

Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil

*Pedro César Lima de Farias
e Sheila Maria Reis Ribeiro*

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 53
Número 3
Jul-Set 2002

Introdução

Em meados da década de 80, o Brasil viu-se diante da necessidade de um forte ajuste fiscal, com a redução na capacidade de investir do Estado e um elevado custo de administração da dívida externa. Todavia, não estava consolidada a percepção de que a crise fiscal, a inflação crônica e a queda no crescimento da economia constituíam sintomas da crise do Estado interventor e produtor de bens e serviços e do esgotamento do modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações. Deste modo, seguia-se com uma forte presença do Estado na economia, com a tradição paternalista de proteção aos empreendedores privados e o pouco estímulo à competitividade e à concorrência.

A consciência da crise só ocorreu no início dos anos 90, quando foram adotadas as primeiras medidas de longo prazo para resolver a questão do financiamento do setor público. Nesse momento, também ficaram claros para o governo os limites existentes para atender aos crescentes *déficits* de serviços de infra-estrutura, essenciais ao desenvolvimento do País. Assim, tornava-se imprescindível atrair o capital privado para investir, complementando os esforços estatais.

A partir de 1995, com a posse do governo Fernando Henrique Cardoso, foi adotado um conjunto de medidas para o ajuste estrutural da economia, incluindo a aceleração do processo de abertura econômica e de privatização, o ajuste fiscal, a estabilidade da moeda e um movimento para a reforma institucional do Estado, em direção à construção do Estado regulador da oferta de serviços públicos e promotor de políticas sociais. É dentro deste contexto que começa a tomar forma, no Brasil, o debate

Pedro César Lima de Farias é mestre em Administração Pública pela UnB, Auditor Fiscal da Previdência Social e secretário-executivo adjunto do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Sheila Maria Reis Ribeiro é mestre em Sociologia Política pela UnB e assessora do secretário-executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Contatos:

pedro.farias@planejamento.gov.br

sheila.ribeiro@planejamento.gov.br

sobre a nova regulação de mercados e em que nascem as primeiras experiências de agências reguladoras.

Estabelecer, qualificar e reforçar instâncias setoriais de regulação é essencial para fortalecer e estimular o desenvolvimento de mercados. Ao mesmo tempo, fundamental para atrair capitais privados com vistas ao investimento em serviços públicos. Esse processo de reforma institucional, que tem como vanguarda as exitosas experiências de desregulamentação dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, avança de forma significativa entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento.

A modernização da estrutura regulatória é considerada essencial para aumentar a eficiência das economias nacionais, potencializando suas condições de competitividade e de adaptação a mudanças, conferindo segurança aos investidores e resguardando os direitos dos consumidores em mercados imperfeitos.

Não obstante a reforma regulatória requerer um conjunto de medidas orgânicas nos domínios político, social, econômico e administrativo, destaca-se como uma peculiaridade da experiência brasileira a forma segmentada com que evoluiu o debate e com que se consolidou como experiência.

Este artigo tem como objetivo abordar a experiência do Brasil de criação das agências reguladoras e sua vinculação à proposta de reforma institucional, elaborada e liderada pelo extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), cujas diretrizes foram definidas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRE). A proposta é identificar os principais problemas decorrentes da insuficiente articulação entre reforma administrativa, privatizações e reforma regulatória, destacando-se a questão da autonomia e do controle dos novos entes. O trabalho está estruturado em três partes: na primeira, descreve-se o contexto da reforma regulatória no Brasil e como se situa em relação à proposta de reforma institucional contida no PDRE. A segunda aborda os atores envolvidos no processo de criação das agências reguladoras, destacando as contribuições do Conselho de Reforma do Estado (CRE). A terceira centra-se no debate dos aspectos conceituais presentes no modelo implementado, em particular no que se refere à autonomia e ao controle dos novos entes, com base na experiência recente.

Reforma regulatória no contexto da reforma do Estado

A nova regulação surge como tema do debate político nacional em fins da década de 80 e início dos anos 90, com a constatação do baixo desempenho da economia, o acirramento da crise fiscal do Estado e a ruptura do consenso em nível mundial sobre a legitimidade da intervenção

estatal nos domínios econômico e social. A crise do Estado de Bem-Estar Social é uma manifestação da crise do modo de regulação estatal (Lipietz *apud* Nascimento, 1993) e traz em seu bojo as exigências de reforma institucional como condição da inserção competitiva dos países na nova ordem econômica internacional.

O Estado regulador, paradigmático dos países de tradição liberal, aparece, nesse contexto, como alternativa de governança ao modelo interventor e burocrático tradicional, tendo como princípios fundamentais: a descentralização, a privatização e a delegação com autonomia.

No Brasil, mesmo que a criação do Banco Central, na década de 60, e da Comissão de Valores Mobiliários, em 1976, tenham representado movimentos no sentido da institucionalização de um novo marco regulatório para o setor financeiro, o processo de modernização da economia só encontrou efetivo apoio político a partir da década de 90. Com a posse do governo Fernando Henrique Cardoso, aceleraram-se as privatizações e o ajuste estrutural da economia, com a quebra do monopólio do gás e petróleo, das telecomunicações e dos transportes, favorecendo a atração de investimentos e a expansão de mercados. Somente nesse momento teve início um amplo projeto de transformação institucional do Estado rumo à construção do modelo regulador.

O projeto de reforma institucional do governo Fernando Henrique Cardoso foi consubstanciado no PRDE, elaborado em 1995 pelo MARE, tendo como um de seus aspectos centrais o fortalecimento do Estado para que fosse eficaz na sua ação reguladora. Entretanto, esse projeto de reforma institucional não avançou de forma integrada com um conjunto de iniciativas de política setorial já em andamento, sobretudo no setor de infra-estrutura, direta e imediatamente afetado pelo programa de privatização.

O PRDE teve como objetivo garantir a governança mediante novos modelos de financiamento, de organização e de gestão do setor público; aprofundar a descentralização de funções para Estados e municípios, limitar, em princípio, a ação do Estado às atividades exclusivas, reservando as não-exclusivas ao setor público não-estatal e a produção de bens e serviços, à iniciativa privada.

PDRE — Estrutura e gestão

| Setor | Objetivos específicos |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Núcleo estratégico (formulação e decisão política) | <ul style="list-style-type: none"> - Garantir o aumento da efetividade; - Modernizar a administração burocrática mediante políticas de profissionalização, de carreiras e salários, concursos anuais, programas de educação continuada, fomento da cultura de avaliação de desempenho; e - Desenvolver a capacidade de gerir contratos com agências autônomas, bem como com as Organizações Sociais. |
| Atividades exclusivas (execução de políticas públicas) | <ul style="list-style-type: none"> - Transformar em agências autônomas as entidades com poder de Estado, geridas por contratos de gestão, com autonomia para gerenciar os recursos humanos e financeiros à sua disposição e condicionadas ao cumprimento de objetivos/resultados e ao acompanhamento de indicadores de desempenho; e - Promover a aplicação de mecanismos de formulação e de avaliação de políticas públicas que priorizem a participação e o controle social. |
| Atividades não-exclusivas (alternativa para a “publicização” da prestação de serviços públicos nas áreas hospitalar, cultural, de ensino e de pesquisa científica) | <ul style="list-style-type: none"> - Transferir serviços para o Terceiro Setor ou entidades sem fins lucrativos e de direito privado, mediante contratualização; - Garantir autonomia e responsabilização aos gerentes; - Promover o controle social sobre os serviços; - Manter financiamento público e auferir recursos oriundos de serviços próprios e doações; e - Aumento da eficiência e da qualidade dos serviços. |
| Setor de produção para o mercado (produção de bens) | <ul style="list-style-type: none"> - Continuidade do processo de privatização; - Reorganizar e fortalecer as entidades de regulação dos monopólios naturais e dos privatizáveis; e - Implantar contratos de gestão nas empresas nacionais. |

O PDRE apresentou uma proposta de nova institucionalidade para o Estado brasileiro dentro do paradigma de Estado regulador. Em que pese isso, os novos modelos organizacionais e de gestão foram desenhados a partir de uma visão macro do novo papel do Estado, da separação entre formulação e execução de políticas e da descentralização da prestação de serviços, sem uma caracterização mais exaustiva das funções reguladoras.

No próprio documento do PDRE, há o questionamento de que, para as novas funções de Estado, “antes reguladoras que executoras”, não haveria necessidade de um novo tipo de instituição. Assim, já existia na origem dúvida se os modelos organizacionais daquele momento eram suficientes para fazer frente ao novo papel regulador do Estado, sobretudo no que diz respeito ao setor de infra-estrutura.

Um outro fator a ressaltar é que a delimitação de competências dentro do governo imprimiu ao PDRE um caráter setorial, restringindo-o à área de competência do MARE. Na prática, as privatizações, as iniciativas de reforma regulatória e a reforma administrativa, enquanto políticas complementares, careciam de uma coordenação maior por parte do governo.

A lacuna existente entre os novos modelos de organização e uma visão coerente sobre as novas instâncias de regulação foi interpretada por alguns analistas como ausência de uma doutrina para a reforma do Estado ou de uma concepção explícita da natureza operacional do novo Estado (Abranches, 1996).

Destacam-se alguns fatores que influenciaram o alcance do PDRE no que se refere à reforma regulatória:

a) do ponto de vista da formulação, embora partindo de um amplo diagnóstico de crise do Estado e da necessidade de adequação à nova ordem econômica mundial, o PRDE circunscreveu-se a uma visão institucional focada na proposição de modelos organizacionais e de gestão que referenciaram a dimensão administrativa da reforma regulatória. Por sua vez, esta política não foi gestada de forma articulada com as políticas de privatização e de estímulo à concorrência;

b) do ponto de vista conceitual, o PDRE não contempla uma doutrina sobre as funções do Estado regulador, doutrina esta que pudesse orientar a definição do formato institucional e administrativo da regulação nos diversos setores;

c) do ponto de vista da implementação, verifica-se uma heterogeneidade de visões e interesses dentro do governo que condicionam a adoção dos novos modelos institucionais; e

d) no que tange à relação com a sociedade e com o mercado, a formulação PDRE escapou a uma discussão mais ampla com a sociedade, tendo ficado mais restrita a segmentos da burocracia e da academia, diretamente interessados.

Embora contendo a proposta de criação de uma instância de representação social, só posteriormente o plano foi debatido no âmbito do CRE, instituído pelo MARE, integrado por representantes da sociedade civil. Estes fatores tiveram reflexo no alcance do referido plano.¹

O CRE foi previsto no Plano Diretor como uma instância autônoma de consulta à sociedade civil. Composto em geral por intelectuais, formadores de opinião e empresários, o CRE aportou significativas

contribuições para a reforma institucional no Brasil, já desenhada em seus aspectos gerais no PDRE. Em maio de 1996, formalizou sua 1ª Recomendação Oficial que teve como tema a construção de um marco legal para os entes reguladores do Estado em função do processo de abertura econômica. Quase um ano e meio depois da edição daquela resolução, o governo federal obteve do Congresso Nacional a aprovação de três Projetos de Lei que criaram agentes reguladores para os setores de energia elétrica, telecomunicações e petróleo.

Podemos afirmar que a contribuição do CRE sobre o marco legal para os entes reguladores redefiniu e ampliou, na agenda da política de reforma do Estado, a discussão sobre regulação. Além de chamar a atenção para a necessidade de uma doutrina sobre o Estado regulador que orientasse e desse coerência à reforma institucional, influenciou a criação do novo ente “agência reguladora”, diferenciado do modelo de agências executivas, originalmente concebido no PDRE.

Construção política das agências reguladoras

Na dinâmica intragovernamental de formação das agências brasileiras, podem ser identificados dois conjuntos de atores na configuração da forma específica de cada uma das agências:

- a Casa Civil, o MARE, o CRE e a partir de 1999, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e
- os ministérios específicos (setoriais), aos quais as agências seriam vinculadas, unidades tradicionalmente reguladoras e estatais reguladas, também vinculadas ao ministério. É importante ressaltar que a unidade reguladora tinha um elevado número de funcionários das estatais reguladas atuando como reguladores. Este é o caso, por exemplo, do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), que serviu de base à constituição da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

O primeiro grupo se referenciava no PDRE que, ainda que não tivesse uma proposta específica de agência reguladora, tinha uma visão orgânica da reforma do aparelho estatal. A adição de um modelo de regulação e de agência reguladora aperfeiçoaria a estrutura do plano. O segundo grupo se referenciava na experiência regulatória associada à experiência de outros países.

A posição do MARE foi de reconhecimento quanto à insuficiência do modelo de agência executiva e de seus respectivos requisitos organizacionais, expressos no PDRE, em face das necessidades de pleno funcionamento dos novos entes reguladores.

Conforme mencionado anteriormente, o CRE aportou significativas contribuições reflexivas que culminaram com a incorporação de diretrizes importantes à nova figura institucional das agências. Alguns desses preceitos já estavam formalizados no PDRE, outros apenas difusos, pois não foram valorizados por alguns setores, dado que o governo não constitui um bloco monolítico.

O CRE elaborou uma recomendação contendo os seguintes objetivos da função regulatória: promover e garantir a competitividade dos mercados; garantir o direito dos consumidores e usuários dos serviços públicos; estimular o investimento privado, nacional e estrangeiro; buscar a qualidade e a segurança dos serviços públicos, ao menor custo possível; garantir a adequada remuneração dos investimentos realizados nas empresas prestadoras de serviços; dirimir conflitos entre consumidores e usuários, de um lado, e empresas prestadoras de serviços, de outro; e prevenir o abuso do poder econômico por agentes prestadores de serviços públicos.

Foram relacionados os seguintes princípios a serem observados na criação de entidades de fiscalização e regulação de serviços públicos:

- a) autonomia e independência decisória do ente regulador;
- b) ampla publicidade das normas pertinentes ao setor regulado, procedimentos e relatórios, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei;
- c) celeridade processual e simplificação das relações mantidas entre o ente regulador e os consumidores, usuários e investidores;
- d) participação dos usuários, consumidores e investidores no processo de elaboração de normas, regulamentos, em audiências públicas, na forma que viesse a ser regulada em lei; e
- e) limitação da intervenção do Estado, na prestação de serviços públicos, nos níveis indispensáveis à sua execução.

Deste modo, com base nas contribuições do CRE, o MARE passou a estimular discussões que envolveram a Casa Civil, o então Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ministério da Justiça e os ministérios dos setores de infra-estrutura, diretamente interessados na questão. Chegou a ser constituído, informalmente, um grupo técnico com representantes desses órgãos. Dessas discussões, resultou a aprovação de uma minuta de decreto em que se apresentavam princípios a serem observados na criação e no funcionamento das novas entidades de regulação. Essas orientações já demonstravam a incorporação de alguns elementos importantes, tais como a autonomia decisória e a participação da sociedade, por meio de audiências públicas.

Embora o resultado desse trabalho nunca tenha sido assumido como uma posição governamental, teve como impacto muitos questionamentos que levaram a um amadurecimento no tratamento dessas questões. Haja vista que o projeto de lei, originalmente encaminhado para a criação da

Aneel, não contemplava muitos dos aspectos que, posteriormente, passaram a ser valorizados.

Ressalte-se, ainda, o desempenho do Congresso Nacional que, apesar de ser freqüentemente apontado como foco de resistência à modernização do país, desenvolveu importante trabalho no tratamento desse tema, defendendo inovações e forçando mudanças na postura do Poder Executivo, sobretudo na tramitação do primeiro projeto de agência enviado àquela Casa, relativo à criação da Aneel. Como resultado, tivemos a aprovação dos três projetos de lei (para criação da Aneel, Agência Nacional do Petróleo — ANP e Agência Nacional de Telecomunicações — Anatel) e a incorporação das mencionadas contribuições, mesmo que de forma parcial e diferenciada.

Autonomia *versus* controle: implementação do modelo

A experiência do governo de abertura para a discussão e de incorporação de novos valores não foi suficiente para eliminar algumas distorções históricas e outras oriundas do contraditório processo de transição de um Estado burocrático e resistente à mudança, para um novo modelo de Estado regulador. Não foi suficiente, também, para preencher a lacuna deixada no PDRE sobre a função reguladora do Estado: Como desregular e re-regular? Assim, no que diz respeito à delimitação das novas competências institucionais, muitas são as indagações e inquietações existentes: Quais os atores estratégicos no quadro da nova regulação no Brasil? Considerando a tradição brasileira de um Executivo forte, qual deverá ser o papel dos ministérios nesse novo modelo? Qual a fronteira de competências entre agências e ministérios? Qual deve ser o limite de autonomia dessas agências?

O tema do equilíbrio entre delegação e responsabilização tem ocupado um lugar privilegiado no debate político em muitos países. Conceitualmente, as agências reguladoras são organizações independentes, flexíveis e dotadas de autonomia no processo de tomada de decisão e, sobretudo, legitimadas pelo conhecimento técnico especializado que detêm. Essas organizações “são aplicadas em áreas limitadas, mas importantes, como a regulação econômica e social, e em outras atividades administrativas em que conhecimento e experiência específicos e reputação sejam a chave para maior eficácia” (Majone, 1999:19).

A despeito da complexidade do conceito, dois pontos têm monopolizado a preocupação dos atores imediatamente envolvidos no processo de criação das agências brasileiras: o grau de flexibilidade de gestão requerido e a forma de controle a que devem estar submetidas. O fator

especialização não tem merecido o aprofundamento suficiente e alguns obstáculos ainda impedem a conformação dos quadros profissionais dos novos entes.²

Entende-se por autonomia de gestão a ausência de subordinação hierárquica das agências aos ministérios e a flexibilidade para licitar e contratar com base em regras diferenciadas do conjunto da administração direta, previstas em legislação específica.

A autonomia da gestão é instrumental para as agências desempenharem com eficiência e agilidade suas missões. Porém, o que se destaca como traço mais característico — no paradigma de Estado regulador — é a formação em torno dessas agências de uma nova arena de disputa em torno do poder de normatizar. Nesse sentido, a especialização técnica é fundamental para legitimar a ação política das agências.

Vale lembrar que o modelo de agências emerge em um cenário de redefinição das relações Estado e sociedade, marcado pelo descrédito no padrão de organização burocrática tradicional. As novas organizações surgem em um contexto de reconstrução institucional no qual as variáveis credibilidade e responsabilização são relevantes para a gestão econômica democrática e para a atração de investimentos. É nessa perspectiva que se insere o problema da autonomia política dos novos entes.³

A independência decisória das agências reguladoras, tanto em relação ao Executivo quanto em relação ao mercado, permite que seus objetivos possam ser alcançados sem interferências políticas e pressões do poder econômico. As deliberações são tomadas por órgãos colegiados, integrados por membros com mandato fixo e estável, aprovados pelo Senado. Nesse sentido, as agências passam a desempenhar funções formalmente de competência do Executivo (concessão e fiscalização de atividades e direitos econômicos), do Legislativo (normas, procedimentos com força legal sob a área de jurisdição) e do Judiciário (julgar e impor penalidades, interpretar contratos e obrigações). No campo jurídico, essa multifuncionalidade é descrita como resultado da outorga de competência normativa sobre um dado setor mediante a técnica de delegação legislativa:

“(...) essa competência normativa atribuída às agências reguladoras é a chave de uma desejada atuação célere e flexível para a solução, em abstrato e em concreto, de questões em que predomine a escolha técnica, distanciada e isolada das disputas partidárias (...).

Como em princípio não se fazia necessária a nítida diferença entre as matérias que exigem escolhas político-administrativas e as matérias em que devam prevalecer as escolhas técnicas, a competência legislativa dos parlamentares, que tradicionalmente sempre lhes foi privativa, na linha do postulado da separação dos Poderes, se

exerceu, de início, integral e indiferencialmente sobre ambas. Somente com o tempo e o reconhecimento da necessidade de fazer a distinção, até mesmo para evitar que decisões técnicas ficassem cristalizadas em lei e se tornassem rapidamente obsoletas, é que se desenvolveu a técnica das delegações legislativas.” (Neto, 2000: 162).

A delegação de competências está, assim, associada a um processo de diferenciação de funções e de redistribuição de competências entre os Poderes, justificada, em um dado contexto histórico, pela revalorização da supremacia técnica sobre as decisões calcadas em interesses políticos partidários. Assim, a autonomia política refere-se ao espaço da atuação técnica independente, que resguarda a sociedade com mecanismos políticos, garantindo o interesse coletivo e impedindo a captura por interesses privados.

Embora observe-se um relativo consenso no que concerne à autonomia dos novos entes, algumas preocupações chamam a atenção. Para Nunes (2001), as agências assumem uma posição problemática de Quarto Poder, tendo em vista que não possuem legitimidade política em face do eleitor e podem constituir formas de insulamento burocrático. Mello (2001), por sua vez, justifica a autonomia dos novos entes argumentando que delegação e insulamento são fenômenos comparáveis e decorrentes da necessidade de delegação do poder nas sociedades complexas. Embora admitindo que frequentemente se produz um *déficit* de responsabilização na delegação, o autor postula que este é um conflito peculiar ao funcionamento das sociedades democráticas. Seguindo essa lógica, mostra-se favorável à autonomia, justificando-a:

a) seja na perspectiva de custo das decisões políticas, sobretudo em áreas que requerem uso intensivo de conhecimento técnico, as perdas resultantes da delegação são pouco significativas, ainda mais se forem consideradas as formas indiretas de controle existentes; e

b) seja como escolha racional de governantes no ambiente econômico globalizado.

As questões levantadas por esses autores colocam em evidência a necessidade de avaliação dos instrumentos de controle e de fiscalização dos novos entes: os mecanismos tradicionais de controle administrativo — controle interno e controle externo — são suficientes para assegurar a legitimidade dos atos das agências reguladoras? Quais os instrumentos de controle adequados?

De acordo com Piquet Carneiro — membro do extinto CRE — o controle das agências reguladoras deve refletir a sua peculiaridade. No que concerne ao uso dos recursos públicos, suas contas devem ser fiscalizadas segundo as regras aplicáveis a quaisquer entes da administração pública. Porém, suas atividades regulatórias e de fiscalização deveriam

ser submetidas a controles específicos, a exemplo da experiência americana. Corroborar esta visão Dallari (2001), para quem a dificuldade principal, no tocante ao controle das agências, é a verificação da ocorrência de desvio de poder e o controle do mérito de suas decisões, diferentemente da simples verificação da regularidade formal de seus atos.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão — responsável pela implementação do PDRE, a partir de 1999 — dá ênfase ao papel do Executivo na formulação da política e ao contrato de gestão como ferramenta de controle.⁴ A autonomia das agências é percebida como atendo-se à gestão administrativo-financeira e ao processo regulatório, propriamente dito, não se estendendo à definição dos objetivos da política e nem à definição dos seus beneficiários, a cargo das instâncias decisórias do governo. Arigor, há um diagnóstico de que tanto os mecanismos de controle administrativo quanto político existentes são predominantemente formais. O contrato de gestão e o controle pelo Legislativo exigem, ainda, amadurecimento. Metas sociais relevantes estão presentes no desenho das agências, as consultas públicas são fundamentais, mas faltam mecanismos adequados de controle social. Além disso, a atuação setorial das agências requer a necessária articulação política no âmbito do governo. Deste modo, urge que se definam as novas regras do jogo, ainda que se lhes tenha antecipado a criação das agências.

Nas agências americanas, que inspiraram o modelo adotado no Brasil e cuja origem remonta ao final do século XIX, o controle é realizado com base em três instrumentos importantes que garantem a transparência e a responsabilização das decisões:

- a) a lei sobre procedimentos administrativos federais (*Administrative Procedures Act*), de 1946;
- b) o papel das comissões parlamentares; e
- c) o papel dos Tribunais relativo à possibilidade de exame judicial das decisões das agências. Além disso, a principal autoridade das agências é sempre da escolha do Presidente de República, dentre os membros da diretoria com mandato.

Nesse modelo, o Congresso atua diretamente por meio de suas comissões técnicas, que orientam a política, pactuam recursos, metas e acompanham o desempenho das agências. A Lei de Procedimentos Administrativos estabelece as regras que definem sua atuação, entre elas as que prevêm a participação pública, decisões sempre justificadas e, por sua vez, abertas ao escrutínio judicial, tendo o Judiciário, nesse sentido, um papel relevante.

Já no modelo britânico, é o ministério que define a política. A execução é contratada junto a agências que gozam de grande liberdade de ação para atingir os objetivos pactuados. Isso é possível porque o núcleo forte

da burocracia está localizado nos ministérios, facilitando a contratualização de resultados.

A ausência de tradição brasileira de um Congresso Nacional no controle de resultados e na avaliação do desempenho institucional das organizações públicas nos afasta do modelo americano. Ao contrário, a tradição de um Executivo forte facilitou a aproximação do modelo brasileiro ao britânico, ainda que com diferenças fundamentais. Na experiência brasileira, as agências são subordinadas a ministérios que, freqüentemente, não conseguem controlar suas entidades vinculadas. A manutenção de praticamente os mesmos atores do processo regulatório anterior faz que o foco das novas agências seja muito centrado no aumento da eficiência econômica. Este viés mostra-se expressivo nas agências dos setores de infra-estrutura: energia, combustíveis e telecomunicações.⁵

Acrescente-se a isso o fato de que, no Brasil, o desenvolvimento da democracia ainda não engendrou uma cultura de participação da sociedade que desencadeie uma mudança na postura da burocracia. Exemplos recentes podem ser citados como indicadores da percepção política e social ainda não cristalizada sobre o papel institucional das agências, tais como a variedade de posicionamentos no que se refere ao enfrentamento de crises setoriais e em torno das políticas de reajuste de preços em mercados regulados.

Possivelmente, o exemplo mais forte da pouca consolidação institucional do modelo tenha sido evidenciado com a crise energética de 2001, que foi gerenciada por um comitê criado no núcleo estratégico do Estado, sem um papel preponderante da Aneel.

A pouca clareza dos critérios adotados para a definição dos setores que justificariam a constituição de agências reguladoras também tem contribuído para dificultar a percepção da importância da aplicabilidade do novo modelo.

A complexidade dessas questões, o surgimento de diversas outras agências e a experiência acumulada, até o momento, tornam perceptível a necessidade de aperfeiçoar-se o modelo de regulação adotado no Brasil. Qual o marco da nova regulação? Em que consistirá a autonomia dos novos entes? Qual o papel dos ministérios na nova governança? Como integrar a sociedade na definição e no controle das novas regras?

O PDRE definiu o papel dos ministérios no que diz respeito à formulação, supervisão e avaliação das políticas públicas. Mas, no que se refere aos setores regulados por agências, qual a fronteira de competência entre o órgão formulador da política e a agência reguladora do respectivo setor?

Particularmente, temos questionado se as definições relativas à outorga de concessão não deveriam manter-se sob o controle do ministério, como instrumento fundamental para a implementação da política setorial.

Por exemplo, se a política for voltada para a redução de desigualdades regionais e exigir a atração de investimentos privados para regiões menos desenvolvidas, o ministério poderia criar mecanismos de fomento, que não se inserem em um contexto de autonomia regulatória tradicional.

Esta é uma questão política fundamental a ser enfrentada com a identificação e a definição do papel dos atores estratégicos no marco do novo modelo de Estado regulador. Delimitar a fronteira existente entre os ministérios formuladores das políticas e as agências reguladoras é apenas uma parte do desafio mais amplo de definir novos mecanismos de controle político e social para os entes reguladores.

Considerações finais

Como anteriormente dito, faltou à experiência brasileira, desde o início, um marco geral conceitual da reforma regulatória que permitisse o equacionamento das questões relativas à autonomia das agências, ao papel dos ministérios na nova governança regulatória e aos instrumentos de controle político dos resultados alcançados.

Aprofundar o referencial conceitual sobre a reforma regulatória é fundamental para aperfeiçoar os instrumentos institucionais de regulação, assim como para dotar o Estado de mecanismos que garantam uma atuação coerente do poder público junto aos mercados e à sociedade.

Com isso, definem-se parâmetros mais claros para a reforma institucional, critérios para um melhor estabelecimento de competências no âmbito do governo, e criam-se regras gerais condizentes com a diversidade dos campos de atuação das várias agências, melhorando o desempenho dos novos entes reguladores.

Por sua natureza, todo processo regulatório implica custos e benefícios para os mercados. A qualidade desse processo determinará se essa relação é a mais favorável para a sociedade em geral. Para tanto, é possível alcançar um equilíbrio e uma maior articulação entre as políticas de regulação, privatização e de defesa da concorrência, com o objetivo de atrair investimentos, aumentar a produtividade e a competitividade das empresas, bem como garantir à população mecanismos de participação e controle, de modo a preservar sua acessibilidade a bens e serviços de qualidade.

Notas

- ¹ Outros aspectos também relevantes podem, ainda, ser considerados como tendo influência sobre o alcance do PDRE:
 - a) tendência a identificar a reforma do Estado com a imperiosa necessidade do ajuste fiscal, em detrimento da visibilidade da dimensão institucional; e
 - b) no que tange à estratégia, a difícil condição de órgão central herdada pelo MARE, conjugada à proposta de adesão voluntária dos órgãos aos novos modelos de gestão, entrou em conflito com a resistência natural da burocracia à mudança, sobretudo, apoiada em um histórico autoritário de mudanças impostas por leis ou decretos.
- ² O desenvolvimento da burocracia especializada seguiu um padrão, a partir dos anos 60: predomínio na administração direta, ou ministério, da burocracia menos capacitada e a formação de quadros altamente especializados nas autarquias, fundações e empresas públicas, denominada administração indireta. Isso só recentemente passou a ser percebido como um problema. A partir de 1995, com o PDRE, um conjunto de ações foi desencadeado para recompor os quadros profissionais e fortalecer o núcleo estratégico do governo, por meio da seleção de profissionais de carreira para áreas estratégicas: planejamento e orçamento, gestão e políticas públicas, fiscalização, controle e polícia. No caso específico das agências, o quadro de pessoal tem sido formado pelo recrutamento entre antigos servidores dos ministérios setoriais, profissionais das empresas privatizadas e outros selecionados diretamente no mercado, mediante contrato por tempo determinado. Contudo, até o momento, não foi concluído o procedimento para instituição do emprego público que permitiria às agências consolidar seus quadros profissionais, devido a decisões do Poder Judiciário.
- ³ A rigor, a especialização técnica não é uma característica exclusiva do modelo regulador, mas da própria burocracia. O que muda no novo paradigma de Estado é a forma de legitimação do poder dessas burocracias especializadas. No Brasil, a formação de uma burocracia especializada tem como marco de referência o modelo de Estado interventor, no qual predominavam os mecanismos formais de controle administrativo. No novo paradigma — sem descurar do controle administrativo — evidencia-se a necessidade do controle político das agências especializadas.
- ⁴ No caso do setor elétrico, essa questão foi tratada com a previsão do contrato de gestão que poderá dispor objetivamente sobre a observância, por parte da Aneel, da política de governo.
- ⁵ Na Grã-Bretanha, este desvio foi minimizado com a publicação, em julho de 1991, do Estatuto do Cidadão, que contém as propostas para elevação dos padrões de qualidade dos serviços públicos, bem como a exigência de publicação dos critérios de avaliação dos serviços, publicidade dos resultados alcançados, consulta aos usuários, reparações por erros cometidos e auditorias mais rígidas e independentes.

- ABRANCHES, S.H. Hudson. (1996), *Reforma Regulatória e Reforma do Estado: Conceitos, Experiências e Recomendações para o Brasil*. Texto para Discussão no Conselho da Reforma do Estado. Brasília.
- ARAGÃO, Alexandre S. (2001), “O Conceito Jurídico de Regulação da Economia”. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Curitiba: Juruá, nº 6.
- DALLARI, Adilson Abreu. (2001), *Controle Político das Agências Reguladoras*. Paper apresentado II Seminário Internacional sobre Agências Reguladoras de Serviços Públicos/ Instituto Hélio Beltrão. Brasília.
- DUTRA, Pedro. (2000), “O Poder Regulamentar dos Órgãos Reguladores”. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, jul/set.
- ENAP. (1993), *Estrutura e Organização do Poder Executivo — Administração Pública Comparada: Grã-Bretanha, França, Itália e Alemanha*. Brasília: ENAP.
- EVANS, Peter. (1995), *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation*. Princeton University Press.
- MAJONE, G. (1999), “Do Estado Positivo ao Estado Regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança”. *RSP/ENAP*, ano 50, nº 1, jan-mar.
- MELO, Marcus A. (2001), “A Política da Ação Regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação”. In *RBCS/ANPOCS*, v.16, nº 46, junho.
- MULLER, B., PEREIRA, C. *Credibility and the Design of Regulatory Agencies in Brazil*. (s.n.t.).
- NASCIMENTO, Elimar P. (1993), “Notas a respeito da Escola Francesa de Regulação”. *Revista de Economia Política*, v. 13, nº 2 (50), abril-junho.
- NETO, Diogo de F. M. (2000), “Mutações do Direito Administrativo”. *Renovar*, Rio de Janeiro.
- NUNES, Edson. (2001), *O Quarto Poder — Gênese, Contexto, Perspectivas e Controle das Agências Reguladoras*. Paper apresentado II Seminário Internacional sobre Agências Reguladoras de Serviços Públicos/Instituto Hélio Beltrão. Brasília.
- OECD. (1997), “The OECD Report on Regulatory Reform”.

Pedro César
Lima de Farias é
mestre em
Administração
Pública pela
UnB, Auditor
Fiscal da
Previdência
Social e
secretário-
executivo
adjunto do
Ministério do
Planejamento,
Orçamento e
Gestão.

Sheila Maria
Reis Ribeiro é
mestre em
Sociologia
Política pela
UnB e assessora
do secretário-
executivo do
Ministério do
Planejamento,
Orçamento e
Gestão.

Contatos:

[pedro.farias@
planejamento.gov.br](mailto:pedro.farias@planejamento.gov.br)
[sheila.ribeiro@
planejamento.gov.br](mailto:sheila.ribeiro@planejamento.gov.br)

Resumo Resumen Abstract

Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil

Pedro César Lima de Farias e Sheila Maria Reis Ribeiro

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

La regulación y los nuevos modelos de gestión en Brasil

Pedro César Lima de Farias y Sheila Maria Reis Ribeiro

El artículo aborda las peculiaridades de la reforma reguladora en Brasil, desencadenada a partir de 1995, en la que se verificaron la quiebra de los monopolios del gas y del petróleo, de las telecomunicaciones, radiodifusión, transporte, la aceleración de las privatizaciones, y un movimiento para la reforma institucional del Estado, en conformidad con el ajuste estructural de la economía. Se establece la relación de la reforma reguladora con la propuesta de reforma administrativa, consolidada en el Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado (1995), describiéndose el proceso, posterior, de construcción política de las agencias de regulación. Son analizados los aspectos conceptuales que caracterizan a los nuevos entes reguladores, particularmente la cuestión de la autonomía y del control de los nuevos entes. Se concluye el artículo llamando la atención sobre la necesidad de profundización de un marco conceptual sobre la reforma reguladora que permita perfeccionar los instrumentos institucionales de regulación, delimitar competencias en la relación con los ministerios sectoriales, así como dotar al Estado de mecanismos para una actuación coherente del poder público en los mercados y en la sociedad.

Regulation and the new managerial models in Brazil

Pedro César Lima de Farias and Sheila Maria Reis Ribeiro

The article is about the peculiarities of Brazilian regulatory reform, unfolded from 1995 on, where one can notice the break on the monopoly of gas and oil, telecommunications, broadcasting and transportation services, as well as the hastening on privatization processes and a movement towards the State institutional reform, pursuant to the economic structural adjustment. It establishes the relation between regulatory reform and the proposal on administrative reform, as substantiated in the 1995 Directive Plan on the State Apparatus Reform, describing the further process on political construction of the regulatory agencies. It analyzes conceptual aspects that characterize the new regulatory bodies, mainly concerning their autonomy and control. The article ends by calling attention to the need for deepening a conceptual framework on the regulatory reform, in such a way as to allow for improving the regulatory institutional tools, defining competencies in the relation with sectoral Ministries, as well as endowing the State with mechanisms for the Public Power's coherent action besides both market and the civil society.