência de comportamentos do tipo *rent-seeking*, a utilização de métodos burocráticos seria realizada.

Deve-se adicionar a esta crítica um fato que a ambição reformista parece ignorar: administração pública e burocracia racional-legal caminham juntas no Estado capitalista moderno e é esta estrutura administrativa, ou forma de dominação conforme denominou

Weber, que estabeleceu a separação clara e necessária entre a esfera pública e a esfera privada. Não cabe a este estudo uma elaboração maior das características e premissas do Estado burocrático ou racional-legal weberiano. Contudo, não é possível acolher a idéia de que a administração gerencial, ao transferir instrumentos utilizados na gestão privada para a administração pública, teria condições de inibir padrões sociais interativos contrários à ordem democrática.

Ainda que o modelo burocrático tenha debilidades, como as apontadas pelo próprio Weber ao definir a burocracia em termos de tipos ideais, e ainda as destacadas por Prates (2004) (ênfase no formalismo, na meritocracia e a associação entre conhecimento técnico e o controle dos “segredos” de Estado) não encontra na administração gerencial a solução de seus limites e restrições, isto é, mecanismos capazes de impedir a reprodução dos legados políticos e de aspectos característicos do Estado Moderno.

Boa parte da literatura da Ciência Política, da Administração Pública e da Economia produziu ao longo dos anos noventa argumentos reduzindo a burocracia às suas características negativas. Com o amparo da teoria da escolha pública a burocracia foi inteiramente responsabilizada pela ineficiência do Estado no desempenho de sua função principal, a de prover bens públicos. Todavia, fortalecendo as avaliações baseadas no senso comum, a burocracia foi responsabilizada também por todo comportamento do tipo *rent seeking*, pela corrupção e pelo crescente *déficit* público.

Em oposição ao *mainstream* Peter Evans (1995), em sua análise sobre a contribuição das instituições públicas para o desenvolvimento econômico, resgata a perspectiva weberiana de burocracia e destaca a contribuição do seu papel para o fortalecimento da economia, especialmente a de países emergentes. Segundo esse autor, o fracasso de países na promoção do desenvolvimento é resultado justamente da ausência de uma estrutura burocrática, ao contrário do que argumentariam os autores identificados com a doutrina do neoliberalismo, para quem esse fracasso se deveria exatamente à burocratização excessiva do ente estatal.

Para este autor as experiências recentes dos países asiáticos que alcançaram o crescimento econômico, mas que há menos de trinta anos ostentavam indicadores sociais semelhantes aos de países africanos é reflexo do papel desempenhado pela burocracia estatal cujas características, como o recrutamento meritocrático, o estabelecimento de carreiras de longo prazo, o senso de dever e lealdade, já haviam sido apontadas como virtuosas por Weber. Ao contrário, casos de países onde o ente estatal se apresenta como um “Estado predador”, no sentido literal do termo, em que a relação com a sociedade é marcada pelo espólio de seu patrimônio comum e pelo baixo desempenho no provimento de bens e serviços é resultado da falta de uma estrutura burocrática capaz de controlar por meio de regras os comportamentos dos atores sociais, direcionar demandas e sistematizar procedimentos.

Para Evans em um ambiente predatório a autonomia estatal significa o não compartilhamento de objetivos pelas forças sociais. Neste caso não há qualquer tipo de controle por classe ou pela sociedade civil organizada. Mas, para o autor, autonomia implica em habilidade para formular objetivos coletivos, ao invés de permitir que funcionários persigam seus interesses individuais. Assim, como solução para impulsionar o desenvolvimento econômico o autor introduz o conceito de autonomia inserida (*embedded autonomy*), no qual o Estado, por meio do aparato burocrático e em sinergia com a sociedade formula e implementa políticas públicas em conformidade com os projetos coletivos.

Além da crença na instituição burocrática propriamente, Evans sustenta que um desempenho governamental positivo, ativista pode ser um fator decisivo para o crescimento industrial (1997). Ao analisar a experiência de países asiáticos o autor reexamina a idéia de que a efetiva participação na atual economia globalizada só pode ser alcançada por meio da restrição do envolvimento do Estado na economia. Ao contrário, ele sugere que uma participação de sucesso no mercado global pode ser alcançada também através de uma atuação mais intensa do ente estatal. Para o autor, se países como Cingapura e China revelam uma conexão positiva e passível de compatibilidade entre sucesso na economia

global e centralidade institucional do Estado, logo a crença que difunde o contrário pode ser explicada como uma tendência ideológica da ordem global.

Ainda no que tange às mudanças institucionais dos anos 90 e seu conteúdo ideológico, deve-se dedicar atenção a esta mudança que está no cerne da Reforma do Estado e que é o foco deste trabalho: a Reforma Regulatória. Observa-se nos últimos anos que a essência das decisões públicas, tanto na América Latina como em países centrais, é no sentido de fortalecer o Estado como ente regulador e transferir para o mercado a responsabilidade pelo provimento de certos bens públicos.

No caso brasileiro, nota-se por parte dos governos reformadores uma super valorização da capacidade de ação do Estado no cenário pós-reformas. Bresser Pereira afirma que a questão da direção que o Estado Regulador tenderá a assumir se localiza no plano ideológico das diversas correntes políticas e, superados esses conflitos, o Estado Regulador tenderá a adotar uma direção que indicará o equilíbrio dessas forças<sup>31</sup>. Em suas palavras temos que:

“Em médio de esses extremos progressistas de los más variados matices, desde la izquierda democrática hasta los conservadores moderados intentan analizar y definir históricamente, em términos menos absolutos por tanto, el papel del Estado Regulador, sea como promotor del desarrollo económico, sea como instrumento de la justicia social. (...) El Estado Produtor o Empresário y el Estado Subsidiador de la acumulación privada deberá ceder lugar al Estado Regulador em um sentido estricto, que formula la política económica vigilando el desarrollo económico y la estabilidad de los precios, y al Estado de Bienestar, que promueve la justicia social.” (Bresser Pereira, 1996)

<sup>31</sup> Nesse sentido, entre as medidas adotadas, os reformadores não indicam os instrumentos através dos quais o Estado Regulador que surge promoverá o desenvolvimento econômico e a justiça social. De modo complementar, o governo em questão também não apresenta políticas nacionais nessa direção, além dos limites da busca pela estabilidade e controle da inflação.

Claramente inseridas na doutrina liberal, essas medidas adotadas em nível mundial e impulsionadas pela globalização e pela difusão de novas tecnologias, divergem das reformas anteriores porque tem como foco a redefinição do tamanho do Estado, o que implica em uma mudança profunda de suas atribuições e princípios sociais, econômicos e institucionais<sup>32</sup>.

Organismos internacionais, bem como suas lideranças, ajudaram a difundir as diretrizes da nova ordem voltada para o fortalecimento do mercado em detrimento da capacidade de intervenção do Estado. Suas “recomendações” foram amplamente implementadas ao longo da década de 90 pelos países centrais e tidas como um plano de ação para as reformas nos países periféricos, nos quais, em muitos casos, a adesão tornou-se uma condição, direta ou indireta, para o acesso a recursos e investimentos. O relatório da OCDE, por exemplo, sobre Reforma Regulatória sustenta que o objetivo fundamental da desse tipo de reforma é melhorar a eficiência das economias nacionais e sua habilidade para adaptar-se às mudanças e permanecer competitivas. As reformas que dão ênfase às pressões competitivas fornecem poderosos incentivos para as empresas tornarem-se mais eficientes, poderosas e competitivas. (OCDE, 1995)

Sendo a regulação classificada em três categorias, (regulação econômica, regulação social e regulação administrativa) a OCDE explica que reforma nesse caso pode significar revisão de uma regulação singular, eliminação ou reconstrução de um regime regulatório inteiro e suas instituições ou ainda melhorias no processo de elaboração de regulações e reformas. No entanto, o que esse relatório não menciona são os contextos em que ocorrem tais reformas e ainda o grau de liberdade dos estados nacionais para conduzi-las ou não. Considerando as assimetrias existentes entre os atores envolvidos e as distâncias entre os cenários nacionais e o internacional, nota-se a miopia da OCDE, bem como de outros organismos (FMI, Banco Mundial, BID) os quais supõem ser um único desenho regulatório adequado aos mais variados países e economias.

<sup>32</sup> Reforma do Estado dessa dimensão havia ocorrido durante a administração desenvolvimentista de Getúlio Vargas, cinquenta anos antes, cujas mudanças abarcaram a administração pública, a criação de empresas estatais, entidades reguladoras de setores específicos, leis trabalhistas e a instituição do padrão corporativo de intermediação de interesses.

Como efeito expressivo desse redimensionamento das instituições estatais, derivado da moderna reforma regulatória, foram criadas no Brasil as agências reguladoras autônomas. Nos termos do PDRE havia dois tipos de agências: reguladoras e executivas. As agências reguladoras são mais autônomas do que as agências executivas, na medida em que a autonomia das primeiras deriva do fato de executarem políticas de permanentes do Estado, enquanto as últimas devem realizar políticas de governo. As agências reguladoras executam uma política de Estado, prevista na lei de sua criação, que, em princípio, não deve variar com a mudança de governo. Em geral regulam preços, e sua missão é garantir a competição (Pereira, 1998 e 2002).

A adoção das agências reguladoras, notoriamente inspiradas em instituições regulatórias internacionais, em nenhum momento passou por qualquer avaliação que pudesse antecipar o impacto de sua adoção no cenário brasileiro. As convicções sobre a eficiência desse modelo pelos reformistas, além de difundidas como verdades absolutas, fizeram com que se ignorasse a possibilidade desse arranjo se confrontar com a cultura política e administrativa dominante, além de outras vicissitudes das instituições brasileiras. Assim, as agências reguladoras foram criadas sem que se dispusesse de qualquer evidência sobre os resultados de sua adoção. Como ressalta Nunes:

“Na política, acordos sobre futuros desejados podem perfeitamente prescindir de exercícios referidos a contingências ou probabilidades decorrentes de interações futuras que serão causadas por decisões presentes. Propostas legíveis e amplamente aceitas substituem a avaliação de suas insabidas conseqüências. São tomadas como soluções, quando na verdade não passam de consolidação presente de expectativas de futuros desejáveis.” (E. Nunes, 2001).

A criação de agências reguladoras se tornou uma espécie de remédio sem contra-indicações para os males que afligem o setor público. Sua adoção indiscriminada, como será visto mais adiante, extrapolou os limites dos setores de infra-estrutura, haja vista a Agência Nacional de Cinema – ANCINE, que seguramente foge aos objetivos iniciais dos

reformadores<sup>33</sup>. Por outro lado, essa mesma disseminação irrestrita de agências autônomas revela, entre outros fatores, a eficácia da difusão da crença reformista que interpreta o arranjo institucional da agência como solução.

Para cumprir os objetivos desse estudo de examinar se, no âmbito dessas agências, os legados político-institucionais foram abolidos, deve-se empreender uma ampla análise institucional das mesmas, bem como dos seus processos, padrões de decisão, sistemas de controle e contexto no qual estão inseridas. Conseqüentemente, tendo em vista que as agências constituem instâncias definidoras de políticas públicas, a partir dessa análise espera-se também delinear a natureza desse novo Estado pós-reformas. Serão consideradas também as análises existentes relativas à sua gênese, as características, a estrutura, e funcionamento das agências no ambiente regulatório.

### **3.2. O papel regulador do Estado: marco legal, estrutura e organização**

A reforma regulatória, especificamente, é considerada neste estudo uma das mais importantes inovações institucionais implementadas pela Reforma do Estado. Isto porque seus desdobramentos vão além das transformações de ordem administrativa ou política, voltadas para a eficiência e eficácia da gestão de sua burocracia. Mais que isso, a reforma regulatória modifica o padrão de intervenção estatal e institui novos instrumentos para que este atue frente aos atores econômicos e sociais. Essas mudanças acabam transformando a natureza do Estado e, conseqüentemente, a transformação do padrão de interlocução entre Estado e sociedade, altera, por sua vez, os resultados das políticas públicas.

Como já foi descrita anteriormente, essa mudança resulta da junção de fatores de ordem interna e externa que favoreceram um ambiente de reformas estruturais. No entanto, cumpre questionar em que medida os novos instrumentos de intervenção estatal, isto é, as novas organizações com o desenho institucional das agências reguladoras são capazes de combater ou solucionar as reais dificuldades identificadas. Assim, caberá a este estudo uma observação profunda da instituição das agências reguladoras autônomas, o que não poderia

<sup>33</sup> Criada em seis de setembro de 2001, através da Medida Provisória nº 2228, esta é uma agência independente na forma de autarquia especial, vinculada ao Ministério da Cultura no dia 13 de outubro de 2003.

vir dissociada de uma comparação com as teses e os valores apresentados, fundamentos ideológicos da reforma que as implementou.

### **3.2.1 Pressupostos**

Seus pressupostos elementares encontram-se no Plano Diretor já citado anteriormente, que redefiniu as bases da descentralização do aparelho de Estado e estabeleceu a estratégia de implementação de sua reconstrução, considerando os novos modelos organizacionais. Conforme já fora explicitado, a Reforma trazia também o desafio de contribuir para a consolidação democrática, assim entres os valores difundidos estavam incluídos a transparência, participação e controle da esfera pública pelo cidadão, associados à eficiência e eficácia da ação governamental. Nesta proposta é feita uma releitura da administração direta e indireta buscando equilíbrio e fortalecimento tanto da esfera formuladora quanto da esfera executora da política.

As agências reguladoras situam-se no plano da administração indireta, e são criadas imediatamente após a privatização das empresas estatais e a quebra de monopólio dos setores regulados. O governo, por meio do Conselho da Reforma do Estado, buscou assegurar que as agências se organizassem segundo os seguintes princípios:

- total autonomia e independência decisória do ente regulador, com o estabelecimento de mandatos para seus dirigentes, nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal;
- autonomia administrativa para regular mediante adoção de novos critérios e formatos mais democráticos e menos intervencionistas e burocratizados, imprimindo celeridade processual e simplificação das relações mantidas pelos atores desse processo;
- participação dos usuários e investidores no processo de elaboração das regulações, com a realização de audiências públicas;

- limitação da intervenção do Estado no limite indispensável à prestação de serviços.

Seguramente é possível afirmar que as agências atualmente operam segundo alguns, mas não todos os princípios enunciados, como idealizaram os reformadores. No entanto, a simples abertura institucional para que núcleos executivos autônomos existam no interior da burocracia pública gerou uma febre de agências no setor, tanto no nível federal quanto no nível estadual<sup>34</sup>.

Autores como Nunes (2001) afirmam que as agências parecem constituir o que ele chama de “um Estado dentro do Estado”. Isso porque, segundo nota o autor, as agências reguladoras acumulam funções dos três poderes:

“As agências podem assumir distintos estatutos jurídicos, desde sua participação na administração direta, até sua existência autárquica e independente. A elas compete funções do Executivo, tais como a concessão e fiscalização de atividades e direitos econômicos, e lhes são atribuídas funções do Legislativo, como criação de normas, regras, procedimentos, com força legal sob a área de sua jurisdição. Ademais, ao julgar, impor penalidades, interpretar contratos e obrigações, as agências desempenham funções judiciárias”. (E. Nunes, 2001)

Nunes afirma que a relação deste “mini Estado” com o outro, que lhe dá origem, ainda requer inúmeros ajustes. De fato o autor tem razão, o próprio formato institucional das agências, desde sua criação até hoje já suscitou muitas controvérsias, envolvendo não apenas os setores regulados e os beneficiários dos serviços regulados, mas também dos três poderes, inclusive o Executivo, ao qual as agências estão submetidas.

Para se entender mais sobre os conflitos suscitados pelas agências deve-se antes de tudo conhecê-las. Primeiramente, as agências têm como seu órgão máximo o Conselho Diretor, composto por cinco conselheiros nomeados pelo Presidente da República e seus nomes devem ser aprovados pelo Senado. Depois de aprovados os conselheiros gozam de estabilidade e suas decisões, tomadas por maioria absoluta, só podem ser contestadas

<sup>34</sup> Ver ANEXO 2.

judicialmente<sup>35</sup>. As agências estão vinculadas aos respectivos ministérios do setor que regulam e muito embora os reformadores desejassem a criação de um órgão plenamente independente, foram barrados pela constituição brasileira que não admite na estrutura administrativa federal um órgão que não esteja sob a esfera de poder do Legislativo, do Executivo ou do Judiciário (Cruz, 2001).

No que diz respeito à sustentabilidade financeira, as agências contam com dotações anuais do Orçamento da União, mas também dispõem de recursos oriundos da arrecadação de multas e outras taxas impostas às concessionárias dos serviços destinadas a fundos específicos<sup>36</sup>. A disponibilidade de recursos próprios seria um forte indicador de independência da agência, não fosse o fato da dotação referente ao orçamento anual antes ter necessariamente que passar pelo Ministério ao qual a agência está vinculada. Dessa forma, cria-se espaço para discricionariedade onde o ministro pode liberar ou não recursos, de acordo com a proximidade que mantêm com o diretor da agência (Cruz 2001).

A disposição de instrumento de regulação também favorece a capacidade da agência para atingir seus objetivos de forma eficiente. Nesse caso não apenas as instituições são importantes, mas também outros fatores de ordem logística contribuem, assim é com a disponibilidade de um quadro técnico de pessoal altamente qualificado. Nesse sentido as agências enfrentam problemas relativos aos baixos salários, incompatíveis com os salários pagos pelas empresas, ocasionando um fluxo constante de funcionários treinados para as empresas dos setores regulados.

As análises mais recentes sobre estas instituições já identificam três gerações de agências<sup>37</sup>. A primeira geração está relacionada com a quebra do monopólio do Estado nos setores de telecomunicações, setor elétrico e de combustíveis, que ocorre entre 1996 e 1997, são elas a ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações), a ANEEL (Agência

<sup>35</sup> Instruções definidas pelo Regulamento das agências ANATEL, ANEEL e ANP. <sup>36</sup> A ANATEL, por exemplo, dispõe do FISTEL (Fundo de Fiscalização das Telecomunicações) que por sua vez é fiscalizado pelo CONTEL (Conselho Nacional de Telecomunicações). <sup>37</sup> Santana (2002) e Nunes (2001), Gameiro (2002).

nacional de Energia Elétrica) e ANP (Agência Nacional de Petróleo).<sup>38</sup> Essas agências têm a missão de monitorar a qualidade dos serviços e cumprimento das metas explicitadas nos contratos com as operadoras e tem em comum o fato de serem agências institucionalmente desenhadas de forma muito semelhante, caracterizando o que se chamou de “kit agência”.<sup>39</sup>

A segunda geração de agências tem a ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) e ANS (Agência Nacional de Saúde), criadas entre 1999 e 2000. Apesar de atuarem em mercados competitivos, essas agências foram criadas sob a inspiração do “kit agência”. Nota-se nesse processo uma negligência do legislador em pensar instituições adequadas aos mercados que regulam e as necessidades do setor, optando pela via fácil de reproduzir o modelo institucional de outras organizações.

Por fim a terceira geração, formada pela ANA (Agência Nacional de Águas), ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres), ANTAQ (Agência Nacional de Transportes Aquaviários) e ANCINE (Agência Nacional de Cinema), criadas entre 2000 e 2002, se caracterizam por regularem setores nos quais o Estado, segundo os princípios da Reforma não deveria ter forte presença, como o de cinema e setores cuja regulação é recente, em função de preocupações com a exploração ambiental, com a água. Esse grupo de agências se distancia do referencial institucional da primeira geração.

O marco institucional da chamada primeira geração de agências reguladoras é todo ele voltado para a credibilidade que o governo queria transmitir aos potenciais investidores, logo após as privatizações. Segundo Gameiro (2002) o governo queria deixar claro que as regras não seriam mudadas por conta de caprichos políticos (para agradar consumidores ou outro grupo político) ou razões macroeconômicas (controle de preços para controlar inflação), de forma a atrair, indevidamente, renda das empresas reguladas.

<sup>38</sup> Ressalta-se que a ANEEL é a única desse grupo que tem o dispositivo legal na sua lei de criação estabelecendo a implantação de contrato de gestão. <sup>39</sup> Autores como Pereira e Muller (2001), atribuem esta semelhança no desenho institucional das agências, que chamam de “isoformismo” a uma falta de experiência regulatória do governo e ao curto período de existência das agências. Para eles esta é claramente uma situação de desequilíbrio.

A afirmação de Gameiro corrobora o argumento de Levy e Spiller (1996), teóricos da regulação que sustentam em suas análises que o sucesso de políticas regulatórias se deve à capacidade dos arranjos institucionais de atrair investimento privado, essa capacidade pode variar de país para país de acordo com o que eles chamam de “dotação institucional do país”, ou seja, o funcionamento dos tribunais, o respeito às normas formais e informais e às capacidades administrativas do país. Eles alegam que a evidencia de bom funcionamento das instituições é fator determinante da credibilidade do país, daí a necessidade de desenvolvimento de uma estrutura de *governance* regulatória que afaste a administração de ações arbitrárias, atraia investimentos e promova eficiência.

No caso brasileiro todas essas garantias foram consideradas no processo de criação das agências, como uma forma de atrair investidores. Porém, algumas questões sempre estiveram presentes ao longo desse processo e mesmo depois, envolvendo os interesses não apenas de investidores, que no caso eram também os regulados, mas também os interesses dos consumidores, dos funcionários e do governo: a ausência de controles democráticos; a ausência de um marco legal bem definido da função regulatória; e as dificuldades na gestão, todas são questões identificadas ainda na primeira geração de agências criadas.

Conforme fora exposto no capítulo II, a questão do controle sobre as agências reguladoras constitui um verdadeiro dilema desde sua criação, pois se contrapõe diretamente à questão da autonomia. Assim, de um lado estão os teóricos da regulação, como Levy e Spiller (1996), por exemplo, defendendo a autonomia como forma de atrair investimentos e serviços eficientes. De outro lado estão aqueles preocupados com o equilíbrio entre o Legislativo e o Executivo, com o *accountability* horizontal e vertical na administração pública e com a captura das agências em detrimento dos consumidores de serviços públicos.

Diniz (1998) recorda que embora, não se possa esquecer que a delegação de autoridade ao Executivo proporcione ganhos de eficiência, a partir de um determinado nível, torna-se prejudicial, implicando subordinação do Legislativo e comprometimento de suas funções de controle e supervisão das ações da burocracia. De fato, se pensarmos no

caso da América Latina, veremos que o diagnóstico da crise do Estado, ainda que sofra variações, identifica na falta de controle público muitos de seus problemas.

Algumas teses tendiam a associar a crise somente a fatores externos. No entanto, hoje se sabe que o descontrole dos gastos públicos, desperdício de recursos, desvios de verbas tendem a aumentar o déficit público e agravam a inflação. Mais que isso, não se pode perder de vista que a ausência de mecanismos de accountability ao longo de décadas permitiu que políticas estatais se afastassem cada vez mais do interesse público, tornando-se ineficientes e particularistas em seus objetivos, deixando como legado um Estado cheio de atribuições, porém fraco em termos de eficácia das suas decisões e na produção de políticas públicas.

Os reformadores, no entanto, parecem ignorar os fatos e reservam para as agências reguladoras um arranjo institucional inspirado no paradigma em que autoridade estatal e eficiência técnica são incompatíveis, deixando-as pouco *accountables*. Os mecanismos formais criados para favorecer o controle público das agências (conselho consultivo, ouvidoria, consulta pública e audiências públicas) até o momento revelaram-se pouco efetivos, indicando a necessidade imediata de ajustes e de outros procedimentos que permitam o fortalecimento e a institucionalização de prestação de contas aos usuários de serviços públicos e organismos de supervisão.

Outras questões relativas à especificidade das agências podem ser percebidas em análises empíricas como a de Gameiro (2002), onde fica evidente que as agências não cooperam entre si, não cooperam com o CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) e têm uma relação delicada como o Poder Judiciário, que com uma decisão em última instância pode comprometer a credibilidade das agências. Essas e outras questões conflituosas das agências não foram previstas pelos reformadores e, de certo modo, já evidenciam a fragilidade do ideário modernizante de agências reguladoras autônomas como um antídoto para todos os males.

### 3.2.2 Arcabouço Institucional

O arcabouço institucional das agências reguladoras autônomas define os recursos e mecanismos pelos quais o Estado passa a regular os setores privatizados. Para fins deste estudo, neste item será analisado comparativamente o desenho institucional formal e informal das agências reguladoras para os setores de telecomunicações e energia, respectivamente ANATEL, ANEEL e ANP, buscando evidenciar os pontos fortes e fracos dessas estruturas regulatórias, tendo em vista suas peculiaridades quanto à capacidade de intervenção do Estado e sua relação com a sociedade.

Conforme vimos anteriormente, de acordo com alguns teóricos, a regulação moderna e eficiente deve necessariamente obedecer a certos requisitos essenciais, entre os quais se destaca a autonomia do órgão regulador, que, como será visto, admite outras classificações. (Wald e Moraes, 1999). Todavia, vários outros itens também são definidores de uma boa regulação e este estudo destacou oito aspectos a serem considerados em cada uma das três agências a fim de se estabelecer um quadro comparativo que informe as tendências de cada um dos desenhos analisados.

#### ANATEL

##### I. Atribuições

A ANATEL, Agência Nacional de Telecomunicações, criada em 1997, possui um arcabouço institucional composto principalmente pela Lei Geral de Telecomunicações e por seu Regimento Interno, além de outras leis, decretos e acordos bilaterais e multilaterais que versam sobre aspectos específicos do setor. De acordo com o Regimento Interno da ANATEL fica estabelecido que na condição de órgão regulador *“compete á agência organizar a exploração dos serviços de telecomunicações, em especial, quanto aos aspectos de regulamentação, outorga de concessão e permissão, expedição de autorização, uso dos recursos de órbita e de radiofrequências e fiscalização”*<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> Regimento Interno da Agência Nacional de Telecomunicações, resolução nº. 270 de 19 de junho de 2001.

A reforma regulatória estabelece que no setor de telecomunicações a responsabilidade pela formulação de políticas permanece com o poder Executivo, representado pelo Presidente da República e pelo Ministério das Comunicações, cabendo à ANATEL a função estrita de implementar as políticas. No entanto, é claramente definida como atribuição dessa agência a adoção de medidas necessárias para o atendimento do interesse público e o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras. Deve ainda, com base no seu poder normativo, disciplinar, entre outros aspectos, a outorga, prestação e comercialização e o uso dos serviços, a implantação e o funcionamento das redes e a utilização do espectro de radiofrequência<sup>41</sup>. Destaco que não são muito nítidas e bem traçadas no arcabouço institucional as definições do que é formulação e implementação de política para o setor, uma vez que várias das atribuições descritas anteriormente podem ser interpretadas como formulação ao invés de implementação.

São também atribuições desta agência reprimir, controlar e prevenir infrações à ordem econômica, de acordo com os procedimentos determinados pela Lei 8,884/94 (Lei Antitruste), estando previsto que a agência se articule com o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (composto por CADE - Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência, SDE - Secretaria de Direito Econômico e SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico)<sup>42</sup>. Também está previsto que a agência se articule com o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, visando a eficácia da proteção dos direitos dos consumidores dos serviços de telecomunicações<sup>43</sup>.

Por fim, destaca-se que ainda que o poder Executivo tenha formulado em linhas gerais as políticas para as telecomunicações, coube a esta agência a elaboração de detalhes das propostas de políticas para o setor. Assim, ficou determinado pela LGT que a ANATEL elaboraria o Plano Geral de Outorgas e o Plano de Geral de Metas de Universalização, submetidos posteriormente à aprovação da Presidência da República por intermédio do Ministério das Comunicações (Amaral, 2000).

<sup>41</sup> Artigos 16 e 17 do Regulamento da Agência Nacional de Telecomunicações. <sup>42</sup> Os dois primeiros órgãos são vinculados ao Ministério da Justiça e o terceiro ao Ministério da Fazenda. <sup>43</sup> Artigo 18 do Regulamento da Agência Nacional de Telecomunicações

## **II. Diretoria e Fóruns Decisórios**

O órgão máximo da ANATEL é o Conselho Diretor composto por cinco conselheiros, dentre os quais um será nomeado Presidente da Agência<sup>44</sup>. Os nomes para a composição do conselho após a nomeação da Presidência da República devem ser aprovados pelo Senado Federal. Após aprovação, os conselheiros gozam de estabilidade e suas decisões tomadas por maioria absoluta, só podem ser contestadas judicialmente, não havendo qualquer submissão ao Poder Executivo.

## **III. Instrumentos**

São instrumentos deliberativos desta agência as resoluções, súmulas arestos, atos, despachos, consultas públicas e portarias, sendo os três primeiros instrumentos de competência exclusiva do conselho. São fóruns deliberativos da ANATEL as sessões e reuniões. As primeiras destinam-se a resolver pendências entre agentes econômicos, consumidores, usuários e fornecedores de bens e serviços de telecomunicações, já as reuniões destinam-se à deliberação sobre assuntos da própria agência<sup>45</sup>.

## **IV. Vinculação**

A ANATEL constitui uma autarquia especial. A Lei Geral de Telecomunicações (LGT) fixou que a agência estaria vinculada ao Ministério das Comunicações, apesar da resistência dos decisores envolvidos em sua formulação, que desejavam um órgão regulador independente nos moldes dos países anglo-americanos. Porém, esta agência, ao menos em tese, presta contas à Presidência da República, ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas, por meio de relatórios de atividades e auditorias.

<sup>44</sup> A atual composição do Conselho Diretor da ANATEL se encontra em anexo. <sup>45</sup> Regimento Interno da Agência Nacional de Telecomunicações, resolução nº 270 de 19 de julho de 2001.

## **V. Organização e Classificação dos Serviços**

No que concerne à organização e classificação dos serviços de telecomunicações no Brasil, cumpre esclarecer que há uma distinção de natureza legal quanto ao regime jurídico de sua prestação em público e privado. O critério de distinção fundamental utilizado é a abrangência do serviço que pode ser coletivo ou restrito.

No caso do serviço de interesse coletivo, a União se compromete a assegurar sua existência, universalização e continuidade. Sua exploração pode ocorrer no regime público. No caso de serviços de interesse restrito a sua exploração ocorrerá em regime exclusivamente privado. Nesse último caso a atividade é baseada nos princípios constitucionais da atividade econômica e depende de prévia autorização da ANATEL. Baseados em critérios considerados essencialmente técnicos ficou estabelecido, por exemplo, que a telefonia fixa é um serviço público, enquanto os serviços de telefonia móvel celular constituem área de exploração privada.

## **VI. Autonomia**

A ANATEL apresenta em seu arranjo institucional forte indicação do seu grau de independência. Todavia, análises empíricas trazem evidências das debilidades desse mesmo arranjo, revelando que em muitos aspectos eles existem apenas em tese, ou, mais que isso, que os determinantes institucionais não são suficientes para assegurar a autonomia da agência na prática, confirmando mais uma vez a forte ocorrência de legados políticos (Cruz, 2001).

O arcabouço institucional sustenta o caráter incontestável das decisões do Conselho Diretor da ANATEL. Acrescenta-se a isso o fato de que uma diretoria colegiada, responsável pela tomada de decisão, como dessa agência, permitiria um monitoramento coletivo da qualidade das decisões, além de ter maior capacidade de garantir decisões melhor fundamentadas e de ter caráter pluralista.

Constata-se também um considerável grau de discricionariedade da agência proporcionado pelos instrumentos regulatórios utilizados na estrutura de incentivos, visando minimizar os efeitos da assimetria de informações entre a mesma e os agentes econômicos. Mas, há que se considerar que se trata de uma discricionariedade devidamente limitada pelo próprio arcabouço institucional. A morosidade ou impasses ao longo do processo decisório também foram limitados pelos prazos bem definidos pelo Regimento Interno e a regra da maioria absoluta em um colegiado composto por um número ímpar de diretores.

A LGT explicita a independência da ANATEL mediante ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira, ficando assegurada toda e qualquer prerrogativa necessária ao exercício de sua competência. Todavia, o próprio poder Executivo reservou para si atribuições específicas relacionadas aos serviços de telecomunicações, que serão exercitadas por meio de decretos<sup>46</sup>.

Do ponto de vista financeiro a ANATEL dispõe das seguintes fontes de receita; dotações anuais no Orçamento Geral da União e a arrecadação de multas e outras taxas impostas às concessionárias dos serviços de telecomunicações destinadas ao FISTEL – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações, que passou a ser administrado pela ANATEL, proporcionando o atendimento de despesas realizadas no exercício de sua competência. (Wald e Moraes, 1999) Cabe ao CONEL (Conselho Nacional de Telecomunicações) fiscalizar a arrecadação e o recolhimento de tais taxas<sup>47</sup>.

Por fim, apesar da LGT ter previsto a composição do quadro administrativo da ANATEL, esse permanece indefinido, sendo composto majoritariamente por funcionários contratados pelo regime da CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas. Nos primeiros quatro anos do governo Fernando Henrique Cardoso a ANATEL funcionou com funcionários “emprestados” ou remanejados das antigas estatais, mantidos com contratos

<sup>46</sup> Artigo 18 da Lei 9.472/97 – LGT. Além disso, setores inteiros, como o de radiodifusão, ficaram de fora da órbita da ANATEL, graças ao lobby da bancada radiodifusora no Congresso e aos demais empresários do setor que manifestam continuamente a preferência para lidar diretamente com o Ministério das Comunicações. <sup>47</sup> Lei nº 5.070 de 7 de julho de 1996, que cria o FISTEL.

temporários. No segundo mandato desse governo os concursos para agências reguladoras foram suspensos por uma liminar, dificultando ainda mais as contratações e comprometendo a autonomia de instrumentos dessa agência<sup>48</sup>. Apenas em 2004, no terceiro ano de mandato do governo Lula, a ANATEL realizou seu primeiro concurso público.

Contudo, a agência ainda hoje funciona com um expressivo número de funcionários oriundos do sistema Telebrás. Inicialmente o quadro de pessoal da agência era de 227 funcionários em 1997 e o quadro de pessoal previsto é de 1496 pessoas distribuídas entre a sede e as 27 unidades descentralizadas, voltados em sua maioria para a área de fiscalização<sup>49</sup>.

## **VII. Interface com a Sociedade**

No arcabouço institucional da ANATEL, buscando alcançar o interesse público, foram desenvolvidos diversos mecanismos de participação dos usuários dos serviços de telecomunicações e demais interessados, visando ainda restringir a atuação excessivamente discricionária de seus decisores e dando mais visibilidade às suas decisões. Os instrumentos criados foram: consulta pública, audiência pública, conselho consultivo, ouvidoria e biblioteca.

A consulta pública destina-se à submissão ao público de documentos referente à política setorial de telecomunicações para críticas ou sugestões. O Plano Geral de Outorgas e o Plano Geral de Metas de Universalização são exemplos de documentos submetidos à consulta pública antes de serem enviados pela ANATEL para a aprovação do presidente da República, ambos os documentos foram modificados em decorrência das manifestações do Público (Amaral, 2000).

<sup>48</sup> Liminar concedida pelo Ministro Marco Aurélio de Melo do Supremo Tribunal Federal, em atendimento a ação direta de inconstitucionalidade, impetrada pelo Partido dos Trabalhadores – PT. O referido ministro pesou o fato da carreira de regulador não ter sido enquadrada na lei que regulamentou o quadro de pessoal das agências como carreira típica de Estado cuja principal característica é a estabilidade para a realização de suas funções com ampla independência. <sup>49</sup> Ver Balanço ANATEL, 2000.

A Audiência Pública destina-se a promoção de debate de matéria de interesse geral entre representantes da agência e a sociedade. Em geral esta é uma oportunidade para que as partes envolvidas troquem informações abertamente e aquelas que se sentem prejudicadas informem suas preocupações.

O Conselho Consultivo é o órgão de participação institucionalizada da sociedade na ANATEL. Sua composição é de doze conselheiros, sendo que cada par de conselheiros representa o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, o Poder Executivo, as entidades de classe prestadoras de serviços de telecomunicações, os usuários e a sociedade. Suas decisões são tomadas por maioria simples, cabendo ao seu presidente o voto de desempate.

A Ouvidoria destina-se a cobrar da ANATEL uma correta aplicação das medidas estabelecidas e um pronto atendimento das reclamações de consumidores e demais envolvidos. Compete ao ouvidor apreciar criticamente a atuação da agência, produzir semestralmente uma avaliação e disponibilizá-la para conhecimento geral.

A Biblioteca da ANATEL não é uma biblioteca comum, sua função é na verdade, constituir um canal de comunicação e transmissão de informações entre a agência e a sociedade. Pela biblioteca, empresas e consumidores podem solicitar informações e documentos pessoalmente, pelo *call center* ou via Internet que juntamente com a ouvidoria da ANATEL compõem o Sistema de Gestão de Ouvidoria, que controla as demandas e as preocupações dos usuários a partir de um núcleo previsto no organograma da agência. Este sistema buscou-se trabalhar com todos os meios de comunicação para garantir acesso aos diversos interessados.

Posteriormente aos mecanismos citados a ANATEL instituiu também o Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços Telefônicos na sua estrutura organizacional, e também a Sala do Cidadão, nas representações estaduais presentes em todas as capitais brasileiras. Esta última se destina mais precisamente a servir como um local de acesso a qualquer cidadão para realização de pesquisas e consultas sobre telecomunicações, por meio dos

modernos recursos tecnológicos de informação sem deixar, no entanto, de ser mais uma via de reclamação de direitos dos consumidores.

## **ANEEL**

### **I. Atribuições**

Segundo a Lei 9.427 de 1996, que institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL - ficou estabelecido que caberia a esta agência regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica em conformidade com as políticas e diretrizes do Governo Federal. Em parágrafo único estava previsto inclusive que caberia também à ANEEL o aproveitamento energético dos cursos de água e a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, o que mais tarde seria destinado à outra agência específica criada em 2000, a ANA – Agência Nacional de Águas<sup>50</sup>.

Além de outras atribuições previstas na Lei nº. 8.987 de 1995, a ANEEL também está incumbida de promover os procedimentos licitatórios para contratação de concessionária e permissionária de serviços públicos para a produção, transmissão e distribuição de energia elétrica, gerir tais contratos e fiscalizar direta ou indiretamente, por meio de órgãos estaduais a prestação de serviços de energia elétrica.

Também cabe à agência dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre concessionárias, permissionárias, autorizadas e produtores independentes, bem como entre esses agentes e seus consumidores. Além disso, a ANEEL deve se articular com o órgão regulador do setor de combustíveis fósseis e gás natural, a ANP, visando definir os critérios para fixação dos preços de transporte desses combustíveis, quando destinados à geração de energia elétrica, e para arbitramento de seus valores, nos casos de negociação frustrada entre os agentes envolvidos. Do mesmo modo que a ANATEL, a ANEEL, deve estabelecer limites ou condições para propiciar a concorrência efetiva entre os agentes e impedir a concentração econômica nos serviços e atividades de energia elétrica.

<sup>50</sup> Ver Ravena, 2005, que mostra a dinâmica do processo de criação da ANA – Agência Nacional de Águas, com destaque para o papel desempenhado pela burocracia na configuração do desenho institucional dessa agência.

O Decreto Nº. 2.335 de 1997, que regulamenta a lei que criou a ANEEL, estabelece que, quanto à estrutura organizacional, a agência funcionará com uma diretoria, a procuradoria-geral e as superintendências de processos organizacionais. Muitas de suas atribuições, no entanto, conforme previsto do Art. 19. da Lei nº. 9.427 de 1996, foram descentralizadas, mediante delegação, aos Estados e ao Distrito Federal, de atividades complementares de regulação, controle e fiscalização dos serviços e instalações de energia elétrica, com o objetivo de aproximar a ação reguladora dos agentes, consumidores e demais envolvidos do setor de energia elétrica; tornar mais ágil e presente a ação reguladora e, finalmente, adaptar as ações de regulação, controle e fiscalização às circunstâncias locais.

A tabela seguinte expressa, a partir da perspectiva da ANEEL, as expectativas de cada um dos segmentos envolvidos no processo regulatório, inclusive o pessoal da própria agência. Nota-se que as suas atribuições foram elaboradas de modo a atender e satisfazer todos os atores em seus interesses.

**QUADRO 4 – Demonstrativo das Expectativas de cada um dos atores do ambiente regulatório da ANEEL.**

<b>Segmento</b>	<b>Expectativas dos Clientes-<i>Stakeholders</i></b>
Governo	Regulação equilibrada, retorno.
Empresas Reguladas	Regulação consistente e transparente.
Consumidores	Eficiência, preços módicos e qualidade.
Sociedade, grupos representantes da indústria, meio ambiente, etc.	Participação, acesso às informações, desenvolvimento ecologicamente sustentável.
Equipes de processos	Satisfação, condições de trabalho, reconhecimento, treinamento, carreira.

Fonte: Relatório de Gestão 1998, ANEEL.

**II. Diretoria e Fóruns Decisórios**

A lei que cria a ANEEL estabelece que a agência será dirigida por um Diretor-Geral e quatro Diretores, em regime de colegiado. O Diretor-Geral e os demais Diretores são nomeados pelo Presidente da República para cumprir mandatos não coincidentes de quatro

anos. Em parágrafo único a lei determina que a nomeação dos membros da Diretoria dependerá da prévia aprovação do Senado Federal.

A lei impede que exerça cargo de direção na ANEEL a pessoa que mantiver vínculos com qualquer empresa concessionária, permissionária, autorizada, produtor independente ou prestador de serviço contratado dessas empresas sob regulamentação ou fiscalização da autarquia, sejam eles sócio, acionista, membro do conselho de administração, fiscal ou de diretoria executiva, empregado, mesmo com o contrato de trabalho suspenso, inclusive das empresas controladoras ou das fundações de previdência de que sejam patrocinadoras. Também está impedido de exercer cargo de direção da ANEEL membro do conselho ou diretoria de associação regional ou nacional, representativa de interesses dos agentes mencionados no "caput", de categoria profissional de empregados desses agentes, bem como de conjunto ou classe de consumidores de energia.

Uma característica altamente relevante e peculiar dessa agência refere-se ao Art. 7º, que estabelece que a administração da ANEEL será objeto de contrato de gestão, negociado e celebrado entre a Diretoria e o Poder Executivo no prazo máximo de noventa dias após a nomeação do Diretor- Geral, devendo uma cópia do instrumento ser encaminhada para registro no Tribunal de Contas da União, onde servirá de peça de referência em auditoria operacional. A lei prevê que o contrato de gestão será o instrumento de controle da atuação administrativa da autarquia e da avaliação do seu desempenho e elemento integrante da prestação de contas do Ministério de Minas e Energia e da ANEEL. Além de estabelecer parâmetros para a administração interna da autarquia, o contrato de gestão deve estabelecer, nos programas anuais de trabalho, indicadores que permitam quantificar, de forma objetiva, a avaliação do seu desempenho. O contrato de gestão será avaliado periodicamente e, se necessário, revisado por ocasião da renovação parcial da diretoria da autarquia.

Outra peculiaridade da ANEEL refere-se ao destino de seus ex-dirigentes. De acordo com o Art. 9º, o ex-dirigente da ANEEL continuará vinculado à autarquia nos doze meses seguintes ao exercício do cargo, durante os quais estará impedido de prestar, direta

ou indiretamente, independentemente da forma ou natureza do contrato, qualquer tipo de serviço às empresas sob sua regulamentação ou fiscalização, inclusive controladas, coligadas ou subsidiárias. Durante o prazo da vinculação estabelecida neste artigo, o exdirigente continuará prestando serviço à ANEEL ou a qualquer outro órgão da administração pública direta da União, em área atinente à sua qualificação profissional, mediante remuneração equivalente à do cargo.

### **III. Instrumentos**

Os procedimentos gerais que fixam os padrões reguladores, os procedimentos administrativos e decisórios da agência compreendem as audiências públicas, consultas públicas.

As Audiências Públicas destinam-se a recolher subsídios e informação diretamente junto aos agentes econômicos e partes interessadas do setor elétrico, bem como propiciar aos mesmos agentes e consumidores a possibilidade de encaminhar seus pleitos, opiniões e sugestões. As audiências permitem ainda identificar os aspectos relevantes à matéria objeto da audiência. Além de subsidiar as decisões, esses mecanismos constituem um meio de expressão dos interesses sociais.

### **IV. Vinculação**

A ANEEL foi instituída como uma autarquia em regime especial. Todavia, esta agência, assim como a ANATEL, não encontrou respaldo constitucional para funcionar autonomamente, restando ficar vinculada ao Ministério da Minas e Energia. Além disso, a ANEEL presta contas à Presidência da República, ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União.

## **V. Organização e Classificação dos Serviços**

O regime econômico e financeiro da concessão de serviço público de energia elétrica adotado pela ANEEL, compreende a contraprestação pela execução do serviço, paga pelo consumidor final com tarifas baseadas no serviço pelo preço, ou como também é conhecido esse regime regulatório, *price cap*. Entende-se por serviço pelo preço o regime econômico-financeiro mediante o qual as tarifas máximas do serviço público de energia elétrica são fixadas nas variadas formas de contratação.

## **VI. Autonomia**

A principal receita da ANEEL é a Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica (TFSEE) instituída pela Lei 9.427 de 1996. A obtenção desse montante deve-se ao recolhimento de um valor correspondente à 5/10 percentuais do valor do benefício econômico anual referido pelos concessionários, permissionários e autorizados do setor e é pago mensalmente em duodécimos. A reserva Global de Reversão – RGR constitui uma outra fonte temporariamente alocada à agência até 2003, cuja vinculação foi alterada conforme art. 6º da Medida Provisória nº. 144 de 2003. Do total dos recursos arrecadados a partir da vigência da Lei, cinquenta por cento, no mínimo, serão destinados para aplicação em investimentos no Setor Elétrico das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, dos quais 1/2 em programas de eletrificação rural, conservação e uso racional de energia e atendimento de comunidades de baixa renda.

## **VII. Interface com a Sociedade**

A Lei Nº. 9.427 de 1996 que institui a ANEEL e, em seguida, o decreto que a regulamentou indicavam que um dos diretores da autarquia teria a incumbência de, na qualidade de ouvidor, zelar pela qualidade do serviço público de energia elétrica, receber, apurar e solucionar as reclamações dos usuários. Mais tarde esse decreto foi revogado pela Lei Nº. 9.649, de 1998.

A princípio, a ANEEL, ao contrário da ANATEL, não dispunha de múltiplas formas de interação com a sociedade. Ao menos institucionalmente, os canais de comunicação com essa agência resumiam-se às audiências públicas, prevista no Regimento Interno<sup>51</sup> e uma assessoria de imprensa que se comunicava com outros veículos de comunicação. Exceto esses mecanismos, era possível contatar a agência, com finalidades restritas, apenas pelo serviço telefônico gratuito (0800), o *call center* ou via internet.

Contudo, com a promoção desde 1998 da descentralização das atividades dessa autarquia propriamente e a crescente criação de agências estaduais de energia elétrica trabalhando em convênio com a ANEEL, os reguladores desse setor viram-se obrigados a buscar uma maior interação com a sociedade no nível local<sup>52</sup>. Tanto a resolução n.º. 296 de 1998, quanto a resolução n.º. 381 de 2001, estabeleceram a aproximação das agências do setor com os agentes do mercado e, sobretudo, com o consumidor de energia elétrica.

A criação de conselhos de consumidores tem sido estimulada com a tentativa de ampliar o canal de comunicação com a sociedade. Seu grau de institucionalização ainda não é conhecido, muito embora a iniciativa mostre-se valiosa tendo em vista seu objetivo. O Conselho dos Consumidores atua junto às empresas a fim de assegurar a qualidade dos serviços prestados. Acompanha, por exemplo, ações de fiscalização e o atendimento às reclamações dos usuários. Curiosamente, a Resolução da ANEEL de número 138/2000 que regulamentou os conselhos, prevista no Artigo 13 da Lei N.º. 8.631 de 1993, atribui às empresas de energia a iniciativa de organizar estes grupos. As concessionárias devem convidar instituições representativas da sociedade para que elas indiquem dois conselheiros (titular e suplente) para cada categoria de consumo: residencial, comercial, industrial, rural e poder público. Há ainda outra vaga no Conselho que deve ser ocupada por um representante das instituições de defesa do consumidor, que pode ser indicado pelo Ministério Público ou Procons.

<sup>51</sup> Aprovado pela Portaria MME n.º. 349, de 28 de novembro de 1997. <sup>52</sup> As agências estaduais atualmente são 12. Ver tabela de agências de regulação brasileiras em ANEXO 2.

**QUADRO 5 - Comparativo do Desenho Institucional da ANATEL e da ANEEL**

	<b>ANATEL</b>	<b>ANEEL</b>
<b>Ato legal de fundação</b>	Lei 9.472 de 1997 e Decreto 2.338 de 1997	Lei 9.649 de 1998
<b>Natureza jurídica</b>	Autarquia especial	Autarquia especial
<b>Setor regulado</b>	Telefonia fixa e móvel*	Energia elétrica
<b>Composição do núcleo de decisão e mandatos</b>	Um conselheiro-presidente e mais quatro conselheiros com mandatos não coincidentes	Um diretor-geral e mais quatro diretores com mandatos não coincidentes
<b>Estratégia de decisão</b>	Maioria simples	Maioria simples
<b>Vínculo</b>	Ministério das Comunicações	Ministério das Minas e Energia
<b>Fonte de financiamento</b>	LOA, FISTEL e multas	LOA, imposto de fiscalização de eletricidade e multas.
<b>Prestação de contas</b>	TCU, Presidência da República, Congresso Nacional.	TCU, Presidência da República, Congresso Nacional**
<b>Mecanismo de controle horizontal</b>		Contrato de gestão
<b>Cooperação com outros órgãos</b>	CADE, SDE, SAE e Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.	ANA, ANP, CADE, SEAE e SDE
<b>Interface com sociedade</b>	Audiências públicas Consultas públicas Ouvidoria <i>Call center</i> Internet Assessoria de comunicação Comitê de defesa dos usuários de serviços telefônicos Sala do cidadão	Audiências públicas Consultas públicas <i>Call center (SGO)***</i> Internet (SGO) *** Assessoria de comunicação Conselho de consumidores

**Fonte: ANATEL, ANEEL**

\* Embora possam ser classificados como telecomunicações, os serviços de concessão de TV, TV a cabo e radiodifusão sonora não são objeto de regulação da ANATEL, que compartilha a regulação de serviços como Internet com o ministério e outros órgãos. \*\* Embora a lei 9.649 de 1998 refira-se à Presidência da República e ao Congresso Nacional, na prática a prestação de contas sistemática é feita pela ANEEL apenas ao TCU através do contrato de gestão que prevê auditorias anuais como forma de controle administrativo. \*\*\* Sistema de Gestão de Ouvidoria

Conforme pode ser observado, o quadro comparativo do desenho institucional das agências mostra que ANATEL e ANEEL possuem desenhos muito semelhantes. Com

poucas exceções, nota-se que as agências operam sob o mesmo formato institucional e organizacional, ainda que se destinem à regular setores com características de mercado bastante distintas. Por exemplo, é notório o traço efêmero das telecomunicações se comparado ao setor de energia elétrica, no qual os avanços tecnológicos não ocorrem com a mesma frequência e por isso mesmo implicam em mais investimentos.

Do mesmo modo, nota-se também um aperfeiçoamento das agências quanto à interface com a sociedade, que gradativamente adquire, no âmbito das agências, mais meios de se reportar aos reguladores seja para reclamar, denunciar ou mesmo para conhecer mais sobre os serviços regulados. Sobre este ponto especificamente a ANATEL dispõe de mais mecanismos de interação com a sociedade. Possivelmente isto ocorre em função do próprio caráter do serviço regulado (telecomunicações), cuja utilidade é mais facilmente percebida e faz com que o consumidor procure obter mais informação, gerando esta demanda por aproximação da agência. Contudo, a ANEEL também apresenta um notável conjunto de meios de interação com a sociedade, revelando também o reconhecimento da necessidade do regulador de serviços públicos manter-se próximo do cidadão.

Quanto aos mecanismos de controle horizontal, nota-se que apenas a ANEEL apresenta o contrato de gestão. Nesse contrato, assinado entre a agência e o ministério ao qual está diretamente vinculada, ficam determinadas as metas a serem cumpridas pela agência no que tange à aplicação dos recursos destinados ao desenvolvimento do setor. O órgão responsável pela verificação anual do cumprimento das metas das agências que dispõem do contrato de gestão é o TCU. Atualmente, além da ANEEL, a ANA também dispõe de contrato de gestão com o Ministério das Minas e Energia. Todavia, cumpre esclarecer que o conteúdo do contrato de gestão não agrega muito mais que as leis que criaram as agências reguladoras, além de outras que regulamentam os setores. O contrato apenas reforça as determinações previstas na lei.

### **3.3 Considerações Finais**

Quando se analisa a formação do arcabouço institucional nota-se que mesmo após a reforma regulatória, a responsabilidade pela formulação de políticas dos três setores

continua sob a responsabilidade do Poder Executivo, representado pela Presidência da República e pelos Ministérios aos quais as agências reguladoras estão vinculadas. No caso em questão tem-se o Ministério das Comunicações e o Ministério da Minas e Energia como os principais vínculos das agências, cabendo a elas a função de implementar as políticas formuladas no âmbito desses ministérios.

Todavia, sabe-se que a formulação e a implementação de políticas são processos indissociáveis, sendo muito difícil e, em muitos casos, é mesmo impossível determinar onde começa um processo e termina o outro. No caso da ANATEL, o compartilhamento de atribuições com o poder Executivo é evidente desde a formulação do arcabouço institucional dessa agência, deixando de fora, a instituição representativa por excelência, o poder Legislativo. Essa agência inegavelmente dispôs ainda do privilégio de elaborar políticas para o funcionamento do setor, como o Plano Geral Outorgas e o de Metas de Universalização. Além disso, na ocasião da formulação do arcabouço institucional das agências reguladoras o poder Executivo contou com a absoluta colaboração do Legislativo, que se limitou a aprovar maciçamente suas propostas.

A vinculação das agências reguladoras aos ministérios, e conseqüentemente ao poder Executivo, é primeiramente expressão da incompatibilidade dos pressupostos da Reforma do Estado com a estrutura constitucional brasileira. Todas as agências reguladoras constituem autarquias especiais porque, muito embora os decisores desejassem a criação de agências inteiramente independentes, segundo o modelo de agências inglesas e americanas, a Constituição não admite na estrutura administrativa federal um órgão público que não esteja sob a esfera de poder do Legislativo, do Executivo ou do Judiciário. O sistema administrativo brasileiro não admite que um órgão público fique fora da triangulação de poderes definida.

Em segundo lugar esta mesma vinculação também é por si só expressão de um legado político recorrente: a centralidade do poder Executivo. Não é por ser uma agência executiva que as agências reguladoras não poderiam estar vinculadas ao poder Legislativo, por exemplo, assim como está o Tribunal de Contas da União. No entanto, a proeminência

do poder Executivo trouxe para si mais esta atribuição. Como consequência maior desta vinculação das agências aos ministérios pode-se ter um obstáculo para a institucionalização da autonomia das agências que, em alguns casos depende das relações informais que se estabelecem entre as pessoas dos ministros e dos dirigentes das agências, fazendo com que as mesmas sejam ora mais, ora menos autônomas.

A autonomia ou independência da agência reguladora é certamente objeto de análise e discussão de muitas áreas. Ela é apresentada como um dos requisitos essenciais para a regulação eficiente. Wald e Moraes (1999) identificam quatro dimensões que caracterizam uma agência reguladora independente:

1. Independência Decisória: consiste na capacidade da agência de resistir às pressões dos grupos de interesse no curto prazo. Procedimentos para a nomeação e demissão de dirigentes, associados com a fixação de mandatos longos, escalonados e não coincidentes com o ciclo eleitoral são arranjos que procuram isolar interferências indesejáveis.
2. Independência de Objetivos: compreende a escolha de objetivos que não conflitem com a busca prioritária do bem-estar do consumidor. Uma agência com poucos e bem definidos objetivos tende a ser mais eficiente.
3. Independência de Instrumentos: é a capacidade da agência de escolher os instrumentos de regulação de modo a alcançar seus objetivos eficientemente.
4. Independência Financeira: refere-se à disponibilidade de recursos materiais e humanos suficientes para a execução das atividades de regulação.

De acordo com a análise feita a partir dessa classificação foi possível concluir que no que tange a ANATEL, sua autonomia é mais falada e temida do que observada empiricamente. Muito embora os mecanismos institucionais ao longo do seu processo de formulação, apesar da forte oposição, tenham sido direcionados no sentido de assegurar uma atuação autônoma dessa agência, na prática isso não opera. Quando se observa o

aspecto financeiro, por exemplo, nota-se que as dotações orçamentárias da ANATEL são consignadas pela Lei Orçamentária Anual e contingenciadas pelo Ministério das Telecomunicações, o que repercute como uma limitação à independência das agências, resultando em uma situação que pouco se diferencia dos órgãos reguladores anteriores. A discricionariedade nesse caso é preservada e a liberação de recursos se dá ou não de acordo com a proximidade do Ministro com a direção da agência.

As razões pelas quais se pode apontar a restrita autonomia da agência estão ligadas a fatores variados que vão desde a inadequação institucional e cultural, até a aplicação de controles organizacionais, com os quais a administração pública no Brasil tem tradição de trabalhar. Como com a instituição do modelo de agências autônomas não foram suprimidos os mecanismos de controle público, se conclui muitas vezes que as agências não dispõem da independência necessária para realização de suas tarefas, quando, na verdade, enquanto órgãos do poder público elas são perfeitamente passíveis de controle administrativo.

No quesito interface com a sociedade, no que tange à ANATEL, nota-se que a agência dispõe de um considerável conjunto de dispositivos destinados a aproximá-la da sociedade. Porém, alguns desses mesmos instrumentos não alcançaram ainda o pleno funcionamento, ou não atendem às suas funções como foram planejados, como é o caso da audiência pública sobre temas importantes que se limita quase sempre a reunir pequenos grupos cuja maioria é de setores empresariais ligados às telecomunicações, há também os consultores, todos acompanhados de advogados com grande especialização ou o Conselho Consultivo, onde os representantes possuem orientações distintas das cadeiras que representam.

No caso da ANEEL, a variedade de mecanismos de acesso à agência é ainda inferior. Nem a lei que a instituiu, nem seu regimento interno prevêm a inclusão de instrumentos de permitam uma maior interface com a sociedade organizada, além da assessoria de imprensa e audiências públicas, que ao que parece, apresentam as mesmas restrições que a ANATEL quanto ao perfil do público que atrai, deixando de fora, por

exemplo, as associações de consumidores de bairros, que por serem agremiações menores e quase sempre locais não dispõem dos mesmos recursos que as associações empresariais.

Nota-se, finalmente, uma forte tendência das agências reguladoras em considerar seus portais na internet uma fonte insubstituível de informação e comunicação, tornando-as insensíveis à realidade da exclusão digital. Além disso, nos dois casos analisados nota-se ainda que a “política de transparência” não se tornou uma realidade nas agências reguladoras, na qual a completa disponibilidade de dados e informações à empresas, consumidores e demais interessados se daria sem dificuldades. Muitos das informações disponíveis são parciais e ocultam os dados mais relevantes, esses quando solicitados diretamente às agências são negadas ou redirecionados a outros órgãos públicos.

#### **Capítulo IV – Síntese - A Reforma Regulatória, seus mitos e realidades.**

Este capítulo tem como foco a oposição entre as tradições da administração pública apontadas pelos estudos clássicos e que resistem até aos dias atuais, expressas pela “tese brasileira”, apresentada no capítulo I e o contexto político-institucional pós-reforma regulatória dos anos noventa, envolvido por uma retórica de modernização institucional e ruptura com os legados políticos ou “antítese moderna”, conforme apresentado no capítulo

III. A idéia de reais e falsas mudanças ocasionadas pela Reforma do Estado e a criação das agências reguladoras no Brasil surge a partir da comparação entre a “tese brasileira” e a “antítese moderna”.

Este capítulo refuta o argumento dos governos reformistas que se seguiram ao longo da década de noventa para os quais os novos arranjos institucionais, em oposição aos encanecidos legados políticos, favoreceriam um cenário de decisões públicas marcado pela eficiência, neutralidade administrativa e transparência. Ao invés desse propalado conjunto de características o estudo aponta para um cenário híbrido, composto por elementos típicos de um e de outro. A moderna novidade institucionalizada estaria lado a lado aos legados políticos, alguns dos quais trazidos novamente a tona pela própria reforma regulatória.

O capítulo é elaborado a partir de informações qualitativas referentes à criação e ao funcionamento de duas agências reguladoras (ANATEL e ANEEL) obtidas através da investigação nos principais jornais e periódicos e também através de um conjunto de entrevistas abertas. Conforme já fora explicitado em capítulo anterior, a escolha das duas agências deve-se ao fato das mesmas figurarem entre as mais antigas agências criadas naquele período e por essa razão se constituem as mais institucionalizadas.

A análise desses ícones de boa governança e seu funcionamento desde sua criação revela a existência de mitos e realidades relativos ao conteúdo institucional e organizacional dessas novas estruturas. Ainda que o período estudado se concentre nos dois mandatos do governo Cardoso, a análise se estende eventualmente e em caráter complementar até o governo Lula, não se tratando, entretanto de uma comparação entre os dois governos.

Algumas questões básicas orientam esta análise. A principal delas visa saber em que medida as mudanças institucionais promovidas pela Reforma do Estado romperam com o legado político-institucional brasileiro, no sentido de contribuir para uma maior universalização da interação entre o público e o privado e, conseqüentemente, para a democratização das relações entre o Estado e a sociedade? Para respondê-la foi promovida uma análise minuciosa das características institucionais das agências com foco em elementos característicos tanto da ANATEL quanto da ANEEL, quais sejam: seu grau de independência, seu grau de accountability e transparência tendo como foco o usuário dos serviços regulados, o padrão de relação executivo-legislativo no qual estão inseridas, uma breve análise dos resultados das políticas (*output*) e finalmente a identificação de legados presentes na tomada de decisão bem como na interação entre os atores no ambiente regulatório.

#### **4.1 ANATEL e ANEEL: entre corporativismo, clientelismo e centralismo do Executivo.**

Alguns contra-sensos são mais facilmente observados do que outros no que se refere ao funcionamento das agências reguladoras brasileiras. Um forte indicador disso pode ser notado, de modo geral, a partir da própria proliferação de agências reguladoras que hoje atuam não apenas nos três níveis de governo. Essa proliferação de autarquias contraria o objetivo inicial das reformas que visavam antes enxugar o Estado. Porém, em nome da “agilidade administrativa” constituir-se em agência tornou-se a maior ambição de distintos núcleos burocráticos. Isso não ocorre sem motivos, ainda que com numerosas restrições, como será visto adiante, essa autarquia especial tem sido continuamente objeto de inovações, se já não bastasse ser uma ela mesma.

Caracterizada por uma atuação corporativa excêntrica, anacrônica e imprevisível no ambiente regulatório em que se situa, a ABAR – Associação Brasileira das Agências Reguladoras está, mais especificamente, entre as incoerências que acompanharam a criação

das agências reguladoras<sup>53</sup>. Trata-se de uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, criada em 1999 sob a forma de associação civil, tendo como associadas as agências de regulação brasileiras existentes a nível federal, estadual e municipal, dentre as quais estão ANATEL e ANEEL. Ainda que tenha entre seus objetivos o propósito de “contribuir para o avanço e a consolidação das atividades regulatórias no país”, esta associação é, sobretudo, marcada pelo traço corporativo, na medida em que “há regime corporativo sempre que uma atividade é representada e regulada por aqueles que a desempenham”, conforme precisou Oliveira Vianna<sup>54</sup>.

Embora a existência da ABAR possa passar despercebida diante dos olhos dos agentes públicos e privados, seu caráter contraditório faz dessa organização civil uma instituição exótica ligada à administração pública. O fato de ter como associadas exclusivamente as autarquias especiais voltadas para regulação e sendo sua razão de ser a salvaguarda das mesmas, torna a ABAR um “sindicato” das agências reguladoras, reconhecendo seus interesses de preservação e ampliação, o que Weber já havia identificado como desejo de todo núcleo burocrático.

O exotismo se encontra na desvinculação com os princípios de racionalidade administrativa aos quais deveriam estar vinculadas as agências reguladoras de acordo com os intérpretes da antítese. A criação da ABAR fere frontalmente esta lógica das reformas que propunha a implementação de instituições modernas, na forma de agências autônomas capazes de lidar com os setores regulados e ainda conter ou inibir forças burocráticas plenas de interesses particulares ou vinculadas a setores privados e disposta a favorecê-los. Além disso, envolvida pelo corporativismo e pelo jogo político de sua associação as agências escapam ao comportamento eminentemente técnico propalado por seus idealizadores.

<sup>53</sup> Ver [www.abar.org.br](http://www.abar.org.br). <sup>54</sup> Vieira 1976, apud Oliveira Vianna, 1952.

Embora os intérpretes da antítese moderna que criaram as agências no Brasil possam não ter previsto uma mudança na percepção que as próprias instituições possuiriam delas mesmas, esse era um fator que outros especialistas já haviam antecipado. Para Darryl Biggar, da divisão de regulação da concorrência da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) as agências estão sujeitas aos mais diferentes tipos de pressão, mas um problema reconhecido no caso das agências é que elas, como qualquer burocracia, têm um forte interesse na continuidade da regulação do setor em que atuam, “afinal se a regulação for abolida, como elas poderão existir?”. Nesse caso, insiste Biggar, os reguladores podem se tornar o maior obstáculo para reformas futuras no setor<sup>55</sup>. É válido lembrar continuamente que as agências especializadas fazem parte de um modelo administrativo que deveria iniciar um novo ciclo, e não mais repetir os vícios que a antiga máquina administrativa cultuava, os condenados legados políticos. Sendo assim:

“Seu modelo de funcionamento ou sua eficiência podem e devem ser periodicamente discutidos. Até mesmo porque um dos pressupostos de sua criação é evitar que o tempo engesse a administração pública numa tala que não condiz com o dinamismo de um país jovem como o Brasil, nem com a era de transformações cada dia mais rápidas em que vivemos” (“Governo: Agências Nacionais” - Jornal do Brasil, 12/11/2002).

Provavelmente a necessidade de se auto-preservar das agências reguladoras deu origem a ABAR. De fato sua institucionalização é continuamente questionada, tendo em vista a forte oposição de setores sociais à sua criação em decorrência também da forte oposição ao processo de privatização que a precedeu e ainda o mau funcionamento de alguns setores regulados. No período subsequente a sua criação, a oposição não arrefeceu e os vários projetos de lei propondo alterações substanciais ao modelo institucional das agências tramitam no Congresso, conforme será analisado posteriormente.

É válido esclarecer que a atuação da ABAR conta com o apoio no Congresso da Frente Parlamentar de Defesa das Agências Reguladoras, sobre a qual se discutirá mais adiante e com quem a associação frequentemente colabora e recorre para a promoção da

<sup>55</sup> Cf. “Regular mercado é diferente de criar agências” - Folha de São Paulo, 06/01/02.

sua agenda que inclui a supressão das formas de submissão como os contratos de gestão e a submissão de minutas de regulamentos ou normas aos ministérios setoriais, ao Ministério da Fazenda ou aos órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e o fim do contingenciamento dos orçamentos aprovados.

Esta associação também se posiciona contrariamente a figura do ouvidor, indicado pela Presidência da República por considerá-lo um informante e com autoridade maior que a dos dirigentes<sup>56</sup>. Causou estranheza também a atuação da associação que em encontro promovido por ela mesma colocou em termos antagônicos o controle social e a autonomia dos órgãos reguladores<sup>57</sup>. As palavras da sua presidente proferidas na comissão especial da Câmara em 2004 são expressivas do trabalho de desempenhado por esta associação e ressaltam seu caráter corporativo e desvinculado com a realidade internacional de se avançar na criação de meios de supervisão e controle social da atividade regulatória:

“A independência do regulador é assegurada pelo mandato de seus dirigentes e pela ausência de subordinação hierárquica e pela autonomia administrativa e financeira. O Projeto de Lei, ignorando tal preceito, não faz referências a estes vocábulos. Sem estes requisitos, a agência se tornará mais uma autarquia pública, mais um departamento ministerial, mais um órgão comum para executar tarefas comuns. Não é este o seu papel. A concepção de entes autônomos e independentes surgiu da necessidade de órgãos neutros e equidistantes, com a maior isenção política possível, entes de Estado e não de Governo. As agências, para exercitarem esta função, não poderão estar hierarquicamente subordinadas. Suas decisões são a última instância administrativa, e isto deve estar claro no projeto.

Também é fundamental que seja assegurada a autonomia financeira das agências. Situações como a ocorrida em 2003 e 2004 no que tange ao contingenciamento das agências federais afetaram a população como um todo e até as agências estaduais, que em virtude de convênios, sofreram forte impacto oriundo do contingenciamento. Reduziram suas atividades, tal qual as agências federais, realizando menos fiscalizações e conseqüentemente desenvolveram suas atividade com menor qualidade.”  
(Maria Augusta Feldman – Presidente da ABAR)<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> Exposição “Lei Geral das Agências Reguladoras”, Maria Augusta Feldman. IV Congresso Brasileiro de Regulação – ABAR, Manaus, 2005. <sup>57</sup> Cf. “Falta razão e sensibilidade no debate sobre agências” – Valor Econômico, 03/05/2005. <sup>58</sup> Pronunciamento da Presidente da ABAR na Audiência Pública, realizada no dia 07 de junho de 2004, pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada a proferir parecer ao PL 3.337/2004, o qual dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das agências reguladoras.

Considerando ainda a dinâmica da atividade regulatória e o caráter efêmero das relações entre os agentes públicos e o mercado em uma economia globalizada é possível se pensar em reforma ou reestruturação das próprias agências ou mesmo sua fusão, substituição ou eliminação no futuro, a depender da evolução de cada setor regulado o que, todavia, parece não ser considerado pela associação em questão, tendo em vista seus fins corporativos e a defesa e sua afiliada. Na medida em que se dispõe a atuar pelos interesses de suas associadas a ABAR inaugura um movimento excêntrico, algo talvez não imaginado nem mesmo por idealizadores das agências.

A autonomia das agências também envolve uma ampla controvérsia, porém, paralelamente às críticas e considerações favoráveis deve-se antes perguntar o quão independentes elas realmente são. ANATEL e ANEEL mostram-se similares no que tange a esse quesito. Do ponto de vista macro-institucional, a propalada autonomia regulatória, no caso brasileiro, é por natureza reduzida, se comparada às homônimas dos países anglosaxão, graças à estrutura administrativa determinada pela Constituição de 1988, que não permite que qualquer instância administrativa seja criada e opere fora do escopo administrativo dos três poderes, do nível local ao federal. Assim, sem permissão para funcionar no “vácuo” a vinculação ao poder Executivo, como será exposto aqui, por si só já restringe em alguma medida a independência das agências.

Mas, ainda que subordinadas aos ministérios institucionalmente, na prática os dirigentes das agências não são subordinados aos respectivos ministros, nem suas decisões podem ser vetadas pelos ministérios ou pela Presidência da República. No que se refere a ANATEL e à ANEEL, nota-se que ao longo do governo Cardoso a relação com o poder Executivo (ministérios e Presidência da República) foi, na maior parte do tempo, harmoniosa por uma razão óbvia: esse governo indicou todos os dirigentes das agências. Assim, na medida em que eram recrutados dirigentes de acordo com a afinidade com o governo, em geral, não foram observados maiores conflitos e sim bastante afinidade entre as agências e os respectivos ministérios.

Mesmo dispondo de razoável interação com as agências reguladoras, foi ainda no próprio governo Cardoso que se observou as primeiras tentativas de recuo com relação a autonomia das agências quando foi enviado ao Congresso projeto de lei (PL nº. 2.549) determinando que as agências reguladoras informassem aos seus respectivos ministros e também ao Ministro da Fazenda com 15 dias de antecedência as decisões que tenham efeito sobre as tarifas públicas. Essa foi obviamente uma forma da área econômica não ser surpreendida com reajustes de tarifas. De acordo com o Ministério da Fazenda foi feito um acordo com as agências. Mas o diretor da ANEEL, Eduardo Ellery, nega o acordo e afirma que a decisão foi do governo, a agência apenas respeitará o que foi decidido<sup>59</sup>.

A crise de energia, ocorrida em 2001, por sua vez revelou a fragilidade das agências, em particular da ANEEL, que teve sua autonomia questionada e, até certo ponto também ANP e ANA, cujos trabalhos sofrerão interferências constantes de outras burocracias<sup>60</sup>. Nessa ocasião a Presidência da República cria o CGCE – Câmara de Gestão da Crise de Energia (medida provisória nº. 2.198-5 de 2001) a ser coordenada pelo então Ministro chefe da Casa Civil, Pedro Parente, e submete as agências ligadas ao setor (ANA, ANEEL e ANP).

Quando se tornou evidente a ineficiência dessa agência em tomar medidas preventivas que evitassem o colapso de energia que se configurava, cogitou-se imediatamente a demissão dos diretores da ANEEL, como, aliás, é comum na administração direta. Mas, apesar de inúmeras pressões da oposição e da opinião pública pela demissão do diretor da ANEEL, que passou por uma reestruturação, esse permaneceu no cargo, mas o funcionamento das agências ficou totalmente subordinado à CGCE<sup>61</sup>.

<sup>59</sup> Cf. “Ajustes nas agências reguladoras” (Gazeta Mercantil, 09/03/00), “Autonomia das agências corre risco”. (Correio Brasiliense, 02/04/2000) <sup>60</sup> Cf. “Ministério deverá coordenar agências” (Folha de São Paulo, 09/01/2002). <sup>61</sup> A destituição do cargo de diretor das agências só pode ocorrer em caso de condenação penal transitada em julgado ou por força de processo administrativo.

O racionamento de energia ao qual o país foi obrigado transformou a ANEEL em alvo de inúmeras críticas, mas a crise de energia, na realidade, rompeu com a confiança do próprio governo Cardoso nas agências reguladoras, e partir daí se observa uma forte tendência à redução do poder das agências de modo geral. Antes do seu término esse governo, por meio de um ato, transferiu para a Advocacia Geral da União (AGU) a responsabilidade de representá-las judicialmente<sup>62</sup>. Com isso todas as pendências jurídicas entre empresas concessionárias e o público em geral passaram a ser resolvidas pelos procuradores federais. O Executivo sustentou que o objetivo da medida era padronizar os pareceres judiciais e dar um reforço aos departamentos jurídicos das agências, negando-se a admitir que se tratava de mais uma medida redutora da autonomia das agências.

Aliás, a patronagem na distribuição de cargos nas agências reguladoras é um traço marcante do governo Cardoso e traz de volta o clientelismo político. Devido à importância financeira e política dessas agências (ver tabelas 2 e 3) as decisões tomadas pelo presidente Fernando Henrique Cardoso passavam pela consulta aos ministros das Comunicações, Pimenta da Veiga, e das Minas e Energia, Rodolfo Tourinho, além de parlamentares aliados. Apesar de suas funções técnicas, os diretores indicados eram submetidos ao crivo dos partidos da base aliada do governo, PSDB, PFL e PMDB. Assim, desde a criação as agências foram dominadas pela forte partidização, o que fez com que, com o decorrer do tempo, se tornassem domínio exclusivo de determinados partidos.

“Apesar do governo jurar que todos os cargos foram preenchidos por critérios técnicos, houve toda uma articulação política antes das nomeações. Os tucanos foram os vitoriosos, conseguiram emplacar os comandantes da ANATEL e da ANP. O ministro das comunicações Sérgio Motta indicou quatro dos cinco diretores da ANATEL. Apenas um – José Leite Pereira da Silva – foi sugerido pelo ministro Clovis Carvalho. Mesmo assim entra na cota do PSDB. Pefelistas, como o deputado Paulo Bornhausen (SC), tentaram sem sucesso indicar nomes para a ANATEL. Mas, embora o ministério das Minas e Energia esteja com o PFL, foi o governador de São Paulo, Mário Covas, quem indicou David Zylbersztajn – genro de Fernando Henrique - para a chefia da ANP.” (“PSDB leva a parte do leão na divisão de cargos nas agências” - O Globo, 11/01/98)

<sup>62</sup> Cf. “Poder das agências reguladoras será reduzido” (O Globo, 07/10/02).

O ministro Sergio Motta, um dos principais articuladores do governo Cardoso durante o seu primeiro mandato, sempre dispôs de muita liberdade para a reconfiguração institucional das telecomunicações e sempre evidenciou seu entusiasmo com a privatização e a criação da agência reguladora do setor, tendo em vista sua completa modernização. No entanto, a lista de cotados para composição do primeiro conselho da agência, de acordo com o Jornal Gazeta Mercantil, chama atenção pelas particularidades de alguns nomes propriamente ou pela origem do indicado.

“O secretário geral do ministério das comunicações, Renato Guerreiro disputava o comando da ANATEL com Fernando Xavier, presidente da Telebrás. Entre os conselheiros estavam cotados o deputado Alberto Goldman (PSDB- SP), o consultor da Bell South, Sávio Pinheiro, o presidente do conselho da Ericsson e ex-presidente da Embratel, Carlos de Paiva Lopes. Havia indagações em torno do nome que representaria o PFL no organismo, o candidato de Antônio Carlos Magalhães, duas vezes ministro das comunicações e do empresário Roberto Marinho, próximo ao senador e com grande interesse no setor.” (Know-how da nova agência veio dos EUA com adaptações” – Gazeta Mercantil, 11/09/97)

De fato, nenhum dos nomes dessa lista de cotados se confirmou, todavia ela também é expressiva do caráter partidário e não exatamente técnico que permeou as indicações para a ANATEL. São todos nomes fortemente vinculados às ex-estatais, partidos políticos, empresas privadas ou mesmo de grupos de interesses particulares que, se confirmados, possivelmente não agregariam nada de moderno a esta agência. Ao contrário, a vinculação desta ou qualquer outra agência a pessoas ligadas aos setores privados amplia a possibilidade, de acordo com a teoria, de captura das agências pelo governo ou setor privado, ferindo frontalmente a lógica de criação das agências.

Este estudo atribui a não confirmação de vários desses nomes a já citada preeminência do então ministro das Comunicações, Sergio Mota, para quem a modernização do setor de telecomunicações significava a entrada do país na era da modernidade tecnológica, não cabendo, portanto a associação do setor a nomes vinculados

a oligarquias, monopólios ou outras referências do Brasil “atrasado”. Essa percepção pode ser notada nas palavras de outro ministro do governo Cardoso, contemporâneo a Sérgio Motta<sup>63</sup>.

“O Serjão não deixou ninguém mexer na ANATEL, não deixou ninguém chegar perto. Eu quis ajudar e ele não deixou.” (Bresser Pereira, ex-ministro do governo Cardoso em entrevista 17/08/05).

A disputa partidária por cargos no governo Cardoso já havia assegurado de longa data o domínio de alguns partidos em certos setores, como é o caso do domínio do PFL no setor de Energia. Com a criação das agências reguladoras esse comportamento não se modificou. Apesar do discurso do governo disseminar a idéia de valorização da especialização e da necessidade de contratações técnicas, o que se observou na verdade foi a continuidade do clientelismo político nas agências reguladoras levado adiante tal qual se via nos ministérios, autarquias e empresas estatais.

“Ontem esta folha informou que as indicações de três dos cinco diretores da Agência Nacional de Energia Elétrica podem ser creditadas á cota política do senador Antônio Carlos Magalhães (PFL – BA). O deputado federal Inocêncio de Oliveira (PFL – PE) seria responsável pelo quarto diretor. E o quinto homem do ex-secretário de energia de São Paulo, David Zylbersztajn.” (“Clientelismo Travestido” – Folha de São Paulo, 08/12/97).

A disputa política foi um agente ativo na história da criação das agências reguladoras e não deixou de sê-lo na distribuição de seus cargos. Nesse segundo momento a disputa apenas se reduziu ao âmbito das coalizões governamentais. Nota-se que esse não é um bom começo, sobretudo para um governo que prometia deixar uma marca na administração pública com a introdução de novos marcos institucionais. A reprodução da

<sup>63</sup> Por trás do esforço de Sergio Mota em manter distantes lideranças políticas como Antônio Carlos Magalhães, está também a disputa pessoal com esse senador para manter o controle do setor de telecomunicações, que já esteve com o senador que foi ministro do setor por duas vezes. Sérgio Mota reflete a disputa política entre tucanos e pefelistas pelo controle das comunicações do da energia elétrica. “Prejuízo é do consumidor” (Correio Braziliense, 09/02/98)

patronagem nas agências revela a redescoberta de um meio de ampliar poder distribuindo cargos para aliados <sup>64</sup> .

Entre novembro e janeiro de 2001, quando terminou o mandato dos dirigentes das agências reguladoras de telecomunicações, energia elétrica e petróleo houve novamente uma grande movimentação nos bastidores a fim de garantir a cota de cada partido da coalizão na redistribuição dos cargos. Onde por exemplo ficou constatada uma relação desgastada entre o ministro das Minas e Energia, Rodolfo Tourinho, e o diretor da ANEEL, José Mário Abdo, por exemplo, coube ao senador Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA), escolher qual dos seus indicados seria mantido, se o ministro ou o diretor da agência <sup>65</sup> .

Até mesmo ao final do governo Cardoso, no período que precedeu a transição do governo do PSDB para o governo do PT a partidarização pôde ser observada. Parlamentares do PT, prevendo sucesso na eleição para presidente e temendo não ter comando sobre mais esse órgão, exigiram que o governo federal abdicasse da indicação dos cargos para a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) que seria criada até o fim do ano de 2002. Essa foi a condição para que a lei de criação dessa agência tramitasse sem maiores obstáculos no Congresso <sup>66</sup> .

O comportamento dessas agências, de seus dirigentes e de representantes do governo estão mais associados aos antigos ministérios burocráticos do estado interventor do que ao estado regulador. Os resquícios de uma estrutura administrativa arcaica são observados não apenas no processo clientelístico de distribuição de cargos, mas também em vários outros conflitos observados na institucionalização das agências que vão deste a ação corporativa da burocracia, expressa pela criação da ABAR, passando pela falta de

<sup>64</sup> Cf. “Dependência política das agências” (Estado de São Paulo, 03/12/2000), “Nomeação de genro é criticada” (Jornal do Brasil, 06/01/98), “Prejuízo é do consumidor” (Correio Braziliense, 09/02/98), “Interesse político move sucessão nas agências” (Estado de São Paulo, 16/10/00). <sup>65</sup> Cf. “Interesse político move sucessão nas agências” (Estado de São Paulo, 16/10/00), “Mesmo sem José Jorge, energia manterá política” (Gazeta Mercantil, 06/03/02), “PFL e tucanos disputam diretoria da ANEEL” (Folha de São Paulo, 25/09/00). <sup>66</sup> Cf. “Agências manterão políticas de FH” (Jornal do Brasil, 12/08/2002).

pessoal qualificado até o contingenciamento dos recursos orçamentários, como será visto adiante.

#### **4.2 Da (falta de) autonomia de instrumentos á (falta de) autonomia decisória**

A falta de um quadro independente e especializado é mais um desses conflitos que mostra como esse processo se deu de forma desorganizada em meio à pressa em substituir a estrutura administrativa existente por outra mais tida como mais moderna. A princípio, não se pode deixar de notar a incoerência na utilização dos operadores das ex-estatais para as agências encarregadas de regular os setores privatizados. Nesse caso os conflitos de interesses são não apenas possíveis, mas também esperados.

Além disso, um choque de cultura administrativa também foi negligenciado pelos decisores. Os funcionários das ex-estatais não estão habituados a trabalhar com metas, por exemplo, como também não tem habilidade com o trabalho permanente de fiscalização. Porém, os decisores sempre argumentaram que por falta de um quadro especializado, só mesmo funcionários atuantes no setor teriam condições de ajudar no processo de transferência. Mas, entre as conseqüências negativas decorrentes dessa ausência de pessoal técnico e especializado em regulação estão a demora excessiva na análise e julgamento de casos importantes e prejuízos econômicos<sup>67</sup>.

As agências também são prejudicadas no exercício das suas funções perdendo continuamente pessoal para a iniciativa privada, mais atrativa economicamente. Além da carreira de regulador não estar ainda bem estabelecida, as funções e salários são determinados de acordo com o teto salarial da administração pública, sabidamente inferiores aos salários pagos pela iniciativa privada. Assim, a maioria dos especialistas prefere trabalhar no setor privado, restando às agências apenas o pessoal menos

<sup>67</sup> A fusão da Sky com a DirecTV aguardou parecer por um ano na ANATEL e é exemplo de mau funcionamento e demora nas decisões da agência. (“Estudo sugere mudança na estrutura da agência” Valor Econômico, 24/10/2003). Mais recentemente, a atuação da ANAC no caso VARIG é outro exemplo de atuação tardia com conseqüentes prejuízos econômicos.

qualificado. A economista e consultora em telecomunicações Alejandra Herrera chama atenção para outro risco da falta de pessoal: os interessados em trabalhar para os reguladores são também os lobistas das empresas reguladas<sup>68</sup>.

Em grande medida uma ADIN (Ação Direta de Inconstitucionalidade), movida pelo PT no supremo Tribunal Federal contra a Lei 9.986 de 2000, que permitia às agências reguladoras contratarem pessoal em regime CLT, impediu por muito tempo a realização de concursos públicos para as agências. Isso fez com que por um longo período as agências funcionassem como um trampolim para o mercado, isto é, a passagem pela agência, ainda que com baixo salário e sem a estabilidade e outros benefícios atribuídos apenas aos funcionários aprovados por concursos, era vista como uma oportunidade de compor os quadros de uma agência reguladora e adquirir experiência no setor regulado para posteriormente pleitear vagas no setor privado.

Para o relator da lei que criou a ANEEL, José Carlos Aleluia (PFL – BA), o fato das privatizações no setor de energia terem precedido a criação da agência foi determinante para os problemas que o setor viria a ter posteriormente, sobretudo em determinadas regiões e estados, como o Rio de Janeiro. Para o deputado a agência não foi capaz de garantir os investimentos necessários no setor:

“O fato de a companhia Light ter sido privatizada e a ANEEL criada somente um ano depois e posta para funcionar sem quadros nem estrutura dificultou amplamente a função de fiscalização da agência, permitindo que a empresa reajustasse as tarifas sem, no entanto, evitar os blecautes sucessivos ocorridos em fins de 2000.” (em entrevista - agosto de 2005).

Incapacidade semelhante no cumprimento de suas funções, devido à carência de quadros em número e em capacitação, é apresentada pela ANATEL, cujo funcionamento ocorreu imediatamente após as privatizações. Suas determinações presentes no Plano Geral

<sup>68</sup> Cf. “Agências precisam de reforma geral” (Folha de São Paulo, 21/04/2002).

de Metas de Universalização (PGMU), por exemplo, são rotineiramente adaptadas às aspirações das empresas, que desenvolvem argumentos, baseados em estatísticas, relatórios e até mesmo literatura acadêmica que, de forma enviesada ou não, dão sustentação às suas teses<sup>69</sup>. Isso ocorre porque a agência não possui especialistas capazes de indicar como as metas deverão ser alcançadas e assim esta agência delega às empresas a escolha da metodologia para a obtenção dos objetivos. Impossibilitada de checar a confiabilidade das informações prestadas pelas empresas esta agência simplesmente acata suas pretensões.

“As empresas investem em ‘argumentação regulatória’ (...) juntam técnicos e com argumentação se consegue demonstrar o que se quer. Assim agente faz um puta relatório e a empresa não deixa passar nada. Só estou te chamando atenção para como as empresas investem em ‘argumentação regulatória’. (...) Chegamos lá (na ANATEL) com 22 técnicos. Qualquer detalhe que faltasse na hora aquelas pessoas iam ter a informação. Então assim, a empresa não deixa passar nada, entende. Agora pensa do outro lado, na agência, que agente sabe tem falhas técnicas, não são tão bem preparadas, é uma carreira nova, as agências ainda são novas e por aí vai. Quer dizer, é uma briga muito esquisita. Só para você ter uma idéia, quando chegamos lá eles não contestaram uma linha da minha apresentação. (...)” (entrevista com funcionário de empresa de telefonia – agosto de 2005)

A importância dessa fala é que ela evidencia não apenas a fragilidade instrumental da agência, mas também revela que as empresas reguladas, cientes deste fato, manipulam informações de modo a não cumprir ou justificar o não cumprimento das determinações impostas pelos reguladores. Dispondo de recursos para arcar com advogados, sociólogos,

<sup>69</sup> As metas de universalização tratam da difusão e da qualidade dos serviços de telefones públicos e residenciais e são exigidas de todas as empresas que participaram do leilão da Telebrás em 1998. Um exemplo de meta de universalização é a determinação de que todas as localidades com mais de mil habitantes instalem telefone público não mais que seiscentos metros um do outro. A própria ANATEL admite que não tem condições de fiscalizar tais metas, pois faltam dados sobre a população de muitas localidades que são atendidas pelas operadoras. (“Empresas não cumprem metas da ANATEL” – Folha de São Paulo, 21/07/00, “Teles não cumprem metas, afirma ANATEL” – Folha de São Paulo, 18/08/00, “Fiscalização da ANATEL não é eficiente, diz TCU – Estado de São Paulo, 12/11/04”).

estatísticos, engenheiros e outros profissionais especializados as empresas possuem mais instrumentos para interagir com os reguladores do que o contrário.

A elaboração do desenho institucional da ANATEL e ainda a configuração do funcionamento do mercado de telecomunicações, tanto no âmbito da regulação quanto da concorrência foi todo ele elaborado por consultorias jurídicas, econômicas, e de engenharia de telecomunicações, sob a observação e anuência dos ministérios. Porém, o prolongamento da falta da autonomia de instrumentos favoreceu amplamente a utilização desse mecanismo nas agências, que se choca com a própria razão de ser da administração pública. As agências reguladoras acabaram por desenvolver uma forte dependência em relação às consultorias.

“(…) os funcionários da Telebrás ou se aposentaram pelo plano de aposentadoria da Telebrás, ou foram para o setor privado, poucos ficaram lá. Sobre esses funcionários que eram da Telebrás se pode dizer duas coisas. A maior parte deles é de engenheiros e toda essa parte de universalização de modelos e serviços isso engenheiros sabem fazer bem. Por outro lado, a questão do desenho competitivo das empresas (…) que é uma questão de economista, uma questão de advogado, uma questão de pensar um pouco mais o modelo, a ANATEL carece até hoje de mão de obra nesse sentido. Um problema sério da agência, um vício da agência, hoje eles se ressentem muito com relação a isso é a dependência das agências das consultorias. Tudo que era feito na ANATEL, em grande parte, tinha uma consultoria por trás. Contratava-se uma consultoria para tudo. O que era o avesso do Executivo é a ANATEL. No Executivo não se contrata consultoria, você tem que ter a carreira que faça aquilo.” (entrevista com ex-funcionário da ANATEL – setembro de 2005).

As agências reguladoras, além da falta de estrutura de quadros e salários que lhes impede de competir com os núcleos profissionais das empresas, também não têm prestígio nem a confiança do mercado. Assim, muito embora a ANATEL tenha sempre tido entre seus quadros um número proporcionalmente expressivo de funcionários atuando na área de

fiscalização, conforme mostra a tabela 1, este número foi sempre inferior ao necessário para que esta agência executasse com eficiência suas funções, estando sujeita a manobras das empresas e certamente comprometendo a qualidade da regulação no setor.

**TABELA 1 - Funcionários da ANATEL de 1998 a 2000 por área**

<b>Atividade</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Fiscalização	559	708	722
Regulamentação	133	168	179
Administração	193	245	279
<b>Total</b>	<b>885</b>	<b>121</b>	<b>1179</b>

O problema da falta de pessoal e suas conseqüências para a atuação independente das agências reguladoras e para a qualidade da regulação se assemelham ao problema da gestão orçamentária das agências. De acordo com as tabelas 2 e 3 nota-se que o orçamento destinando a ANATEL e a ANEEL, não consideráveis, o que justifica, em certa medida, o interesse partidário em cada uma delas.

Embora a ANATEL tenha sido criada em 1997, só foi estabelecida uma previsão orçamentária para a mesma em 1998. Para se ter uma idéia do peso orçamentário dessa autarquia especial, em 1998 quando a previsão de gastos dessa agência foi de 370 milhões de reais, para o Ministério das Comunicações, no mesmo ano, estava previsto 504 milhões de reais, sendo a maior parte destinada ao pagamento de aposentados e inativos, ainda inexistentes na ANATEL<sup>70</sup>.

Embora sejam dotadas de um considerável orçamento anual, as agências reguladoras tiveram suas receitas contingenciadas pelo Ministério das Comunicações e das Minas e Energia desde sua criação, o que é obviamente uma amarra institucional, impeditiva da ação independente, pois as conserva financeiramente sob a tutela do poder Executivo. Como no primeiro momento dirigentes das agências e ministros das respectivas

<sup>70</sup> Cf. "ANATEL terá mais funções" (Folha de São Paulo, 19/01/98).

pastas conviveram harmoniosamente, esse não foi um problema muito sentido na época, sobretudo se tratando da ANATEL, cujo titular das comunicações, Sérgio Mota, desejava mesmo reduzir o ministério em número de funcionário e atribuições e fortalecer amplamente a agência.

Mas a questão da auto-suficiência financeira das agências logo adquiriu notoriedade, pois a partir de 1998 foram colocadas regras rígidas limitando gastos de todas as agências e obrigando-as a transferirem o resultado para o Tesouro. O ministro chefe da Casa Civil na ocasião, Pedro Parente, justificou a decisão por necessidade de resultado fiscal do governo naquele momento de crise, porém, nem posteriormente ainda no governo Cardoso, nem no subsequente governo Lula foi reintroduzido algum grau de autonomia financeira na atuação das agências.

**TABELA 2 - Dotações Orçamentárias da ANATEL de 1997 a 2005**

<b>ANO</b>	<b>LOA (em R\$)</b>
1998	370 milhões
1999	-
2000	332.672.433,00
2001	518.391.801,00
2002	1.378.609.259,00
2003	396.124.286,00
2004	359.894.955,00
2005	455.609.489,00
2006	225.905.902,00

Fonte: ANATEL (2000 a 2006), Folha de São Paulo (19/01/98)

Apesar de apresentar um orçamento anual inferior ao da ANATEL, a ANEEL vem desde 1998 assinando convênios com as agências estaduais para que possam efetuar a fiscalização de forma descentralizada em seu nome e para isso efetuou anualmente transferência de recursos para os estados. Buscando alcançar uma atuação descentralizada mais eficaz, o alvo das transferências é o fortalecimento da fiscalização do setor elétrico

nos estados. Em 1998 a agência paulista foi beneficiada com um milhão de reais e em 1999 com seis milhões de reais. Para o estado do Rio de Janeiro estava previsto em 1998 o repasse de sete milhões de reais nos cinco anos seguintes<sup>71</sup>.

O diretor-geral da agência na ocasião, José Miranda Abdo, defendeu resolução determinando a descentralização de alguns serviços da agência como sendo a solução mais ágil para enfrentar as diversas circunstâncias locais, admitindo a infalibilidade dos funcionários federais a partir de um trabalho centralizado em Brasília. Parte dos recursos financeiros referentes à taxa de fiscalização dos serviços de energia elétrica arrecadados pela ANEEL nos estados em valor equivalente a 0,5% do faturamento das concessionárias seria destinado às atividades centralizadas, por meios de repasses mensais. A contrapartida dos estados ocorreria mediante a remuneração de seu quadro permanente ou através de recursos próprios do Tesouro estadual<sup>72</sup>.

**TABELA 3 - Dotações Orçamentárias da ANEEL de 1998 a 2005**

<b>ANO</b>	<b>Valor em Reais</b>
1998	R\$129 milhões
1999	R\$106.023.113,00
2000	R\$ 139,3 milhões
2001	R\$ 161.752.528,00
2002	R\$174.948.173,00
2003	R\$ 202.211.309,00
2004	R\$ 122.139.500,00
2005	R\$ 179.626.717,00
2006	R\$ 270.739.924,00

Fonte: ANEEL, Folha de São Paulo (19/01/98), Gazeta Mercantil (02/01/00).

<sup>71</sup> Cf. “ANEEL assina convênio com estados” (Gazeta Mercantil, 03/012/98). <sup>72</sup> Cf. “ANEEL regula atuação de agências estaduais.” (Gazeta Mercantil, 15/09/98), “ANEEL financiará fiscalização estadual” (Gazeta Mercantil, 15/09/98).

Outro diretor-geral da ANEEL, Jerson Kelman, cujo mandato teve início pouco antes do governo Lula, argumenta que de fato a receita da agência é contingenciada todos os anos e por isso as atividades de fiscalização, sobretudo quando envolvem viagens e a ampliação do quadro funcional são continuamente prejudicadas. Porém, curiosamente, para Kelman essa situação não compromete a independência decisória da instituição:

“Obviamente a autonomia administrativa sofre com a falta de recursos. Mas esse arranhão na nossa autonomia nunca interferiu no nosso poder de decisão. Nunca houve barganha entre o Executivo e a agência.”  
 (“Setor Elétrico vê ANEEL com baixa autonomia” - Folha de São Paulo, 18/08/05).

Apesar de reafirmar a independência da ANEEL em relação ao poder Executivo, a declaração de seu diretor-geral não convence. De acordo com a pesquisa realizada pela Câmara de Comércio Americana em 2005 com os agentes do setor elétrico, 30,8% dos entrevistados afirmaram que o nível de interferência do governo nas decisões da ANEEL é ‘excessivo’ e para 68% dos entrevistados o nível de interferência é ‘médio’ ou ‘alto’. Já com relação ao orçamento da agência, para 34,6% dos entrevistados consideram que a independência financeira é mínima<sup>73</sup>. O contingenciamento dos recursos das agências reguladoras pelos ministérios a que estão vinculadas e o contínuo corte de verbas pelo Ministério da Fazenda não impede, todavia, as críticas á forma como as agências alocam os recursos de que dispõem. Para alguns o controle deveria se dar não apenas na quantidade de recursos disponibilizados, mas também na qualidade dos gastos das agências reguladoras.

Esta análise demonstra que a burocracia das agências reguladoras, quase dez anos depois de sua criação, ainda se encontra permeada de conflitos e debilidades institucionais, administrativas e financeiras. Pelo fato dela ainda não se encontrar plenamente consolidada, muitos dos que passam pela burocracia das agências reguladoras vêm-na com um trampolim para alcançar um bom lugar no mercado no âmbito dos setores analisados. Isso pode valer tanto para aqueles funcionários que após o acúmulo de experiência e treinamento partiram em busca dos bons salários no setor privado. No entanto, isso pode

<sup>73</sup> “Setor Elétrico vê ANEEL com baixa autonomia” – Folha de São Paulo, 18/08/2005.

explicar também a lógica daqueles que ocuparam cargos de direção nas agências e subsequentemente estabeleceram consultorias no setor que regulavam<sup>74</sup>.

Toda essa debilidade observada no funcionamento das agências reguladoras é incompatível com a interpretação da antítese brasileira, para qual o braço regulador do Estado deveria funcionar da forma mais eficiente e racional possível, o que obviamente requer a disponibilidade de todos os recursos necessários. Porém, uma explicação para tal contradição pode estar na própria teoria burocrática weberiana que inspirou os intérpretes da antítese e idealizadores das agências reguladoras. Para estes atores há o temor de uma burocracia forte, na medida em que ela almejava se consolidar e trabalhar pela viabilização dos interesses particulares e específicos que desenvolve.

Os intérpretes da antítese desenvolveram um modelo de agência na teoria e outro na prática, onde não estabeleceram condições mínimas para o funcionamento das agências. Criadas as pressas estas instituições não encontraram na organização a cultura e os instrumentos necessários para desempenhar as funções estabelecidas na sua instituição. É possível afirmar que uma mistura de ineficiência por parte dos reformadores juntamente com a atuação insistente dos legados políticos rendeu agências reguladoras tão precárias. Como consequência disso tem-se que a atividade regulatória e o desempenho administrativo das agências se combatem mutuamente a todo tempo, comprometendo, obviamente os resultados das políticas.

#### **4.3 ANATEL, ANEEL e os Controles Horizontais: a relação com o poder Legislativo**

Um dos primeiros efeitos da criação das agências seria o esvaziamento dos respectivos ministérios, e também do Congresso Nacional no que se refere a sua atribuição de formulação e fiscalização das políticas implementadas pelo poder Executivo, falava-se inclusive em “usurpação” de poderes. Mas, na relação com o Congresso, nota-se na verdade uma insatisfação mais ou menos difusa entre os parlamentares, aliados ou não ao governo,

<sup>74</sup> São consultorias expressivas nesse sentido a GUERREIRO TELECONSULT de Renato Guerreiro ex-presidente da ANATEL, a DZ NEGÓCIOS EM ENERGIA de David, Zylberstajn ex-diretor geral da ANP, assim como a atuação como consultor de José Mário Miranda Abdo ex-diretor geral da ANEEL.

com relação à falta de obrigatoriedade de prestação de contas das agências e menos com relação a usurpação de poderes do Legislativo. Desde que foram criadas as agências são continuamente objeto de propostas de lei e de emendas à constituição com intenção de rever alguns aspectos da sua configuração, especialmente no que tange à sua interação com esse poder<sup>75</sup>.

As agências reguladoras que sempre tiveram atenção dos parlamentares pela preocupação que lhes desperta, tiveram também nos últimos anos uma comissão especial na Câmara dos Deputados criada em abril de 2004 e destinada a apreciar os projetos de lei originados no Executivo, além de outros. A comissão tem como presidente o deputado Henrique Fontana e como membros os deputados Walter Pinheiro (PT) ligado ao sindicato dos trabalhadores em telecomunicações, Eliseu Resende (PFL) relator das leis que criaram a ANP, ANA e ANTT, Ricardo Barros (PP) presidente da Frente Parlamentar em Defesa das Agências Reguladoras, Eduardo Gomes (PSDB) e Leonardo Picciani (PMDB).

Desde que foi criada a comissão dedica-se, mais amplamente à apreciação do Projeto de Lei nº 3.337/04, apresentado pelo poder Executivo, e aos seus substitutivos. Polêmico, o projeto é visto como um mecanismo para trazer para a tutela do governo as agências, ao sugerir maior submissão aos ministérios e uma revisão das suas funções. Dadas as resistências que o projeto encontrou na casa a tramitação ainda está limitada a comissão especial, onde setores sociais como CNI, FIESP e ABAR, também já expressaram o desacordo com o projeto.

Mesmo antes disso, já eram recorrentes iniciativas de parlamentares que buscavam revisar e aperfeiçoar o funcionamento das agências segundo suas ideologias e percepções. O deputado Márcio Fortes em 2000, como secretário geral do PSDB, anunciou que estava trabalhando em uma proposta destinada a criar uma Comissão Mista Permanente de

<sup>75</sup> Destaca-se o fato de a ANEEL estabelecer junto ao Ministério das Minas e Energia um contrato de gestão, no qual fica determinado o estabelecimento de metas de resultados de gestão da ANEEL. Para a verificação dos cumprimentos destas metas pela agência reguladora, a ANEEL está obrigada a se reportar anualmente ao TCU por meio de um relatório.

deputados e senadores para controlar os órgãos reguladores. Segundo esse deputado é necessário colocar um “freio” nas agências.

“Hoje são quatro, mas daqui um ano serão quarenta. E cada uma já faz uma coisa, mas não é necessário confundir independência com maluquice. Se continuarem soltas do jeito que estão, existe um sério risco de ficarem difíceis de serem administradas” (“Congresso pode fiscalizar agências” - Gazeta Mercantil, 07/12/00).

Da mesma opinião é o Deputado Fleury (PTB-SP) que considera “desejável” a preservação da autonomia das agências, mas acredita que seus dirigentes têm poderes demais, inclusive para legislar mediante portarias e as vezes exorbitam. O deputado é autor de dois decretos legislativos que visam sustar o efeito de portarias publicadas pela ANP. Segundo suas palavras temos que:

(...) “as agências são fiscalizadas contábil e administrativamente pelo TCU (Tribunal de Contas da União), mas ‘hierarquicamente’ elas não têm subordinação nem ao Presidente da República”. (“PEC vincula agências ao congresso” - Gazeta Mercantil, 09/10/00).

Em 2002, já durante o governo Lula, esse movimento foi retomado pela oposição por iniciativa do senador Arthur Virgílio que aprovou na comissão de Constituição e Justiça do Senado um projeto de lei que estabelece a criação de uma comissão mista de deputados e senadores para fazer o controle e a fiscalização externos das atividades das agências reguladoras.

“As agências passam a ter um controle externo efetivo e, por outro lado, consolidamos a idéia de que o país não pode viver sem as agências – ao contrário do que pensava o governo de forma pueril, disse Virgílio.” (“Oposição quer que Congresso fiscalize as agências” Folha de São Paulo, 07/08/03).

Na verdade, o que esses e outros parlamentares esperam é estabelecer um controle sistemático das agências reguladoras, a chamada “patrulha policial” (*policy patrol*). Essa é um tipo de fiscalização centralizada, ativa e direta que o poder Legislativo, conforme definido no artigo 50 da Constituição para os ministros de estado, impõe por iniciativa própria ao Executivo<sup>76</sup>. Este tipo de controle seria não apenas desejável, de acordo com os princípios da reforma regulatória, mas também necessário no âmbito da antítese, pois por meio dele também seria possível combater os legados políticos.

Isso ocorre porque na realidade, a fiscalização pelo Congresso brasileiro se dá via dois agentes distintos com estruturas organizacionais diferenciadas: o TCU, uma agência central com funções exclusivamente de fiscalização e as comissões parlamentares que combinam funções legislativas e de fiscalização<sup>77</sup>. Pela via das comissões a Constituição Federal permite ao Congresso convocar os ministros de estado, mas, seus subordinados podem ser apenas convidados a prestar esclarecimentos, podendo inclusive não comparecer. Nota-se que ainda que as nomeações dos indicados pela Presidência da República para compor a direção das agências reguladoras tenham necessariamente que ser aprovadas, após sabatina, pelo Senado Federal não há entre o Legislativo e as agências vinculação institucional direta e mais específica determinando a de prestação de contas.

Nesse sentido, esta análise corrobora a conclusão a que chegaram Lima e Boschi (2002) em pesquisa sobre a participação das agências reguladoras nas comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados de 1997 a 2002, onde os autores notam que a fiscalização exercida pelas duas casas sobre as agências é ainda muito tênue. Isso faz com que a solução jurídica de agência independente, por força de restrições constitucionais, possa agravar ainda mais o desequilíbrio em favor do Executivo. Dessa forma, a vinculação formal das agências aos ministérios competentes não apenas dificulta a independência das primeiras em relação ao Executivo, como torna indireta a fiscalização exercida pelo Legislativo.

<sup>76</sup> Ver mais sobre formas de controle do poder Legislativo sobre o Executivo em MCCUBBINS e SCHWARTZ (1987).<sup>77</sup> Ver Figueiredo (2001)

Além de evidenciar o fortalecimento do centralismo do poder Executivo como legado político no funcionamento das agências, essa análise demonstra também que o apoio às sucessivas iniciativas de parlamentares para criação de controles efetivos sobre as agências está sujeito, em parte, à sua condição no espaço político. De certos parlamentares observa-se alguma coerência, porém entre outros se nota que a predisposição para apoiar o controle efetivo sobre as agências está estreitamente vinculada à sua condição de governista ou oposicionista em um dado governo. Oposicionistas tendem mais frequentemente a posicionar-se favoravelmente à atuação independente das agências reguladoras isolando o poder Executivo e defendendo um controle mais sistemático apenas do poder Legislativo. Já governistas, tendem a ignorar a autonomia das agências fazendo “vistas grossas” para as atuações mais dirigidas do poder Executivo sobre as agências quando estas ocorrem.

Deputados e senadores ligados ao governo Cardoso, tanto no primeiro quanto no segundo mandato, mostravam-se hostis a idéia de qualquer tipo de controle e atribuíam a uma incompreensão do papel das novas agências o desejo daqueles que se mostravam favoráveis para controlá-las. Já no governo Lula, observa-se a mesma resistência de parlamentares do PT, que antes defendiam veementemente o controle das agências pelo Executivo, e mais tarde, são observados realizando manobras de obstrução de votações destinadas à aprovação de matéria relativa ao controle das mesmas. A justificativa apresentada por esses últimos é que o governo Lula estaria mais interessado em uma redefinição mais ampla do papel das agências<sup>78</sup>.

Tal fato nos permite concluir que há mesmo uma resistência por parte de quem está no comando do poder Executivo em estabelecer controles. Obviamente ter agências reguladoras controladas pelo poder Legislativo significaria uma redução considerável da proeminência do Executivo sobre as mesmas, o que só poderia ser almejado por parlamentares oposicionistas e foi o que ocorreu com o PT durante o governo Cardoso e com o PSDB durante o governo Lula. Agrega-se a isso o fato de que no caso do PT há uma oposição ideológica quanto à autonomia, tendo em vista a interpretação pro-ativa do papel do Estado na sociedade defendida por este partido.

<sup>78</sup> Cf. “Oposição quer que o Congresso fiscalize as agências reguladoras” (Folha de São Paulo, 07/08/03).

Finalmente, cumpre esclarecer que as agências reguladoras contam no poder legislativo com a chamada Frente Parlamentar de Defesa das Agências Reguladoras, coordenada pelo deputado Ricardo Barros (PP- PR). A frente reúne 102 parlamentares de partidos de oposição ao governo Lula. Trata-se de em um movimento legislativo pró-agências reguladoras, criado em 2002 com o intuito de “defender” o instituto das agências.

A motivação básica para sua criação estava nas declarações do próprio presidente Luis Inácio Lula da Silva, dadas logo no início do seu mandato, contrárias a proeminência das agências no que tange as tarifas públicas, mas também na forma como estas recebem as queixas dos consumidores. O presidente chegou a dizer que “o Brasil havia sido terceirizado” e que ficava sabendo dos aumentos das tarifas públicas pela imprensa, numa crítica ao suposto exagero na autonomia das agências<sup>79</sup>.

Estas e outras declarações do presidente Lula, de seus ministros e de parlamentares da base de apoio ao governo foram interpretadas pelo mercado e por parte da classe política como sinal de que poderia haver uma revisão radical do modelo criado no governo Fernando Henrique Cardoso. De fato, na área de comunicações, por exemplo, o ministro Miro Teixeira, o primeiro ministro desta área do governo Lula, confrontou-se continuamente com a direção da ANATEL para tentar barrar o reajuste das tarifas telefônicas pelo IGP-DI. A decisão foi parar a justiça, que determinou a mudança do indexador para o IPCA.

As declarações do presidente Lula para os componentes da Frente soaram como um alarme para a necessidade de blindar as agências reguladoras de iniciativas que poderiam comprometer a credibilidade as instituições regulatórias no Brasil. No entanto, a Frente tanto quanto se preocupa com a credibilidade das instituições regulatórias, em um movimento expressivo de proteção, busca ainda em certa medida preservar o estatuto das agências de qualquer reforma no sentido de submetê-las a um controle público mais

<sup>79</sup> Cf. Folha *online* ([www.folha.uol.com.br](http://www.folha.uol.com.br)) em 08/09/2003.

ampliado, ou como sustentam seus componentes à intervenção do poder Executivo. Porém, é válido notar que a composição desta Frente tem origem nos mesmos partidos que aprovaram no Congresso durante o governo Cardoso a criação e o funcionamento das agências reguladoras tal como elas são<sup>80</sup>. Nesse sentido, se observa em sua atuação um caráter corporativo e conservador. Para alcançar sua meta os parlamentares da frente, preocupam-se continuamente em ocupar na Câmara dos Deputados as vagas da comissão especial sobre agências reguladoras.

#### **4.4 *Accountability* e Transparência: a evolução dos controles verticais**

Logo após a sua criação as agências reguladoras eram completamente desconhecidas da maior parte dos consumidores. Mais exatamente dois anos depois de criadas para fiscalizar e regulamentar os serviços de telefonia e energia elétrica, ANATEL e ANEEL permaneciam incógnitos para a grande maioria dos usuários desses serviços. A ANATEL era desconhecida para 65% da população e a ANEEL para 88%, segundo mostrou a pesquisa nacional com duas mil pessoas feita pelo Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas (IPESPE)<sup>81</sup>.

A própria pesquisa oferece respostas para a pouca familiaridade mostrada pelos consumidores com as agências a primeira vista: primeiro, inexistia, na época, uma cultura de agências reguladoras no país; segundo, as agências pouco se comunicavam com este segmento da sociedade. De fato, o que a pesquisa denomina como “a cultura de agências”, isto é, os valores e crenças requeridos para a iniciativa de mobilização e interação são desenvolvidos a partir da percepção da instituição e da necessidade de se reportar a ela.

A necessidade surgiu logo, com a crise de energia e os conflitos por ela ocasionados e também com a universalização da telefonia, que apesar de oferecer serviços com valores consideravelmente inferiores aos que ofereciam as empresas estatais do sistema Telebrás, deixavam a desejar no quesito qualidade. Mas, nesse primeiro momento o consumidor ficou confuso, sem saber a quem se dirigir para apresentar suas queixas, se à empresa, à agência,

<sup>80</sup> Ver anexo 3. <sup>81</sup> Cf. “Maioria da população desconhece agências” – O Globo, 09/11/99.

a outra instância do governo ou ao procons. Esta experiência, a princípio, marcou negativamente o consumidor brasileiro, que acabara de conhecer o sistema de regulação por agências independentes e já as avaliava mal.

“A privatização dos serviços públicos no Brasil produziu resultados positivos e negativos. Ampliou fantásticamente o acesso da população pobre à telefonia celular, gerou investimentos em manutenção, melhorando a rede de infra-estrutura, criou empregos, trouxe divisas para o país, mas sua aprovação ou condenação depende muito mais do tripé – preço, qualidade e fornecimento. É isso que interessa à população porque ela depende disso para viver, trabalhar, deslocar-se, divertir-se. Quando o serviço falha é natural a revolta e o xingamento. (Estado de São Paulo – 30/07/00).

É possível estender também para as agências reguladoras o problema da “falta de cultura das agências” apontada pela pesquisa IPESPE. O programa brasileiro de privatizações esteve sob julgamento por um longo período, não apenas por razões ideológicas, mas também em função das falhas e demonstrações de inabilidade e incompetência das agências reguladoras em momentos pontuais, como por exemplo, a já citada crise de energia ocorrida em 2000. Somente a partir da identificação desse cenário de que as agências reguladoras passaram a ser organizar e a voltar-se para a ampliação da comunicação com a sociedade. A ANEEL deu início a uma campanha institucional e a ANATEL aperfeiçoou seus mecanismos de comunicação social.

É sabido que as agências que regulam serviços públicos devem manter com o usuário uma relação próxima, direta e descentralizada, ainda que isso não implique que as agências devam regular no sentido de defender os interesses destes ou daqueles, mas sim dirimir conflitos, decidindo sobre o equilíbrio econômico e assegurando o fornecimento e a qualidade dos serviços prestados a preços módicos. No caso brasileiro, porém, a relação entre consumidores e a agências foi inicialmente marcada pela distância e a falta de proteção aos direitos.

“Os países ricos, com experiência mais longa nesse campo, viveram três fases distintas: a passagem estrutural de empresa estatal para privada, a solução de problemas concretos de regulação e a cobrança do consumidor por resultados. Aqui, na América latina é preciso viver as três fases ao mesmo tempo. Lá impressiona a importância que os órgãos reguladores atribuem ao consumidor. Os conselhos de consumidores têm influência poderosa nas decisões. Na Inglaterra, por exemplo, se há interrupção no fornecimento de energia elétrica por mais de 30 minutos a empresa é obrigada a indenizar cada residência ou unidade de consumo em 300 libras por prejuízos causados. Aqui no Brasil os “apagões” demoraram horas, provocaram variados prejuízos e não há nenhum ressarcimento.” (“Agências fortes, consumidor protegido” – Estado de São Paulo, 30/07/00).

A busca por uma maior aproximação das agências com os consumidores após as crises tornou-se inadiável para os reguladores. As agências tiveram primeiro que convencer ao público que a primeira reclamação deveria ser dirigida sempre à empresa. No entanto, havia entre os reguladores o reconhecimento de que a relação do consumidor de energia elétrica, assim como de petróleo e gás, seria diferente da relação com o consumidor de telefonia. O consumidor dos setores de energia era mais sensível às decisões do mercado, pois continuava aprisionado a monopólios, o que o enfraquecia uma vez que ele se defrontava com a falta de alternativa para mudar de fornecedor.

O direcionamento das queixas primeiramente às empresas nunca funcionou, sendo quase sempre sinônimo de fracasso e desrespeito ao Código de Defesa do Consumidor. Por esta razão os procons de todos os estados e municípios foram os responsáveis pela absorção das reclamações e, juntamente com outros núcleos não governamentais de defesa e proteção dos consumidores, passaram a expressar as demandas da sociedade e a exigir resultados das agências reguladoras<sup>82</sup>. A atuação do procon e a pressão da opinião pública fizeram com que as agências reguladoras voltassem o foco para o consumidor, criando,

<sup>82</sup> O PROCON é um órgão de atuação administrativa estadual ou municipal que registra reclamações de consumo, tenta manter a harmonia e o equilíbrio das relações de consumo e é responsável pela coordenação e execução das políticas de proteção, defesa e amparo do consumidor.

desenvolvendo ou simplesmente tirando do papel mecanismos institucionais de promoção da interação com os usuários de serviços públicos, já previstos ou existentes, mas ainda sem efeito prático.

A criação das centrais de tele atendimento (*call centers*), destinadas a receber consultas e reclamações foi o passo mais concreto dado pelas agências no sentido de se aproximar do consumidor usuário dos serviços públicos regulados. A ANATEL foi a primeira a criar o serviço, seguida da ANEEL, e depois da ANP que mesmo estando mais distante do consumidor pelas características do setor que regula, também adotou posteriormente a central de atendimento, o que lhe permitiu receber informações e denúncias de formação de cartel nos postos de gasolina e adulteração de combustíveis<sup>83</sup>.

Na telefonia o volume das queixas é disparado o maior e se avoluma na mesma medida da universalização, ou seja, a oferta dos serviços se amplia, mas a qualidade não acompanha este crescimento. As reclamações vão de cobranças indevidas, promoções descumpridas, aumento excessivo de tarifas e o não cumprimento de prazos de entregas de linhas. Segundo um diretor do Procon da Bahia, o serviço de atendimento gratuito por telefone que substituiu os postos de atendimento não dá conta desta demanda<sup>84</sup>. Além disso, o acesso direto do consumidor ao fornecedor também foi suprimido.

Além das centrais de atendimento, a ANEEL e a ANATEL estão aperfeiçoando os serviços das ouvidorias, organismo obrigatório na estrutura das agências reguladoras. A ANEEL, por exemplo, já realizou pesquisas nacionais para aferir a satisfação do consumidor do serviço de energia elétrica oferecido no país<sup>85</sup>. A sua ouvidoria hoje cuida diretamente da mediação de conflitos entre as concessionárias e os seus clientes. Desde 2000, toda queixa encaminhada à central da ANEEL é registrada na ouvidoria e recebe acompanhamento até a solução definitiva para o caso.

<sup>83</sup> Cf. “Em quatro anos, 122.152 queixas em cinco Procons” e “ANP agora quer priorizar consumidor” *Gazeta Mercantil*, 02/01/01. <sup>84</sup> Cf. “Em quatro anos, 122.152 queixas em cinco Procons” *Gazeta Mercantil*, 02/01/01.

<sup>85</sup> CF. “Agências mais perto do consumidor” *Jornal do Brasil*, 24/04/00.

**QUADRO 6 - Quadro Comparativo dos Mecanismos de Accountability e  
Transparência nas Agências Reguladoras**

<b>Mecanismos Adotados</b>	<b>ANATEL</b>	<b>ANEEL</b>
Voz	• <i>Call center</i> • Audiência pública • Consulta pública	• <i>Call center</i> • Audiência pública • Consulta pública
Representação	• Ouvidoria • Conselho consultivo • Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços Telefônicos	• Ouvidoria • Conselho consultivo • Conselho de consumidores
Escolha	• Competição apenas em alguns setores	• Não há
Informação <small>Fonte: ANATEL e ANEEL, adaptado de Lodge (2004).</small>	• Biblioteca • <i>Call center</i> • Portal na internet	• Biblioteca • <i>Call center</i> • Portal na internet

O quadro seis apresenta uma classificação funcional dos mecanismos adotados pela ANATEL e ANEEL de acordo com a tabela de mecanismos de representação de Lodge (2004), apresentada no capítulo II desta tese. Conforme o quadro quando determinado mecanismo dá voz aos consumidores ele lhes permite expressar-se diretamente, seja apresentando uma reclamação, denuncia ou sugestão ao serviço regulado, ou ainda avaliando um projeto de lei que esteja sendo discutido ou apreciado publicamente. Há também a consulta pública, um meio ágil e prático de envolver os distintos setores envolvidos na regulação. A consulta pública ocorre quando a agência disponibiliza por um prazo determinado um projeto ou documento referente à política setorial para apreciação pública em seu portal na internet. Ao longo desse período os interessados podem apresentar críticas e sugestões ou agregar aspectos que considerem ausentes no projeto ou documento em questão. Por sua vez, as audiências públicas são reuniões públicas de iniciativa das agências para discutir juntamente com os interessados aspectos da regulação, nessas ocasiões, o debate sobre matérias de interesse geral é desejado, pois se considera que esta uma oportunidade para que as partes envolvidas troquem informações.

Também merece destaque a existência de mecanismos de representação dos setores sociais no interior das agências reguladoras, inclusive dos setores regulados. Nesse caso a representação é feita pela figura do ouvidor, nomeado pelo Presidente da República, e pelos membros dos conselhos consultivos, cujos nomes também derivam de indicações políticas. A ANEEL, mais especificamente, inovou ainda mais neste quesito adotando um mecanismo de representação mais descentralizado, os conselhos de consumidores.

Os mecanismos de escolha aos quais Lodge se refere são, na verdade, aqueles proporcionados pela concorrência nos setores regulados. Sobre esse aspecto pode-se dizer que as agências reguladoras que mais aperfeiçoaram a concorrência são também as que melhor atenderam a sociedade nesse sentido, proporcionando ao usuário do serviço uma opção alternativa de fornecimento dos serviços.

De acordo com Abranches (1999) a busca aberta de informações talvez seja o ponto nodal que determina a qualidade da regulação, permitindo minimizar seu caráter discricionário e o viés em favor de quaisquer grupos. Assim, o comprometimento com a tomada de decisão baseada em informações plurais, sobretudo garantindo espaço para contestação, via levantamentos próprios, reduz a margem de risco de favorecimento de qualquer grupo pelo Estado. Agrega-se a isto o fato de que a informação é o ponto a partir do qual todas as ações de controle vertical (*societal accountability*) se desdobram (Cruz 2006). Neste sentido, biblioteca, o *call center* e o portal na internet são as opções de obtenção de informações disponibilizadas pela ANATEL e a ANEEL até o momento. Nota-se que as agências buscaram assegurar uma interface ampla com a sociedade seja via internet, telefone ou publicações e documentos.

A partir da análise do quadro seis é possível afirmar que ANATEL e ANEEL dispõem de consideráveis mecanismos de transparência das suas atividades, além de disponibilizarem também distintos mecanismos de representação, de acesso à informação e de contatos com a agência, previstos na sua estrutura organizacional é institucional. Porém, é válido notar que a simples existência de tais mecanismos não assegura o exercício efetivo

de transparência pública, cabendo, portanto, uma análise efetiva do funcionamento desses itens.

Os conselhos consultivos de ambas as agências, assim como sua direção, se configuraram segundo os interesses políticos dos governos. No governo Lula, porém, a insistente postura do ministro Miro Teixeira em defender uma reforma das agências reguladoras, evidenciando seus vícios e fragilidades rendeu alguns resultados. Em 2003 o juiz José Manuel Zeferino Galvão, da 10ª Vara Federal de Pernambuco, determinou o afastamento do conselho consultivo da ANATEL Cleófas Uchoa, ex-presidente da Telebrasil e José Fernandes Pauletti, ex-presidente da Telemar. Além disso, proibiu que a Telebrasil indicasse nomes para as vagas do conselho designadas aos usuários e à sociedade. A decisão foi tomada após o Ministério Público impetrar uma ação na justiça denunciando que Uchoa ocupava a vaga designada aos usuários e Pauletti a que era destinada à sociedade civil<sup>86</sup>.

A função dos conselhos consultivos é assessorar a direção das agências, sem ter, no entanto, poder de decisão. Os conselhos são formados por 12 integrantes sendo dois representantes do Senado, dois da Câmara dos Deputados, dois da sociedade civil, dois dos usuários, dois das prestadoras de serviços e dois do poder Executivo. No caso em questão, os dois conselheiros afastados foram indicados no governo Cardoso pelo ex-ministro das Comunicações Pimenta da Veiga.

As audiências públicas e as consultas públicas, de modo geral, são dominadas por um debate talvez excessivamente técnico. Às consultas públicas adiciona-se o fato de que são realizadas via Internet, o que em certa medida, exclui a participação de parcela considerável da população, devido à realidade da exclusão digital. Já às audiências públicas, em função de seu caráter técnico fez com que predominasse por muito tempo nessas instâncias de debate os advogados, consultores e técnicos das concessionárias.

<sup>86</sup> Cf. “Juiz decide afastar dois conselheiros da ANATEL.” O Globo, 11/09/03.

Todavia, apesar da relação assimétrica ocasionada pela dificuldade inicial de acompanhar os debates, os representantes dos consumidores, por meio dos órgãos de defesa dos usuários de serviços públicos buscaram outros meios de reportar suas demandas e obtiveram importantes conquistas, tanto no setor de energia quanto no de telecomunicações. Exemplo disso foi a vitória em relação à MP 2.148-1, em 2001 que "revogava" a aplicação do Código de Defesa do Consumidor no setor de energia. Diante da mobilização do Idec em conjunto com outras instituições, o governo voltou atrás alterando a medida provisória para restabelecer a utilização do Código de Defesa do Consumidor nas ações contra o plano de racionamento de energia elétrica. Já a ANATEL em 2000, recebeu do IDEC procedimento administrativo requerendo que as empresas de telefonia se abstivessem de cobrar taxa de religue nos casos dos consumidores inadimplentes que sofriam o desligamento de suas linhas por falta de pagamento. A ANATEL acatou o requerimento e a concessionária Telefônica parou de cobrar R\$ 15,00 de taxa de religue, além de ter devolvido os valores cobrados indevidamente daqueles consumidores que já haviam pagado a referida taxa <sup>87</sup>.

Os mecanismos de representação de interesses foram reforçados no caso da ANEEL em 2000, com a criação dos conselhos dos consumidores por meio de resolução. A legislação do setor estabelecia previamente que cada concessionária deveria criar na sua respectiva área de concessão, um conselho de consumidores, com caráter consultivo. O conselho pode emitir opiniões sobre as questões ligadas à qualidade do fornecimento de energia e às tarifas. Esta resolução de número 138 da ANEEL é mais uma de suas tentativas de fazer com que os consumidores possam participar mais objetivamente das atividades cotidianas que envolvem os agentes que atuam no setor de energia elétrica.

Considerando que cabe ao poder concedente (agências reguladoras) estimular a formação de entidades representativas dos usuários em todos os grupos de consumidores, sejam eles industrial, comercial, residencial ou rural, a ANEEL pode, inclusive, canalizar para os conselhos parte do que é arrecadado com as multas. Consciente dessa necessidade de estimular a participação dos usuários em novembro de 1999, o então diretor-geral da

<sup>87</sup> Ver [www.idec.org.br/vitorias](http://www.idec.org.br/vitorias).

ANEEL, José Mário Miranda Abdo, organizou um encontro nacional de representantes dos conselhos dos consumidores de energia elétrica sob o patrocínio dessa agência<sup>88</sup>. Muito embora esse mesmo diretor esteja diretamente envolvido na institucionalização do conselho dos consumidores, ele admite ter a percepção de certa apatia dos segmentos da sociedade que a agência pretende defender.

A ANATEL, seguindo a mesma lógica, também apresenta em sua estrutura organizacional um Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações, vinculado ao conselho-diretor desta agência. A criação do conselho se deu em 1999, seguindo a determinação do regulamento da ANATEL de 1997, que previa a instalação do comitê. Sua formação se deu de forma amplamente democrática, podendo os interessados em ocupar qualquer das vagas disponíveis manifestarem interesse, individualmente ou estando ligado a uma das associações do setor<sup>89</sup>. Porém, a iniciativa da agência na ocasião não atraiu vários consumidores e nem mesmo a maior parte das associações relacionadas ao setor, conforme a ata que traz a análise da seleção dos membros do comitê<sup>90</sup>.

Nos dois casos tanto a ANATEL quanto a ANEEL são conscientes que a ruptura com o antigo modelo regulatório, ocorrida com as privatizações, ainda é recente e apenas o apoio institucional dos órgãos reguladores não será suficiente para atrair a participação de consumidores dos serviços regulados no curto prazo. A participação ativa dos consumidores não é observada, apesar do empenho das agências reguladoras, o que demonstra a inexistência de uma cultura participativa nesses órgãos, nos moldes angloamericanos. A observação de uma atuação participativa que assegure os direitos dos consumidores na plenitude, conforme previsto pela mudança institucional, possivelmente irá requerer mais tempo e mais empenho das instituições no sentido de construir um relacionamento profícuo entre agências e as entidades de defesa dos consumidores.

Sobre os mecanismos de escolha, cumpre esclarecer que a ANEEL não os apresenta porque o setor de energia elétrica é predominantemente monopolista. Neste caso, a agência

<sup>88</sup> Cf. "Sem apetite para participar" - Gazeta Mercantil, 31/05/00.<sup>89</sup>  
Ver [www.anatel.gov.br/comites\\_comissoes/comite/usuarip/asp](http://www.anatel.gov.br/comites_comissoes/comite/usuarip/asp).<sup>90</sup>  
Análise 049/99 - GCLP

não assegura ao consumidor dos seus serviços a alternativa de escolha, ou seja, a possibilidade de substituição de fornecedor dos serviços regulados. A reforma regulatória previa o estabelecimento da concorrência em todos os serviços por meio de obrigações estabelecidas em contratos e facilidades para novos entrantes. No setor de telecomunicações, além de garantir a existência de pelo menos duas empresas em cada setor do mercado, foi estabelecida ainda uma regra de contratual de correção anual de tarifas, visando assegurar a remuneração adequada dos concessionários e a defesa do consumidor. Com esse mecanismo haveria um teto para a correção de preços de telefonia.

Essas e outras determinações permitiram, sem dúvida, a evolução dos setores regulados no que se refere à universalização dos serviços, ainda não completada, mas seguramente bastante avançada e ainda a introdução de novas tecnologias. Porém seu foco, a concorrência, continua sendo objeto de controvérsia<sup>91</sup>. O setor de energia elétrica continua sendo monopolista, segundo especialistas em função das características deste setor. O setor de telecomunicações apresenta ampla concorrência apenas no serviço de telefonia móvel, restando o serviço de telefonia fixa uma fraca experiência nesse sentido. Na telefonia fixa, embora esta tenha sido tratada como um dos pilares da privatização, a baixa concorrência já estava prevista.

Em respostas às críticas feitas na imprensa do ex-ministro das comunicações Miro Teixeira, um dos diretores da ANATEL, explica que o surgimento de monopólios na telefonia é inevitável e ocorreu em vários países, restando à agência remediar tais fatos.

“(monopólio) Existe nos Estados Unidos e na Espanha, por exemplo, Infelizmente é um monopólio natural, mas não pode ser tratado de modo trivial. Garantir o *unbundling* (livre acesso à rede de cabos concorrentes) nos preocupa e trabalhamos para isso. (“Miro culpa ANATEL por monopólio” – Jornal do Brasil 26/03/03).

<sup>91</sup> “A concorrência que não veio” - O Globo 19/05/02, “Agências não promovem competição” - Gazeta Mercantil 16/12/04, “A reforma das telecomunicações e o novo governo” - Estado de São Paulo 10/05/03, “Miro culpa ANATEL por monopólio” - Jornal do Brasil 26/03/03, “Miro e chefe da ANATEL trocam acusações” - Folha de São Paulo 26/03/03.

Embora esta análise não se trate de uma avaliação do desempenho das empresas privatizadas, ou mesmo dos setores regulados, sendo uma análise institucional do funcionamento das agências reguladoras, não pode se furtar de apontar o caráter monopolista que assumiu a telefonia fixa, passando de monopólio estatal para monopólio privado. O mesmo pode ser dito sobre o setor de energia elétrica, no qual o Estado ainda possui uma atuação, mesmo que restrita, caracterizando possivelmente um “monopólio misto”. Nesse ambiente, o desenho institucional adotado para as agências reguladoras ANEEL e ANATEL mostraram-se pouco habilidosos em garantir ao consumidor mecanismos de escolha.

#### **4.5 Considerações Finais**

Antes o exposto nota-se um considerável distanciamento entre a previsão de funcionamento das agências reguladoras e sua operação prática. Este capítulo não considera, a priori, os resultados das políticas específicas produzidas pelos órgãos regulatórios, mas se observa que as decisões tomadas nesses ambientes regulatórios, tanto na ANATEL quanto na ANEEL estão longe de operar segundo os princípios determinados pela Reforma do Estado e menos ainda segundo os critérios de eficiência e racionalidade que, de acordo com os interpretes da antítese marcariam o estilo de gestão dessas novas autarquias.

Entre as incongruências notáveis na operação das agências está o uso exaustivo do recurso da patronagem e do clientelismo político, bem como da centralidade do poder Executivo e o insulamento burocrático que são observados tanto no governo Cardoso quanto no governo Lula. Embora seus idealizadores a tenham apresentado como ícone sem igual na administração pública, nos quais os citados legados políticos não teriam espaço, as experiências da ANATEL e da ANEEL revelam que não houve obstáculo institucional capaz de deter a presença desses legados, o que reforça a tese brasileira apresentada no capítulo inicial.

A patronagem e o clientelismo político derivados da barganha política entre o Executivo e o Legislativo permitiram que os partidos “aparelhassem” as agências. É notável a dominação partidária de agências e setores inteiros por partes de partidos da

coalizão de governo, a mais notável delas talvez seja o consagrado domínio do PFL no setor energético com origem em governos anteriores e sua relutância em compartilhar cargos nesse setor com o PSDB, partido chave da coalizão do governo Cardoso. Se as antigas empresas estatais eram criticadas nesse governo, entre outros argumentos, por funcionarem como “cabides de emprego”, as agências reguladoras se apresentam como um exemplo de releitura desse legado.

O primeiro, e para alguns temido, efeito da instalação das agências seria o esvaziamento dos Ministérios das Comunicações e das Minas e Energia. No caso da ANATEL isso não ocorreu porque o ministério continua com papel central na formulação e implementação de várias políticas e grande interesse social e de mercado como a regulação da radiodifusão. Os ministérios das Comunicações e também o das Minas e Energia ainda controlam os recursos da agência, os ministros continuamente participam de elaboração de projetos de lei reconfigurando algum aspecto da agência, inclusive muitas vezes por iniciativa do próprio ministério. Por essa razão, o centralismo do poder executivo não é algo superado no funcionamento das agências reguladoras.

Além disso, o insulamento burocrático pretendido com a dotação de autonomia às agências, mais funciona como uma barreira ao controle social do que contra pressões de interesses privados. Ao invés de favorecer a tomada de decisões técnicas, o recurso do insulamento das agências possibilita ao poder Executivo transferir a responsabilidade pelos atos e políticas fracassadas aos dirigentes das agências, com ocorreu na ocasião da crise de energia. Mais importante que isso é o fato do insulamento dos dirigentes, conseqüentemente a autonomia decisória, não ser real.

Esta análise revela que quase dez anos depois de sua criação, as agências reguladoras continuam permeadas por conflitos e debilidades institucionais, administrativas e financeiras. A própria autonomia das agências reguladoras torna-se questionável dada a supremacia do Executivo sobre as agências. Pelo fato de formalmente o ministério não ter poder de veto sobre as decisões das agências fala-se em autonomia. No entanto, como mostra este estudo, ela é totalmente relativa e quase que exclusivamente formal, tendo em

vista a fragilidade da organização administrativa das agências que é extremamente dependente do poder executivo central do ponto de vista financeiro e instrumental.

A burocracia das agências reguladoras ainda não está consolidada. Muitos funcionários ainda vêem a passagem pela agência como trampolim para a carreira no mercado, o que contraria a tese da burocracia que visa se consolidar e criar dependências para que possam se favorecer e trabalhar pelos seus interesses. No entanto, as hipóteses de consolidação e busca por seus próprios interesses ainda não estão afastadas, haja vista a criação da ABAR. O mecanismo introduzido nas agências para conter o avanço sobre a burocracia, o insulamento burocrático, infelizmente não atua sobre ela mesma e nem neutraliza o corporativismo.

No que tange ao poder Legislativo as agências reguladoras podem ser compreendidas como inevitáveis ou dispensáveis, a depender da identificação ideológica do parlamentar. Na maioria das vezes, se pertencente a base de apoio à coligação PSDB-PFL, as agências são fundamentais para a modernização da economia. Ao contrário, parlamentar de oposição a este grupo, tende a considerar qualquer agência reguladora uma invenção exótica, podendo desempenhar a função regulatória como qualquer outra autarquia, sem todas as particularidades que as caracterizam devendo, portanto, serem modificadas. Nota-se aí uma nítida divisão entre os membros do parlamento que desejam preservar as agências de certas iniciativas de reformá-las e outros que desejam fazê-lo o quando antes.

Esta divisão de interpretações das agências no poder Legislativo também é marcada por interesses políticos. Parlamentares podem desejar mais ou menos controle do poder Legislativo sobre as agências reguladoras, a depender de sua condição no cenário político, ou seja, se eles se encontram na condição de governista ou opositor. Isto ocorre porque nenhum partido deseja ver o opositor dispondo de uma autarquia dotada com as possibilidades e recursos das agências reguladoras, por mais que elas não atendam a todos os requisitos previstos na sua criação. Mas, há casos de coerência de membros defendendo ampliação do controle do legislativo sobre as agências a fim simplesmente de torná-las mais *accountable* a este poder, independentemente de ideologia.

As agências ANEEL e ANATEL por sua vez, conforme demonstrou esta análise, fizeram avanços consideráveis no que se refere aos mecanismos de accountability, sobretudo no âmbito vertical. O desenvolvimento de rotinas e instrumentos para atender os usuários dos serviços regulados e seus representantes foi um fator positivo observado na institucionalização das agências e que segue avançando gradativamente. Talvez, esses sejam os fatores institucionais que mais se aproximam do previsto pela reforma regulatória: a ampliação da interface entre a agência e a sociedade. Todavia, nota-se que nem a existência desses mecanismos inibiu a presença de legados políticos no seio da tomada de decisão, o que caracteriza uma enorme contradição do arranjo institucional das agências reguladoras, pois, muito embora o usuário dos serviços regulados disponha de mais controle sobre a ação regulatória, internamente, o processo decisório nas agências ainda é permeado pelas práticas que objetivou inibir.

## **Conclusão**

O governo Fernando Henrique Cardoso “vendeu” e a sociedade brasileira “comprou” a idéia de que as todas as reformas propostas pelo governo, entre elas a reforma regulatória, produziram uma transformação completa do Estado, tornando-o moderno como jamais fora até aquele momento. Nos discursos e nas práticas do presidente e de seus interlocutores, a modernização estava presente significando eficiência e ação transparente do ente estatal em todas as esferas da vida pública, as quais a partir daquele momento o Estado se concentraria. A criação de agências reguladoras autônomas para fiscalizar a atuação das empresas privatizadas estaria no centro desse processo de modernização do Estado, rompendo definitivamente com a chamada “era Vargas”.

Após o término do governo Cardoso nota-se que, na realidade, a transformação modernizadora do Estado é parcial e quase que circunscrita à esfera econômica. Seguramente entre as mudanças mais significativas operadas naquele período, está a privatização das empresas estatais e a subsequente criação de agências reguladoras. Porém, a mudança na maneira de prover bens públicos e a ênfase no papel regulador do Estado tiveram impacto equivalente, circunscrito ao plano econômico. Assim, longe de significar a estruturação de um “Estado dentro do Estado”, como temiam muitos, a delegação de poderes, sobretudo os legislativos, sob o modelo de autarquias especiais, opera mediante um regime frouxo, o qual é estrategicamente controlado pelo poder Executivo.

A esperada modernização do Estado, que se instalaria via os arranjos institucionais bem sucedidos em outros países, ainda que se constituíssem de alguns mecanismos cuja eficácia já havia se mostrado limitada, como o insulamento burocrático, não veio. Onde estavam previstos os avanços políticos e administrativos na gestão da máquina do Estado, predominaram as práticas associadas ao velho regime.

No âmbito da reforma regulatória, propriamente, a avaliação que se faz é que as políticas implementadas foram apenas parcialmente vitoriosas quanto à ambição de redefinir o papel regulador do Estado. Isto significa que as tentativas daquele governo de alterar integralmente a configuração institucional, organizacional e cultural da vida política

brasileira não foram totalmente bem sucedidas, na medida em que tais inovações coexistem com a herança política que o mesmo governo julgava anacrônica. Além de reforçá-los, institucionalizando os aspectos deletérios da interação política, as mudanças implementadas reconfiguraram os modos de ação do Estado e sua interação com a sociedade sem garantir, todavia, o caráter modernizador desses modos, o que corrobora a hipótese deste estudo.

Esta análise teve por objetivo verificar a eficácia das agências reguladoras como mecanismo institucional para eliminar os elementos que são considerados retrógrados nos processos de interação política entre o público e o privado e que seriam também deletérios à ordem democrática. Para tanto algumas questões básicas orientaram a elaboração dessa análise. Ao respondê-las o estudo visou não apenas descrever o objeto em questão – as agências reguladoras – mas também explicar sua origem e seu funcionamento considerando estritamente as variáveis políticas.

Tendo-as como objeto central desta análise, viu-se que a difusão das agências reguladoras é um fenômeno global. Elas são decorrentes dos processos de privatização de empresas estatais e são, no âmbito teórico, ícones de modernização do padrão de interação entre o Estado e os atores econômicos haja vista suas características que pressupõem uma ação limitada do Estado, circunscrita à fiscalização do mercado ao qual se destinam. Viu-se ainda que a perspectiva teórica neo-institucional é o pano de fundo que fundamenta toda essa abordagem. Entretanto, do ponto de vista da análise das políticas públicas, viu-se também que a criação das agências reguladoras pode ser até mesmo expressão de uma estratégia governamental voltada para proteger determinadas mudanças políticas de governos subseqüentes.

De acordo com a teoria regulatória, viu-se que três fatores são geralmente apontados como bases de sustentação para a criação de agências reguladoras, em substituição aos tradicionais núcleos burocráticos, são eles: delegação, credibilidade e *expertise* dos agentes. Além disso, os governos reformistas tendem a agregar a esses fatores as “falhas de governo” para justificar a adoção de uma nova ordem institucional caracterizada, sobretudo, pela autonomia de seus agentes. Este estudo revela que, para os casos brasileiros

aqui analisados, esses argumentos constituem, na verdade, um mero discurso de motivação que precede as mudanças institucionais.

A observação do funcionamento da ANATEL e da ANEEL mostra que, na realidade, do ponto de vista administrativo, essas agências funcionam praticamente da mesma forma que outras instâncias burocráticas e estão sujeitas aos mais variados dilemas enfrentados pelos órgãos da administração pública. Do mesmo modo, do ponto de vista da interação política, ou seja, considerando a relação entre políticos e burocratas, os conflitos previstos entre os tradicionais órgãos públicos se repetem no interior dessas agências. Isso permite que se conclua que a mudança institucional representada pelas agências autônomas corresponde na verdade uma fina estrutura retórica, frágil e permeável, incapaz de conter os vícios de uma interação social e política familiarizada com as práticas pouco ou nada democráticas que condena.

A partir da triangulação entre a tese brasileira, a antítese moderna e a síntese, nos casos específicos dos setores de telecomunicações e energia elétrica aqui analisados, como principal conclusão o estudo aponta que as mudanças institucionais representadas pela criação das agências reguladoras autônomas não foram eficazes em eliminar os legados políticos que permanecem ativos na interação entre os atores políticos. No que tange a ANATEL e ANEEL, ao invés de eliminar ou inibir a prática do clientelismo e do corporativismo, restringir o centralismo do poder Executivo e o insulamento burocrático, esse novo arranjo institucional permitiu, sem limites, a reprodução desses padrões de interação na arena regulatória. Contrariando as expectativas dos governos reformistas, a modernização esperada na interação entre políticos e burocratas e entre esses e setores sociais, conduzida fundamentalmente pela racionalidade e pela proteção do interesse público, não ocorreu. De acordo com este estudo fica evidente que as práticas representadas pelos legados políticos continuam a ter papel ativo nas arenas regulatórias de telecomunicações e energia.

Curiosamente a promoção dos legados políticos pode ser observada logo de início até mesmo no âmbito do governo que se dispôs a extingui-los. Os legados político

institucionais influenciaram o processo de mudanças na ocasião da reforma regulatória, ao longo da institucionalização das agências reguladoras e continuamente afetam também sua operação. A disputa acirrada entre o PSDB e o PFL, partidos da coalizão do governo Cardoso, pelo controle de cargos e funções no interior das agências de telecomunicações e energia elétrica demonstra a manutenção do uso exaustivo da divisão de cargos entre aliados, o clientelismo político, ferindo a lógica da racionalidade que deveria operar para o preenchimento dos cargos e ainda afirmando o caráter político ao invés do técnico que deveriam ter tais agências. Se antes as empresas estatais eram condenadas por funcionarem como cabides de emprego, pode-se afirmar que hoje as agências reguladas de certo modo também cumprem esse papel.

O processo de institucionalização da ANATEL e da ANEEL, como pôde ser observado é acompanhado do movimento corporativo que mobiliza tanto parlamentares quanto organizações sociais, cuja maior expressão é a ABAR. Conforme revelou esta análise, o corporativismo no ambiente regulatório reaparece com força no discurso excêntrico da ABAR em defesa da preservação das agências reguladoras. A excentricidade está no fato de que agências reguladoras deveriam preocupar-se, ao menos em tese, com a satisfação do interesse público. Todavia, através dessa associação toda uma agenda corporativa é apresentada com interesses ligados à preservação dessas instituições e a ampliação de seus poderes como, por exemplo, a busca de mais autonomia em relação ao poder Executivo.

A centralidade do poder Executivo também é notável em ambas as agências analisadas. No entanto, os discursos e as práticas se dividem no que se refere a este legado e se moldam conforme a conveniência de cada governo. Viu-se que o governo Cardoso, embora defendesse a autonomia das agências reguladoras e a atuação insulada dos seus dirigentes, assegurou o controle sobre as mesmas por meio das nomeações que fez inicialmente, cuidando para que “técnicos” ligados à base do governo ocupassem os cargos de direção. Já o governo Lula, crítico em relação à autonomia das agências favoreceu a ampliação dos controles públicos minimizando assim, as críticas às intervenções por parte do Executivo, sobretudo dos ministérios, no que tange à ANATEL e ANEEL. Esses e os

outros casos mostram, na verdade, que as agências reguladoras enquanto resultado de mudanças institucionais apenas desafiaram os legados políticos com discursos, pois na prática os legados identificados com o atraso são reforçados ou assumem nova roupagem.

Adiciona-se a isso o fato de que o centralismo do poder Executivo, observado na vinculação das agências com os ministérios não é apenas mais um legado presente do desenho institucional das agências, mas é também um freio no desenvolvimento de outros arranjos institucionais que poderiam vir a ser expressão de modernização da ordem administrativa. Em primeiro lugar a vinculação das agências aos ministérios reforça todas as práticas típicas dos ministérios e autarquias do Estado interventor, como a patronagem, o clientelismo e o jogo de influências político-partidárias que são permitidos e mesmo estimulados. A falta de instituições que determinem a prestação de contas periódica ao Legislativo ainda é a imperiosa mudança a ser provocada.

Sobre a propalada autonomia das agências reguladoras, viu-se nesta análise que este é um fator mais temido, criticado ou alardeado do que observado empiricamente. Ainda que institucionalmente a ANATEL e a ANEEL disponham de uma considerável independência, sem similares na administração pública no país, na prática elas operam sob limites circunscritos. Agências com limites orçamentários apesar da arrecadação, déficit de pessoal para o exercício de suas funções, submetidas a contínuas interferências ou modificações das suas decisões, seja de forma harmônica, por meio das nomeações político partidárias, seja por meio de cooptação dos dirigentes ou ainda de forma mais aguerrida pela disputa institucional, observada nos embates entre os dirigentes de agências e seus respectivos ministérios, ou ainda via revisões judiciais. O fato é que desde sua criação nem ANATEL nem ANEEL puderam ainda experimentar a autonomia que lhes prevê a legislação pertinente.

A atuação autônoma das agências reguladoras, longe de apenas atrair investimentos e revestir-lhes de credibilidade, conforme propunham os reformadores, rendeu-lhes, na verdade, difíceis impasses como o que ocorreu com a ANEEL durante a crise de energia no governo Cardoso, ou com a ANATEL, cujos ministros das comunicações do governo Lula

costumam tratar como um departamento rebelde de seus ministérios. A autonomia nos dois casos foi, na realidade, sobrepujada, pela vulnerabilidade das agências em relação ao poder Executivo.

Esta conclusão não implica, porém, em afirmar que não há avanços observáveis a partir da reforma regulatória. De um modo geral, embora este estudo não compreenda uma avaliação da qualidade dos serviços prestados após as privatizações, são inegáveis os benefícios proporcionados pela universalização dos serviços de telecomunicações e energia elétrica. No que se refere aos objetivos aqui perseguidos, outra importante conclusão a ser incluída entre os resultados positivos é o aumento do controle público sobre a atividade regulatória como um todo e uma maior participação dos usuários dos serviços no processo decisório das agências.

Esta participação e o controle da sociedade ocorrem, a princípio, estimulados pelas próprias mudanças no padrão de qualidade dos serviços prestados. A necessidade gerada pela percepção de que os novos atores, provedores de serviços públicos e a partir de então responsáveis por eles, poderiam estar sendo negligentes com seu compromisso levou aos primeiros núcleos de organização social. Hoje a participação ainda é tímida e não alcançou o padrão de países altamente associativos, como os Estados Unidos, mas se apresenta mais ativa e articulada, na expressão de instituições como o IDEC e os procons. Por outro lado, no que tange a representação institucional, novamente se observa a inserção de legados políticos, quando por exemplo as vagas nos conselhos de representação de consumidores são indevidamente ocupadas os nomes ligados a interesses outros que não o dos usuários.

Para explicar o aumento da participação e do controle social alguns fatores são particularmente importantes, entre eles a incorporação pelos gestores públicos de uma cultura política mais democrática orientada pelo controle público. Viu-se que agências reguladoras autônomas e accountability estão teoricamente em caminhos opostos se considerarmos estritamente os princípios que orientam um e outro, como delegação e insulamento burocrático de um lado, e prestação de contas e transparência de outro. Em

tese, é um desafio tornar um poder não majoritário e institucionalmente insulado, controlado publicamente.

A experiência brasileira tanto no setor de telecomunicações quanto no de energia elétrica mostrou ser possível o desenvolvimento e a incorporação de mecanismos institucionais capazes de dar voz e espaço para participação aos usuários dos serviços regulados nesses setores. O que no início não passava de instituições protocolares, após uma considerável reengenharia tornou-se uma rede de mecanismos potencialmente capaz de absorver as demandas dos consumidores individuais ou coletivos. Adiciona-se a isto a contribuição dos avanços tecnológicos que permitem a troca mais veloz de informações. Seguramente ainda há um longo caminho a percorrer posto que a exclusão digital, fatores econômicos, educacionais e culturais ainda constituem obstáculos para a ampliação da participação dos usuários na defesa de seus interesses junto às agências.

Além desses, outros apontamentos são possíveis. Pode-se afirmar que o mero estabelecimento de agências reguladoras autônomas para determinados setores não é certeza de solução para os seus problemas. Ainda que governos reformistas tenham explorado esta faceta das agências, apresentando-as como um recurso mágico e do qual não se poderia prescindir, esta análise aponta os limites do funcionamento das agências, o que certamente tem conseqüências para o resultado das políticas regulatórias no país.

Para Maria Hermínia Tavares de Almeida, que avaliou o desempenho das agências reguladoras ao longo do governo Cardoso em debate afirma que “não se tratou de substituir o Estado ativo pelo mercado. Apenas se trocou um tipo de intervencionismo estatal por outro<sup>92</sup>.” Esta afirmação corrobora a conclusão desta análise. Tanto ANATEL quanto ANEEL mostraram-se agências fragilizadas sobre vários aspectos, e sendo controladas por interesses político-partidários tornam-se autarquias análogas a qualquer outro ministério, derrubando a tese que apresenta este arranjo institucional com modernizante.

<sup>92</sup> Cf. Folha de São Paulo, 27/10/00. Debate ocorrido no 24º encontro da ANPOCS.

A fragilidade desse arranjo institucional pode ser explicada a partir da crítica à teoria institucionalista, que desconsidera que outros fatores além das instituições possam determinar ou influenciar mais o comportamento dos atores. O estudo da criação e do funcionamento da ANATEL e da ANEEL revelou que ainda que os agentes persigam seus interesses e ajam no sentido de maximizá-los eles se deparam com outros fatores, como cenários ou atores políticos inesperados ou interesses políticos novos, cujo efeito empírico pode desviá-los do foco ou forçá-los a adaptações, assim as instituições podem apenas parcialmente moldar seus comportamentos.

Desde sua criação as agências reguladoras foram precisamente pensadas para inibir um conjunto de comportamentos e, de acordo com este estudo, se observa que as normas formalmente estabelecidas para orientar o funcionamento das agências foram incapazes de inibir esses mesmos comportamentos. A observação de práticas de clientelismo, corporativismo, indicando preponderância do poder Executivo e insulamento burocrático revelam que esta não é uma questão meramente formal. Há formalmente um conjunto de instituições protegendo as agências reguladoras, mas a rotina de desvios provocados pelos legados políticos persiste e é mais forte que a instituição.

No caso da ANATEL e da ANEEL torna-se mais verdadeiro afirmar que os indivíduos perseguem seus interesses e agem no sentido de maximizá-los, tendo as instituições apenas em parte moldando seus comportamentos, pois eles podem muitas vezes buscar superá-las, se assim acharem necessário. Além de sustentar que outros fatores, juntamente com as instituições, possam vir a ser determinantes do comportamento dos atores, este estudo também considera que a perspectiva homogênea que predominou ao longo do processo político que estabeleceu a política regulatória via agências autônomas também explica parte do insucesso das mesmas. De acordo com a análise de Bresser Pereira, um dos principais ideólogos da reforma regulatória, a inabilidade dos governos reformistas dos anos 90 para resistir às pressões internacionais e importar instituições prontas sem qualquer avaliação *ex-ante* que indicasse adequação ou não das mesmas no cenário político brasileiro, trouxe sérias conseqüências negativas. Ele afirma que:

“Na globalização os países precisam defender seus interesses e é impossível defender seus interesses pensando com a cabeça alheia. Isso é uma coisa fundamental. O que nós fizemos nos anos 90 foi pensar com a cabeça alheia. Aí vem a história da credibilidade. A credibilidade foi um dos maiores engodos que existe sobre nós. É claro que todo mundo quer credibilidade (...) eu espero que as coisas que estou dizendo aqui sejam críveis. Mas, na verdade, o que a credibilidade ficou sendo nos anos noventa foi aceitar as estratégias vindas de Washington e Nova York (...) – ‘se vocês aceitarem as nossas regras vocês terão credibilidade e com credibilidade vocês terão acesso a nossas poupanças externas, sem a qual vocês não terão em hipótese alguma como se desenvolver, ou seja, vocês pensando com a nossa cabeça’. Isso é um desastre”<sup>93</sup>.

A partir dessa declaração duas posições podem ser mais claramente definidas. A primeira delas refere-se à ordem capitalista predominante nos anos noventa, para a qual a diversidade de culturas pode ser superada pela homogeneidade econômica. A segunda evidencia o quanto os governos reformistas no mesmo período, em um impulso globalizante adotaram o arranjo institucional das agências reguladoras em nome da credibilidade governamental, sem maiores preocupações em estabelecer ajustes entre estes e as instituições formais e informais e a cultura organizacional local. A baixa acomodação deste novo arranjo no cenário político brasileiro, incluindo-se ora o embate, ora a convivência com os legados políticos institucionais é certamente fruto dessa medida.

Os governos responsáveis pela implementação das mudanças, ignorando os chamados da oposição, não levaram em consideração o fato de que desenhos institucionais tão específicos poderiam não servir a países como Brasil, cujos traços políticos são eles também muito específicos. Além disso, esses governos negligenciaram um aspecto elementar da relação entre as instituições e as organizações públicas. As mudanças institucionais não ocorrem no vácuo, mas no âmbito das organizações e, dentro do processo de mudanças institucionais não há garantias de adequação imediata, podendo estas últimas

<sup>93</sup> Em [www.bresserpererira.org.br](http://www.bresserpererira.org.br), Vídeo “Conversas com economistas – Bresser Pereira” 17/06/2004.

incorporarem parcialmente ou totalmente as modificações, mas, nesse caso, consumindo um período de tempo muito maior.

Considerando que as mudanças institucionais são mais velozes, que as organizações públicas absorvem as mesmas mudanças com mais lentidão e, além disso, que os legados político-institucionais podem interferir nesse processo, reduzindo o efeito desejado das mudanças, pode-se afirmar que o processo de institucionalização das agências reguladoras autônomas ainda não se esgotou. Este arranjo institucional continua sob intenso processo de transformação e, possivelmente, seus contornos finais só estarão definidos no longo prazo. Finalmente, haja vista a posição em que se encontram as agências reguladoras, situadas entre as mudanças institucionais e os legados políticos, esta análise demonstra ser premente a necessidade de que sejam redefinidos as diretrizes e o ordenamento geral das agências reguladoras, para que em tempo essas instituições possam atender melhor aos fins concernentes às suas funções.

Para explicar a relação entre a “tese” e a “síntese” deve-se notar que a mesma tem base na força dos legados políticos na gestão da coisa pública. Tais elementos estão inseridos na cultura política e administrativa e não devem ser negligenciados por decisores que esperam implementar reformas no âmbito da administração pública. Conforme o exposto, os legados são fatores persistentes, capazes de transpor mesmo os limites institucionais cuja função é justamente elevar o nível de eficiência da burocracia, além de inibir comportamentos indesejáveis. Não há uma relação causal entre “tese” e “síntese”. A “síntese” é resultado da conformação de transformações provocadas pela reforma modernizadora com as práticas identificadas como legados políticos. Um processo simbiótico que aglutina ambos elementos produz esse resultado.

No entanto, os legados se caracterizam como variáveis contextuais apenas, comprometendo em parte o desempenho do modelo de agências. Seguramente há outras lógicas que, em adição, explicam a inadequação do modelo de agências autônomas na administração pública. O forte compromisso ideológico do governo Cardoso com a doutrina liberal, é um exemplo disso. Esta escolha política não considerou a inadequação

que a transferência de poderes de formulação e implementação de políticas setoriais para uma instância burocrática ocasionaria. Em tempo, é válido notar que a coordenação do Estado nesses casos ainda se mostra imprescindível.

Certamente este estudo não esgota todos os aspectos relativos ao impacto político da criação e funcionamento das agências reguladoras no Brasil. Outras questões pertinentes ao ambiente regulatório envolvendo as agências como, por exemplo, a regulação em regimes federativos, o papel do poder judiciário e sua interação com esses órgãos, a interação do setor privado com as agências tendo em vista o risco de captura e ainda uma discussão mais aprofundada sobre o funcionamento das agências no governo do PT, dadas as restrições a esse arranjo institucional por parte desse governo, são seguramente temas importantes que não foram contemplados por essa análise. Todavia, ficam registrados, a título de sugestão, para análises futuras.

## **Bibliografia**

ABRANCHES, Sérgio H.H. (1999) “Reforma Regulatória: conceitos, experiências e recomendações”. ENAP, Revista do Serviço Público, ano 50, nº. 2, abril-junho.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (1994) O Corporativismo em Declínio? In: DAGNINO, E. (Org.) Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de e MOYA, Maurício (1997) A reforma negociada: o Congresso e a política de privatização. ANPOCS, n 34, junho.

AMARAL, Aline D. (2000) O Processo de Formulação do Novo Arcabouço Regulatório dos Serviços de Telecomunicações no Brasil. Dissertação de Mestrado, UnB.

ARAÚJO, Ângela M.C. e TÁPIA, Jorge R.B. (1991) Corporativismo e Neocorporativismo: o exame de duas trajetórias. BIB, Rio de Janeiro, nº. 32.

BAHIA, Luiz Henrique Nunes (2003) O Poder do Clientelismo: raízes e fundamentos da troca política, Rio de Janeiro, Renovar.

BARZELAY, Michael (2001) *La nueva gerencia pública: un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)*. In: Revista Del CLAD Reforma Y Democracia, nº. 19, fev.

BENTO, Leonardo Valles. (2003) Governança e Governabilidade na Reforma do Estado: entre eficiência e democratização. Barueri, São Paulo: Editora Manole.

BEZERRA, Marcos Otávio (2000) Representação Política e Acesso aos Recursos Federais. Revista do Serviço Público, ano 51, nº. 2, pp.73-94.

BOBBIO, N. e PASQUINO, G. (1994) verbete “Corporativismo”. Dicionário de Política. Brasília, 6º ed., Editora UnB.

BOSCHI, Renato (2004) Instituições Políticas, Reformas Estruturais e Cidadania: dilemas da democracia no Brasil. Em: [http://observatório.iuperj.br/artigos\\_resenhas/textorenatoboschi.pdf](http://observatório.iuperj.br/artigos_resenhas/textorenatoboschi.pdf)

CAMARGO, Aspásia (1974) *Bresil nord-est: mouvements paysans et crise populiste*. 1973. Tese doutorado, Paris.

CAMERON, David (1978) “*The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis*” *American Political Science Review* 72 (4).

- CARDOSO, F. Henrique (1975), *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra
- CARVALHO, J. M. (1997) *Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual*. DADOS, v. 40, n. 2, p. 229-250.
- COSTA, Vanda Maria Ribeiro, (1994) *Corporativismo societal: interesse de classe versus interesse setorial*. In: DAGNINO, E. (Org.) *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense.
- COSTA, Vanda Maria Ribeiro, (1999) *A Armadilha do Leviatã: A Construção do Corporativismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora UERJ.
- COUTINHO, Marcelo (2000) "Administração Pública voltada para o Cidadão". *Revista do Serviço Público, RSP*, ano 51, nº. 3, 2000.
- CRUZ, Verônica (2001) *O processo decisório no setor de telecomunicações: a ANATEL e a escolha do padrão de TV Digital*. Dissertação de mestrado, UnB.
- CRUZ, Verônica (2006) *Monitoramento de políticas públicas e Societal Accountability: conceitos e práticas. Uma revisão da literatura internacional*. In: "Reflection and Action Network of Public Policy and Societal Accountability". Action Aid Brasil (no prelo).
- DINIZ, Eli (1982) *Voto e Máquina Política: Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro*, Editora Paz e Terra.
- DINIZ Eli (1991) "O Corporativismo na construção do espaço público" In: BOSCHI, R. (org) *Corporativismo e Desigualdade. A Construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, Rio Fundo Editora.
- DINIZ, Eli (1995) "Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: desafios da construção de uma Nova Ordem no Brasil dos anos 90". DADOS, vol. 38, n 3.
- DINIZ, Eli (1996) "Governabilidade, *governance* e Reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma". *Revista do Serviço Público*, ano 47, vol. 120, mai/ago.
- DINIZ, Eli (1997) *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil, 1985-1995*, Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- DINIZ, Eli (1998) "Globalização, Ajuste e Reforma do Estado: um balanço da literatura recente". BIB, Rio de Janeiro, n 45.
- DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato (1977) *Resenha bibliográfica II "Estado e Sociedade no Brasil: uma revisão crítica."* BIB, Rio de Janeiro, nº. 15.

DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato (2000) “Globalização, herança corporativa e a representação dos interesses empresariais: novas configurações no cenário pós-reformas.” In: *Elites Políticas e Econômicas no Brasil Contemporâneo*. Fundação Konrad Adenauer.

DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato (2004) *Empresários, Interesses e Mercado: dilemas do Desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ.

DINIZ, Eli (1995) *Relações Executivo x Legislativo: Articulação de Consenso e Acomodação a um Novo Esquema de Poder*. In: *Cadernos de conjuntura: Relações Executivo x Legislativo: Conflito, Consenso e a Nova Dinâmica Congressual*, Grupo de conjuntura n°. 52.

EVANS, Peter (1995) *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.

EVANS, Peter (1997) *The eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization*. *World Politics*, vol. 50, n° 1, October.

FAORO, Raimundo. (1958). *Os Donos do Poder*. Porto Alegre; Ed. Globo.

FARIAS, Francisco Pereira de. (2000) *Clientelismo e Democracia Capitalista: Elementos para Uma Abordagem Alternativa*. *Revista de Sociologia Política*, n°. 15, Curitiba, novembro.

FIGUEIREDO, Argelina C. (2001), “Instituições e Política no controle do Executivo”. *DADOS*, v 44, n°. 4, p 689-727.

FIGUEIREDO, Rui J.P. (2002) *Electoral Competition, Political Uncertainty, and Policy Insulation*. *American Political Science Review*. 96 (2), 321-33.

GEDDES, Barbara (1994) *Politician's Dilemma: building state capacity in Latin America*. University of California Press.

GHEVENTER, Alexandre, (1995) *O Clientelismo e o Corporativismo na Perspectiva do Comportamento Racional. Um Estudo do Caso Brasileiro*. IUPERJ, Rio de Janeiro, dissertação de Mestrado.

GILARDI, F (2004) *Institutional Change in Regulatory Policies: Regulating Through Independent Agencies and the Three New Institutionalisms*. In: JORDANA, Jacint and LEVI-FAUR, David (2004) *The Politics of Regulation – Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Northampton, MA: Edward Elgar, 2004.

HEBER, Florence e FISCHER, Tânia (2000) “Regulação do Estado e reforma nas telecomunicações.” *Revista de Administração Pública*, 34 (5), setembro/outubro.

HOLANDA, Sérgio Buarque (1936) *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro; Ed. José Olympio.

HOOD, C. (1983) *Tools of Government*. London: Macmillan.

JORDANA, Jacint and LEVI-FAUR, David (2004) *The Politics of Regulation in the Age of Governance*. In: JORDANA, Jacint and LEVI-FAUR, David (2004), *The Politics of Regulation – Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Northampton, MA: Edward Elgar, 2004.

LEAL, Vitor Nunes (1948) *Coronelismo, Enxada e Voto - o município e o regime representativo no Brasil*, Rio de Janeiro, Forense.

LEVY, Brian E SPILLER Pablo (1996) *Regulations, Institutions and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*. Cambridge University Press.

LIMA, Maria Regina Soares de e BOSCHI, Renato (2002) “O Executivo e a Construção do Estado no Brasil: do desmonte da Era Vargas ao novo intervencionismo regulatório”. IN: VIANNA, Luiz Werneck (org.). *Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Editora UFMG.

LODGE, Martin (2004) *Accountability and Transparency in regulation: critiques, doctrines and instruments*. In: JORDANA, Jacint and LEVI-FAUR, David (2004), *The Politics of Regulation – Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Northampton, MA: Edward Elgar, 2004.

MAJONE, G. (1997) *From the Positive to the Regulatory State: causes consequences of changes in the mode of governance*. *Journal of Public Policy*, vol. 17 part 2, may-august, 1997.

MAJONE, Giandomenico (1996) *Regulating Europe*. London: Routledge.

MARTINS, L. (1976), *Pouvoir et développement économique: formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris, Anthropos.

MCCUBBINS, Mathew and SCHWARTZ, Thomas. (1987), “*Congressional Oversight Overlooked: Police Patrol versus Fire Alarms*”, in M. McCubbins and Sullivan (orgs.), *Congress: Structure and Policy*. Cambridge, Cambridge University Press.

MELO, Marcus André. (2002) A Política da Ação Regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. *RBCS - Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n 46.

MELO, Marcus André. (2000) Política Regulatória: uma Revisão da Literatura. *BIB*. Rio de Janeiro, n° 50.

MORAN, Michael (2003) *The British Regulatory State: High Modernism and Hiper-Innovation*. Oxford University Press.

MOURA, Marcelo Gameiro de (2002) “Agências regulatórias no Brasil: os casos dos setores de telecomunicações, eletricidade e petróleo/gás natural” RSP - Revista do Serviço Público, ano 53, n. 2, abril/junho 2002.

NETO, Octávio Amorim (2004) O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema Político Brasileiro IN: AVELAR, L. e CINTRA, A. O. (orgs.) Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora UNESP.

NUNES, Edson (2001) “O Quarto Poder – Gênese, contexto perspectivas e controle das agências reguladoras” Paper do II Seminário Internacional sobre Agências Reguladoras de Serviços Públicos. Instituto Hélio Beltrão, Brasília, 25 de setembro de 2001.

NUNES, Edson. (1997) A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático. Rio de Janeiro, Zahar.

OCDE, ENAP, Ministério do Orçamento e Gestão (1999) “A Regulação Eficaz: lição dos países da OCDE e desafios para o Brasil.” Brasília: ENAP

OCDE (2003) GILARDI, F. *Document 15: Evaluating Independent Regulators. Regulatory Performance: Ex-Post Evaluation of Regulatory Policies*

PEREIRA, C. e MULLER, B. (2001) *Credibility and the Design of Regulatory Agencies in Brazil. Paper presented at the seminar Competition and regulation: the Energy Sector in Brazil and the UK/UE, at the Center of Brazilian Studies at the Oxford University.*

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (1996) *Estado Regulador Y Pacto Democrático En América Latina. IN: ATÍLIO BORON (org.) Crisis y Regulación Estatal: Dilemas de Política En América Latina Y Europa.* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (1998) Reforma do Estado para cidadania. A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional. Brasília: ENAP.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (2001) “Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano”. Revista do Serviço Público, ano 52, nº. 1, junho/março.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (2002) “Uma resposta estratégica aos desafios do capitalismo global e da democracia”. Balanço da Reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Coleção Gestão Pública.

PRATES, Antônio Augusto Pereira (2004) Administração Pública e Burocracia. IN: AVELAR, L. e CINTRA, A. O. (orgs.) Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora UNESP.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Câmara da Reforma do Estado (1995) Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, Brasília, novembro.

PRZEWORSKI, Adam (1996) “Reforma do Estado. Responsabilidade política e intervenção econômica” RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº. 32, ano 11, outubro.

RAVENA, Nírvia (2004) *Demiurgia institucional ou criação burocrática? Os Caminhos da regulação da água no Brasil*. Tese de Doutorado, UFPA/IUPERJ.

REIS, Bruno P.W. (1995) *Corporativismo, Pluralismo e Conflito Distributivo no Brasil*. DADOS, vol.38, nº. 3, pp. 447-457.

REIS, F. W. (1974) “Brasil: Estado e sociedade em perspectiva” *Cadernos DCP*, nº. 2, dezembro.

RODRIG, Dani (1996) “*Why Do More Open Economies Have Bigger governments*” (*NBER Working Paper n° 5537, april*).

SANTANA, Ângela (2002) “Agências Executivas e Agências Reguladoras”. *Balanço da Reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Coleção Gestão Pública

SANTOS, Fabiano Guilherme M., (1995) *Reforma e Dinâmica congressual: observações sobre um possível aprendizado Político*. In: *Cadernos de conjuntura: Relações Executivo -Legislativo: Conflito, Consenso e a Nova Dinâmica Congressual*, Grupo de conjuntura nº. 52.

SCHWARTZMAN, Simon (1970) *Representação e Cooptação Política no Brasil*. Revista DADOS nº 7.

SHMITTER, Philippe C. (1971) *Interest Conflict and Political Change in Brazil*. Stanford University Press.

SOARES, G. A. Dillon (1973) *Sociedade e Política no Brasil*. São Paulo: Difusão Européia do Livro.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. (1976), *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo, Alfa-Ômega.

STIGLER, George (1975). *Citizens and the State: Essays on Regulation*. Chicago: University of Chicago Press.

THATCHER, Mark (2004) *Concurrence ou Complementarité? À propos de la délégation des pouvoirs*. *Revue Française d'Administration Publiques* nº. 109.

VIANNA, Francisco José Oliveira. (1920) *Populações Meridionais do Brasil: história – organização – psicologia*. São Paulo, Monteiro Lobato & Cia, 2ª ed. 1922.

VIANNA, Luis, Werneck. (1976) *Liberalismo e Sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

VIEIRA, Edvaldo Amaro (1976) "Oliveira Vianna e o Estado Corporativo: um estudo sobre corporativismo e autoritarismo". São Paulo, Grijalbo.

VOGEL, Steven K. (1996) *Free Markets, More Rules. Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca: Cornell University Press.

WALD, Arnold e MORAES, Luiza R. (1999) "Agências Reguladoras" In: *Revista de Informação Legislativa*, ano 36 n° 141, janeiro/março.

## **GLOSSÁRIO**

ABAR – Associação Brasileira das Agências Reguladoras ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade AGU – Advocacia Geral da União ANA - Agência Nacional de Águas ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações ANCINE – Agência Nacional de Cinema ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica ANP – Agência Nacional do Petróleo ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária BIRD – Banco Interamericano de Desenvolvimento CADE – Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência CCT – Comissão de Ciência e Tecnologia da Câmara dos Deputados CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas CNI – Confederação Nacional da Indústria CNRE – Conselho Nacional da Reforma do Estado CONEL – Conselho Nacional de Telecomunicações ENAP – Escola Nacional de Administração Pública FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro FISTEL – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações FMI – Fundo Monetário Internacional GCE – Câmara de Gestão da Crise de Energia

IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor IGP-DI - Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna IPCA – Índice de Preços Ao Consumidor Amplo IPESPE - Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas LGT – Lei Geral de Telecomunicações LOA – Lei Orçamentária Anual MARE – Ministério da Administração Pública e Reforma do Estado MDB – Movimento Democrático Brasileiro OCDE – Organização de Cooperação para o Desenvolvimento PDRE – Plano Diretor da Reforma do Estado PEC – Proposta de Emenda Constitucional PFL – Partido da Frente Liberal PGMU – Plano Geral de Metas de Universalização PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro PNBE – Pensamento Nacional das Bases Empresariais PP – Partido Progressista PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira PT – Partido dos Trabalhadores PTB – Partido Trabalhista Brasileiro SDE – Secretaria de Direito Econômico SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico SGO – Sistema de Gestão de Ouvidoria TCU – Tribunal de Contas da União

## **ANEXOS**

### **Anexo I - Conselho Nacional de Reforma do Estado**

O CNRE é composto de representantes de segmentos estratégicos da sociedade civil cujos integrantes são:

- Maílson Ferreira da Nóbrega (Presidente do CNRE) - economista, consultor de empresas, ex-ministro da Fazenda do governo José Sarney.
- Antônio Ermírio de Moraes - engenheiro, empresário, vice-presidente do Grupo Votorantim.
- Antônio dos Santos Maciel Neto - engenheiro, empresário, presidente do Grupo Itamaraty, ex-secretário executivo do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo.
- Lourdes Sola - cientista política, professora da USP.
- Celina Vargas do Amaral Peixoto - socióloga, diretora de Desenvolvimento Institucional da FIRJAN, ex-diretora geral da FGV.
- Gerald Dinu Reiss - administrador, consultor de empresas, sócio-diretor da CONSEN - Serviços Empresariais Ltda.
- Hélio Mattar - executivo do Grupo DAKO, ex-coordenador do PNBE.
- João Geraldo Piquet Carneiro - advogado, consultor de empresas, ex-secretário executivo do Ministério da Desburocratização do ministro Hélio Beltrão.
- Joaquim de Arruda Falcão Neto - advogado, presidente da Fundação Roberto Marinho, membro do Conselho do Comunidade Solidária, ex-presidente do Conselho Consultivo do Meio Ambiente da Eletrobrás.
- Jorge Wilhelm - arquiteto, coordenador da Conferência da Habitat II, da ONU, ex-secretário do Planejamento do Governo do Estado de São Paulo.
- Luiz Carlos Mandelli - economista, consultor de empresas, ex-presidente da Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul.

- Sérgio Henrique Hudson de Abranches - sociólogo e cientista político, consultor de empresas.

**Anexo 2 - Quadro das Agências de Regulação Brasileiras**

AGÊNCIA	ÁREA REGULADA	ANO DE CRIAÇÃO	ESTADO OU MUNICÍPIO	UNIDADE DA FEDERAÇÃO
ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações	Telecomunicações	1997	-	federal
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica	Energia elétrica	1996	-	federal
ANP – Agência Nacional de Petróleo	Petróleo e gás	1997	-	federal
ANS – Agência Nacional de Saúde	Saúde	2000	-	federal
ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária	Vigilância sanitária	1999	-	federal
ANA – Agência Nacional de Águas	Recursos hídricos	2000	-	federal
ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres	Transportes terrestres	2001	-	Federal
ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários	Transportes aquaviários	2001	-	Federal
ANCINE – Agência Nacional de Cinema	Cinema/Audiovisual	2003	-	Federal
ADASA - Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal	Água e saneamento	2004	Distrito Federal	Estadual
AGEAC - Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado do Acre			Acre	Estadual
ARPB – Agência Reguladora do Estado da Paraíba	Energia elétrica	2005	Paraíba	Estadual



AGEPAN – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos do Mato Grosso do Sul	Energia elétrica e transportes	2001	Mato Grosso do Sul	Estadual
AGER/MT - Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Mato Grosso	Energia elétrica, gás canalizado, rodovias, transportes e saneamento.	1999	Mato Grosso	estadual
AGERBA - Agência de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia	Energia, Transportes e Comunicação.	1998	Bahia	Estadual
AGERGS – Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul	Energia elétrica, rodovias, transportes e saneamento.	1997	Rio Grande do Sul	Estadual
AGETRANSP – Agência Estadual de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro	Transportes	2005	Rio de Janeiro	Estadual
AGR - Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos	Transportes, energia e saneamento	1999	Goiânia	Estadual
ARCE - Agência Reguladora de Serviços Públicos	Energia elétrica, gás canalizado, transporte e saneamento.	1997	Ceará	Estadual



Delegados do Estado do Ceará				
ARCON - Agência Estadual de Regulação e Controle dos Serviços Públicos do Pará	Transporte e energia	1997	Pará	estadual
ARPE - Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco	Saneamento, energia, gás natural, coleta e tratamento de resíduos sólidos e atividades lotéricas.	2001	Pernambuco	Estadual
ARSAL - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas	Energia elétrica, gás natural, transporte e saneamento.	2001	Alagoas	Estadual
ARSAM - Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas	Energia, transporte e saneamento.	1999	Amazonas	Estadual
ARSEP - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte	Energia elétrica e gás natural	1999	Rio Grande do Norte	Estadual
ARTESP – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo	Transportes	2002	São Paulo	Estadual
ASPE – Agência de Serviços Público de Energia do Estado do Espírito Santo	Energia	2004	Espírito Santo	Estadual

CSPE - Comissão de Serviços Públicos de Energia	Energia	1997	São Paulo	Estadual
AGERSA - Agência Municipal de Regulação de Serviços de Saneamento de Cachoeiro do Itapemirim / Espírito Santo	Saneamento básico de água e esgoto sanitário	1999	Cachoeiro de Itapemirim	Municipal
AMAE: Agência Municipal de Água e Esgotos	Água e esgoto	2003	Joinville	Municipal
ARCG – Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Campo Grande / Mato Grosso do Sul – MS Fonte: ABAR - Associação Brasileira das Agências de Regulação	Saneamento		Campo Grande	Municipal

### **Anexo 3 – Conselho Diretor das Agências Reguladoras**

#### **Conselho Diretor da ANATEL**

- Presidente: Plínio de Aguiar Júnior
- Conselheiro: Pedro Jaime Ziller de Araújo
- Conselheiro: José Leite Pereira Filho
- Conselheiro:
- Conselheiro:

#### **Diretoria da ANEEL**

- Diretor Geral: Jerson Kelman
- Diretor: Edvaldo Alves de Santana
- Diretor: Joísa Campanher Dutra Saraiva
- Diretor: José Guilherme Silva Menezes Senna
- Diretor: Romeu Donizete Rufino

**Anexo 4 - Frente Parlamentar em Defesa das Agências Reguladoras**

<b>Parlamentar</b>	<b>Partido/Estado</b>
ALBELARDO LUPION	PFL/PR
ALBERTO FRAGA	PMDB/DF
ALBERTO GOLDMAN	PSDB/SP
ALEX CANZIANO	PTB/PR
ALMIR SÁ	PL/RR
ANDRÉ ZACHAROW	PDT
ANIVALDO VALE	PSDB/PA
ARIOSTO HOLANDA	PSDB/CE
ARNALDO FARIA DE SÁ	PTB/SP
AROLDO CEDRAZ	PFL/BA
ARNON BEZERRA	PSDB/CE
BARBOSA NETO	PMDB/GO
BONIFÁCIO DE ANDRADA	PSDB/MG
CARLOS EDUARDO CADUCA	PMDB/PE
CARLOS MELLES	PFL/MG
CESAR SILVESTRI	PPS/PR
CESAR SCHIRMER	PMDB/RS
CHICO PRINCESA	PL/PR
CLEONÂNCIO FONSECA	PP/SE
CORAUCI SOBRINHO	PFL/SP
CORIOLANO SALES	PFL/BA
COSTA FERREIRA	PFL/MA
CUSTÓDIO MATTOS	PSDB/MG
DARCISIO PERONDI	PMDB/RS
DILCEU SPERÁFICO	PP/PR
DRA.CLAIR	PT/PR
EDUARDO GOMES	PSDB/TO
EDUARDO PAES	PSDB/RJ
EDUARDO SCIARRA	PFL/PR
ELISEU PADILHA	PMDB/RS
ELISEU RESENDE	PFL/MG
ERICO RIBEIRO	PP/RS
FÁBIO SOUTO	PFL/BA
FERNANDO DINIZ	PMDB/MG
FEU ROSA	S.PARTIDO
FRANCISCO DORNELLES	PP/RJ
FRANCISCO TURRA	PP/RS
GERSON GABRIELLI	PFL/BA
GIACOBO	PPS/PR
IRIS SIMÕES	PTB/PR

JADER BARBALHO	PMDB/PA
JAIME MARTINS	PL/MG
JORGE ALBERTO	PMDB/SE
JORGE BITTAR	PT/RJ
JOSÉ CARLOS ALELUIA	PFL/BA
JOSÉ CARLOS ARAUJO	PFL/BA
JOSÉ JANENE	PP/PR
JOSÉ LINHARES	PP/CE
JOSÉ MENDONÇA BEZERRA	PFL/PE
JOSÉ ROBERTO ARRUDA	PFL/DF
JOSIAS QUINTAL	PSB/RJ
JÚLIO CESAR	PFL/PI
JÚLIO REDECKER	PSDB/RS
JÚLIO SEMEGHINI	PSDB/SP
LAURA CARNEIRO	PFL/RJ
LEODERGAR TISCOSKI	PP/SC
LEONARDO MATTOS	PV/MG
LINCOLN PORTELA	PL/MG
LUIS CARLOS HAULY	PSDB//PR
MARIA HELENA	PMDB/RR
MARINHA RAUPP	PMDB/RO
MAURO LOPES	PMDB/MG
MENDES RIBEIRO FILHO	PMDB/RS
MENDES THAMER	PSDB/SP
MICHEL TEMER	PMDB/SP
MILTON MONTI	PL/SP
MOACIR MICHELLETO	PMDB/PR
MOREIRA FRANCO	PMDB/RJ
NARCIO RODRIGUES	PSDB/MG
NELSON BORNIER	PSB/RJ
NELSON TRAD	PMDB/MS
NEUTON LIMA	PTB/SP
NEY LOPES	PFL/RN
NILTON BAIANO	PP/ES
OSMAR SERRAGLIO	PMDB/PR
PAES LANDIN	PFL/PI
PAUDERNEY AVELINO	PFL/AM
PAULO LIMA	PMDB/SP
PEDRO CHAVES	PMDB/GO
PEDRO FERNANDES	PTB/MA
PEDRO HENRY	PP/MT
PEDRO IRUJO	PFL/BA
PEDRO NOVAIS	PMDB/MA
RENATO CASAGRANDE	PSB/ES
RICARDO BARROS	PP/PR
RICARDO RIQUE	S.PARTIDO
RICARTE DE FREITAS	PTB/MT
ROBERTO BRANT	PFL/MG
ROMEL ANIZIO	PP/MG

RONALDO DIMAS	PSDB/TO
SILAS CÂMARA	PTB/AM
TAKAYANA	PSB/PR
TELMA DE SOUZA	PT/SP
VADÃO GOMES	PP/SP
VILMAR ROCHA	PFL/GO
WELINTON FAGUNDES	PL/MT
ZÉ LIMA	PP/PA
ZELINDA NOVAES	PFL/BA
ZONTA	PP/SC
ZULAIÉ COBRA	PSDB/SP
ARTHUR VIRGILIO – Senador	PSDB/AM