

Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações

Sérgio Henrique Hudson de Abranches

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 50
Número 2
Abr-Jun 1999

1. Introdução

O objetivo deste texto é examinar criticamente o processo regulatório brasileiro, à luz da experiência internacional e da análise acadêmica profissional mais recente, para propor algumas medidas que permitam ao governo usar os processos de desregulação, privatização e regulação como parte integrante e coerente de uma política de reforma do Estado. Reestruturar os aparelhos regulatórios do Estado é uma tarefa maior e mais importante do que se imagina. O presidente Fernando Henrique Cardoso tem afirmado que é parte de seu projeto substituir o estatismo pelo moderno Estado regulador. Entretanto, o aparato regulatório que já existe é enorme e velho, burocratizante, intervencionista e estatista. Se o objetivo é criar um Estado regulador moderno, então reformar a função regulatória significa mudar exatamente a natureza e o formato institucional da função que caracterizará o novo Estado. Esse é um ponto focal crítico da reforma do Estado e do projeto político que irá definir a identidade da gestão social democrática.

O texto se divide em duas grandes partes. Na primeira, formulo um quadro básico de referências conceituais e comparativas, com inserções críticas sobre a experiência brasileira passada e recente. Na segunda, faço uma série de sugestões relativas à formulação de uma nova política regulatória, inserida no quadro geral da reforma do Estado.

2. Regulação sem política vs. política para a regulação

Praticamente toda ação do Estado envolve regulação, embora existam campos de intervenção estatal inteiramente dedicados à função

Sérgio
Abranches,
sociólogo,
cientista
político e
consultor

regulatória. O monopólio estatal é uma forma de regulação. A ação do IBAMA na área ambiental é outra. A atuação dos Procons constitui também ação regulatória. O CADE é uma agência regulatória central. É, portanto, inexorável que a reforma do Estado se constitua, principalmente, em uma reforma dos seus aparelhos regulatórios. Tanto a reforma do Estado na sua totalidade, quanto a reforma regulatória, especificamente, deveriam, de algum modo, levar em consideração os novos modelos normativos de sociedade. Isto é, diante das mudanças sociais, políticas, tecnológicas, econômicas e institucionais da última década, a reforma não deveria deixar de cogitar sobre qual o novo modelo de sociedade que se deseja.

Há um consenso formado, que vai da centro-esquerda à centro-direita, de que esses novos modelos devem ser mais liberais, devendo ter no seu eixo econômico algumas das variantes do capitalismo de mercado e serem mais abertos e globalizados. Politicamente, o consenso é pelo Estado democrático. Daí em diante, os modelos variam muito, no que diz respeito ao padrão de financiamento do novo Estado, dos estilos regulatórios, do escopo e da direção da ação estatal. Portanto, a doutrina que orienta a reforma faz muita diferença. Como faz diferença, também, implementar uma reforma do Estado e do aparato regulatório sem uma orientação doutrinária clara.

Para os liberais mais extremados, o modelo deve reduzir a regulação estatal a uma ação exclusivamente residual; limitar em escopo e funções o governo e a governança, criando uma agência mínima, centrada na segurança e na garantia da propriedade; diminuir a incidência geral de impostos, mantendo o máximo da renda em mãos privadas, circulando pelo mercado, com o mínimo de passagem pelo setor público.

2.1. Regulação na agenda social democrática

É claro que esta agenda liberal extremada não serve, politicamente, aos social-democratas, mesmo quando aliados aos liberais em torno de um consenso liberalizante, como estão em muitos países, inclusive no Brasil. É certo, também, que o velho modelo regulatório, estatista e burocratizante, já não responde mais aos ideais social-democráticos, nem respondem aquele consenso pela liberalização, mais coerente com a agenda social democrática contemporânea. Para ela, o Estado deve regular diretamente, via restrições à ação privada, apenas quando não for capaz de eliminar as disfunções no mercado, estimulando práticas de mercado ou utilizando mecanismos que se aproximem ao máximo da ação do mercado. A regulação deve ter um custo de administração mínimo, o máximo incentivo à auto-regulação, reduzir os custos de transação, por meio de esforços iniciais de resolução de conflitos manifestos e da transparência de procedimentos e informações.

O consenso em torno de uma ação estatal mais liberal e democrática no mercado sugere que o elevado grau de transitividade entre diferentes formas de regulação permite hierarquizá-las e dar prioridade àquelas que tenham maior índice de orientação para o mercado (*market-orientedness*). Este procedimento indica que não se deve tratar os diferentes campos da regulação isoladamente. Compartimentá-los implica em excluir a possibilidade de uma verdadeira política regulatória, que permita redefinir efetivamente a ação do Estado.

A política antitruste, por exemplo, tem posição preferencial na pauta da nova regulação, substituindo velhas práticas de fixação de preços, estabelecimento de quotas e controle de entradas. Pela mesma razão, as reformas contemporâneas das práticas regulatórias e de seus aparatos administrativos procuram usar a redução de tarifas e barreiras à importação, sempre que possível, em substituição às formas pretéritas de regulação, tomando o lugar, até mesmo, em muitos casos, da cisão de empresas, que é mecanismo da regulação antitruste.

No caso das chamadas regulações sociais, de proteção ao meio ambiente, ao consumidor e ao trabalho, a antiga prática de fixação de padrões e licenciamento, que exige burocracias extensas, fiscalização permanente e implementação com alto custo de administração, tende a ser substituída, sempre que viável, por taxação específica, interferindo na capacidade competitiva das firmas e gerando um poderoso incentivo ao abandono de comportamentos socialmente lesivos.

2.2. Falta uma política regulatória

O governo brasileiro não tem ainda uma doutrina para a reforma do Estado. Tem aquela idéia, afirmada pelo presidente da República em várias ocasiões, inclusive na solenidade de posse do Conselho da Reforma do Estado, segundo a qual o Estado burocrático e intervencionista deveria ser substituído por um Estado regulador. Tem uma doutrina setorial, estabelecida pelo Plano Diretor da Reforma do Estado. Mas não tem ainda uma concepção explícita da natureza operacional do novo Estado, nem de que modo de regulação deverá caracterizá-lo e de como essa regulação deveria ser exercida.

O problema é que, como o governo se encontra em meio a um processo de desregulação e re-regulação de inúmeras atividades, tende a permitir que cada ato de desregulação ou privatização seja acompanhado de nova regulação, oriunda de concepções burocrático-corporativas de setores que deveriam ser, eles mesmos, objeto da desregulação, da flexibilização e da re-regulação. Cada nova proposta de regulação é feita sem um esforço de uniformização de visões (sobre o novo Estado e a nova sociedade imaginadas pelo grupo governante), de macro objetivos e de princípios.

Não se trata de uma ortodoxia, que não funcionaria; o pressuposto é, ao contrário, a flexibilidade. Estou falando de um conjunto coerente, minimalista, de princípios gerais e estratégicos, que enquadrasse todas as iniciativas governamentais de regulação quanto à natureza, escopo, objetivo, formato institucional e administrativo da regulação. As especificidades seriam, evidentemente, levadas em consideração, porém, como exceção a princípios gerais válidos universalmente para o aparelho de Estado.

2.3. Estratégia regulatória

A existência de uma política regulatória permitiria, ainda, começar a privatização e a desregulação com um quadro regulatório mínimo, a ser complementado ao longo do tempo, com base no acompanhamento do desenvolvimento do mercado liberado, orientado pelas definições estratégicas contidas na regra geral.

A re-regulação deve começar mínima, com poucas regras, de natureza geral, por algumas razões importantes:

1) É praticamente impossível antecipar comportamentos, principalmente nos casos de privatização;

2) Para não pôr em risco o sucesso da política de liberalização, deve-se evitar o surgimento, no curto prazo, de conseqüências negativas imprevisíveis e difíceis de corrigir rapidamente. Como essas conseqüências são altamente prováveis, mas não se pode antecipá-las, quanto menos regulação, menores as chances de efeitos colaterais, na primeira fase, que é politicamente a mais crítica do processo;

3) Regulação adicional, baseada no acompanhamento do processo concreto de desenvolvimento do setor, em novas bases, tende a ser mais eficaz;

4) Como não dispõe de informação sobre a dinâmica, a lógica e as tendências do novo ambiente que se está criando na indústria desregulada, a regulação prévia tende a estar contaminada pela cultura formada no antigo quadro regulatório, que se quer reformar.

Uma estratégia minimalista e incrementalista estaria assim se contrapondo à velha cultura burocrático-legislativa brasileira, que se deseja reformar. Esta se caracteriza por ser minuciosa *a priori*, procurando antecipar, nos mínimos detalhes, eventos futuros e enquadrá-los na legislação, o que se sabe ser impossível; por usar conhecimentos do passado, para regular eventos futuros, à falta de informação e conhecimento sobre o novo ambiente. O resultado é inflexibilidade, burocratismo, excesso de intervenção, ineficiência e ineficácia.

Os custos dessa orientação tradicionalista para a regulação são muito elevados, porque os efeitos colaterais da legislação se fazem sentir muito mais rapidamente e são muito mais difíceis de corrigir *ex post* do

que os efeitos colaterais da ação livre de agentes econômicos no mercado. Exceto em raríssimos casos e em circunstâncias muito especiais, os resultados negativos da ação dos agentes econômicos podem ser corrigidos rapidamente, como no caso de preços abusivos, ou levam tempo para se acumular e consolidar, permitindo intervenções antes que grandes danos irreversíveis ocorram, beneficiadas pela informação e pelo conhecimento oriundos do acompanhamento do desenvolvimento concreto de situações reais.

A ação governamental tem efeitos imediatos e, em muitos casos irreversíveis, porque o governo é, em mercados regulados, a mega força que influencia e constringe decisivamente a ação dos agentes. Estes, por necessidade imperiosa, se adaptam à ação dessa mega força e tomam decisões em função dela. Essa adaptação faz com que os agentes econômicos tomem decisões de longo alcance, quase inteiramente determinadas pelas ações estatais.

A reversão dessas decisões implica em elevados custos diretos e indiretos para os agentes privados, com repercussões negativas para os consumidores. Como a alteração de rumo decorre de mudanças nas regras estabelecidas pela própria mega força estatal, à qual os agentes procuravam se adaptar, ocorre também um custo político elevado, não só sob a forma de perda de credibilidade, mas de deslegitimação progressiva da necessária ação estatal. Por isto as coisas tendem a ficar como estavam no início e as ineficiências do excesso de regulação acabam não sendo corrigidas, senão em prazo muito longo, em algum ciclo de grandes reformas.

Em resumo, é possível identificar e corrigir falhas decorrentes da livre ação de agentes no mercado, antes que elas produzam danos irreversíveis. O custo político da nova regulação é pequeno, pois a disfunção de mercado se justifica e a ausência anterior de regulação qualifica a falha como inteiramente privada.

Essas duas considerações indicam que é melhor regular menos no princípio, para regular na medida da necessidade e não gerar efeitos colaterais adversos de difícil correção. Um mínimo de enquadramento doutrinário e/ou político-estratégico, fixando regras para as regras, regulando a regulação e definindo procedimentos mínimos comuns, faria toda a diferença. A administração FHC passaria a ter, efetivamente, uma política de governo para a privatização, a desregulação e a re-regulação, a qual seria uma parte importante da política de reforma do Estado e não apenas um conjunto de medidas estanques isoladas entre si, setorialmente definidas, sem obedecer a uma estratégia central. Ter uma estratégia central permite descentralizar as ações governamentais, que passam a ser delegadas em um quadro político-estratégico conhecido e, portanto, passíveis de responsabilização a qualquer momento.

Na presença de uma política de governo, a estratégia incrementalista, que se inicia com o mínimo de regulação possível, não precisa ser inercial ou residual. Se estiver orientada por uma política, por uma visão estratégica efetiva, nada impede que ela proceda a mudanças no patamar de regulação, sempre que elas sejam justificadas por falhas observáveis de mercado. E, nesses saltos, o governo pode, ainda, optar por adjudicar sanções ou restrições, específicas a casos individuais, ou emitir regras gerais, tendo em vista o caráter generalizável das falhas observadas. Isto faz do mecanismo regulatório um mecanismo mais inteligente, um “servomecanismo”, acionado por sinais captados no próprio mercado, ao invés de um mecanismo repetitivo, acionado pela cultura burocrática.

3. Referências conceituais e comparativas

3.1. A regulação e seus efeitos sobre transações privadas

Regulação é controle: controle de relações transacionais. Neste tipo de relação, não existe a possibilidade de efeitos puramente unilaterais. A interferência nunca se dá, realmente, sobre o agente; ela incide sobre as transações que o agente tem com outros agentes. Logo, controle de um lado da relação representa controle também do outro lado da relação.¹ Quando o governo impõe determinados padrões para um determinado produto, força os consumidores a aceitarem um produto que provavelmente não consumiriam se tivessem liberdade de escolha. Ao regular as características do produto, o governo é forçado a proibir a diferenciação porque sabe que o consumidor não escolherá o produto regulado, criando barreiras à entrada e à competição.

A restrição do que pode ser vendido, é uma restrição do que pode ser comprado. Desta forma, regras para o mercado afetam o equilíbrio entre oferta e demanda, alteram a natureza das relações de mercado e os termos contratuais das relações entre compradores e vendedores. Ora, para que o Estado possa fazer este tipo de intervenção, a ação regulatória deve estar cercada de cuidados, de regras de procedimento, que garantam a justiça (*fairness*) e a legitimidade das decisões, assim como o respeito a todas as partes envolvidas no processo e evitem privilegiar agentes ou firmas específicos.

Esses mecanismos de regulação da regulação consistem em — além da revisão judicial, que deve caber em qualquer caso — um conjunto de procedimentos comuns, adotados compulsoriamente pelas agências regulatórias e na análise processual das regras específicas,

necessárias para ajustar a ação da agência às especificidades de seu campo de atuação, de modo a assegurar que sejam pluralistas, transparentes e justas. Esses mecanismos podem reduzir o nível de arbítrio, discricionariedade e ineficiência da regulação estatal. Eles permitem reduzir o risco de substituir falhas de mercado por falhas de governo.

São vários os tipos de regulação, quando examinados sob a ótica das falhas de mercado que pretendem corrigir. Regulações de preços, entrada e qualidade de serviços, geralmente no segmento de serviços públicos, como eletricidade, telecomunicações e dutos, tentam corrigir imperfeições no mercado associadas a barreiras à entrada. Regulações ambientais e de segurança de produtos se referem a externalidades, sendo os custos produzidos por aquelas transações para terceiros. Regulações sobre segurança no local de trabalho ou termos contratuais se referem a internalidades, ou efeitos de transações que não se refletem nos termos de troca. Regulação antitruste tem por alvo os tipos de contratos entre firmas e entre as firmas e seus consumidores, regulando associações, fusões e formação de cartéis, de modo a aumentar a eficiência econômica e aumentar a concorrência. As conseqüências da intervenção governamental variam, em larga escala, se a regulação alivia ou exacerba imperfeições de mercado ou de informação. Quando o Estado cria barreiras à entrada, exacerba imperfeições no mercado. Quando o Estado bloqueia transações competitivas no mercado, ele inibe os sinais do mercado e exacerba a imperfeição de informações. Quando o Estado elimina barreiras à entrada, ele estimula a competição.

Regulação não tem o mesmo significado em toda parte. Por isto existem modelos regulatórios muito distintos. O fato de que todos estejam sob processo de reforma, indica que todos eles respondiam, de alguma maneira, a requisitos sócio-econômicos e tecnológicos, hoje superados. Nos EUA, ela tem um sentido bastante específico, que associa a idéia de regulação à existência de um órgão regulador, com características político-administrativas bem definidas. O grau de estatismo da sociedade estadunidense sempre foi, historicamente, muito menor do que nos países europeus.

Na Europa, a noção de regulação abrange todo o campo de intervenção estatal, por legislação, governança ou controle social. A reforma regulatória, nesses países, é mais ampla e profunda, exigindo liberalização de mercado, privatização, desregulação e re-regulação. No Japão, a maior parte da idéia de regulação está submetida à idéia de política industrial, implementada por agências estatais, como o MITI e por empresas estatais. A reforma regulatória também requereu privatização, desregulação e regulação, mas não necessariamente liberalização de mercados². No caso dos EUA, a liberalização não era tão necessária, porque se tratava de uma das mais (senão a mais) abertas e liberais economias do mundo. Mesmo

assim, tem havido ampla desregulação e a lei recente de telecomunicações abre os mercados do setor de forma inédita. Na Europa, a necessidade de liberalização foi determinada pela União Européia.

No caso brasileiro, estamos falando de uma tradição de extensa e profunda intervenção do Estado, na maioria dos casos acompanhada de um tipo de regulação, quase sempre de natureza burocrática. Há pelo menos seis grandes áreas de regulação na tradição brasileira, nenhuma delas inteiramente reformada ainda.

A primeira, associada à presença de empresas estatais na produção de bens ou serviços.

A segunda, associada ao controle das importações, por meio de proibições e/ou quotas e por meio de tarifas. A abertura reduziu muito sua força, assim como a extinção da CACEX, mas a cultura permanece viva em vários setores do Estado brasileiro.

A terceira, de política industrial, hoje mitigada, mas dando sinais de revigoramento, via câmaras setoriais e boa parte da ação do MICT e da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (que também interfere em preços). Implica em restrições à entrada, tarifas de importação, estímulos institucionais à exportação, administração de oferta, regulação de insumos, licenciamentos, tendo tido o seu ápice à época do conjunto burocrático CACEX/CDI/CPA/INPI, incluindo também o BNDES e outras agências de política setorial ou fomento, algumas já desaparecidas.

A quarta, de preços, hoje com funções residuais, mas englobando todo o aparato oriundo do complexo CIP/SUNAB que continua existindo. Além disto, há os órgãos setoriais, como o DNAEE e o DNC, que regulam os preços de setores monopolizados, no todo ou em parte, pelo Estado e que estão passando por alguma mudança, para regular os setores privatizados ou desmonopolizados.

A quinta, de regulação antitruste, um misto de velhas instituições getulistas, como o CADE, e legislação recente. Tem sido objeto permanente de controvérsia.

A sexta, social, ambiental, de defesa do consumidor, trabalhista.

De todas estas áreas, talvez a que inspire mais cuidados, seja a que está sendo objeto de desmonopolização ou privatização. As áreas estatizadas são de regulação estatal, porque na quase totalidade dos casos a estatização decorreu de monopólios legais, portanto barreiras institucionais à entrada. O princípio de que uma restrição pelo lado da oferta implica em restrições pelo lado da demanda, tem muita importância neste caso.

A existência de um monopólio estatal veda aos consumidores brasileiros a possibilidade de terem acesso a bens e serviços diferentes daqueles que a empresa estatal pode ou deseja ofertar. Em alguns casos, a presença de uma empresa estatal — portanto, dispensada de seguir parâmetros de

mercado — incentiva o estabelecimento de outras regulações, a título de política industrial ou energética ou ambiental, por exemplo, que restrinjam, ainda mais, a liberdade dos consumidores. Casos célebres são os carros a álcool e a adição de álcool à gasolina.

A privatização se dá, portanto, freqüentemente, em mercados, digamos, hiper-regulados, que requerem ampla desregulação, para que se crie um ambiente propício à ação privada. Os formatos que vêm sendo propostos para regulamentar a privatização, não chegam a desregular efetivamente os mercados, mantendo graus muito elevados de regulação *a priori* — e regulação segundo o quadro conceitual do passado. Isto está evidente no projeto da reforma do DNAEE, nas telecomunicações, no edital para a privatização da RFFSA, que chega a fixar tarifas, quando a tendência mundial é de preços livres³. Aliás, também, no setor elétrico, onde ainda persistem monopólios naturais e a regulação se faz necessária, há razões para rever o arsenal regulatório, à luz de várias mudanças importantes, o que não está contemplado no projeto para reformulação do DNAEE⁴.

3.2. Regulação, desregulação, re-regulação

É difícil, senão impossível, estabelecer novos princípios e novos formatos regulatórios, na presença das velhas estruturas regulatórias, intervencionistas e estatistas. Por isto, as estratégias mais bem sucedidas têm sido as de re-regulação, isto é, nova política regulatória, após a efetiva desregulação do setor. A desregulação não é um processo trivial. Ela incorre nos custos, aludidos acima, de reformar ou descontinuar instrumentos e políticas, aos quais mercados e agentes haviam se adaptado. Gera, portanto, novos custos de readaptação, perdas para os agentes menos capazes de se adaptar ao novo ambiente e custos políticos, decorrentes da oposição de interesses associados ao *status quo ante*. Esta oposição, geralmente, gravita em torno da própria agência que implementa a política e se constitui no centro da contra-reforma⁵.

Tanto a desregulação como a re-regulação têm histórias diferentes em diferentes países. Nos EUA, a desregulação das telecomunicações, a mais celebrada, resultou de um acordo em juízo, consubstanciado em uma sentença judicial, no quadro de um prolongado processo baseado na legislação antitruste. Já a desregulação dos transportes por caminhão (*trucking*) e das ferrovias decorreu de decisões da própria agência regulatória, a *Federal Trade Commission*, que chegou à conclusão de que mudanças no ambiente econômico haviam eliminado as razões da regulação, tal como era praticada antes⁶.

No Japão, a desregulação e privatização das telecomunicações surgiram como recomendação da Comissão da Reforma Administrativa⁷. A NTT privatizada mantém, até hoje, vantagens monopolistas. Este

ano, o governo japonês iniciou uma série de revisões na regulação das telecomunicações, que têm por objetivo reduzir, se não eliminar essas vantagens da NTT sobre seus competidores.

Na Inglaterra, foi resultado da política de ultraliberalização thatcherista. Na França e na Alemanha, a privatização e desregulação das telecomunicações estão sendo determinadas por decisões associadas às recomendações da Comissão da Comunidade Européia.

A re-regulação tem seguido basicamente duas linhas distintas. Na primeira — tipicamente o que ocorreu com as telecomunicações nos EUA, onde o setor era privado — a desregulação, na primeira etapa, não foi substituída por novas regras, já que decorreu fundamentalmente da aplicação de medidas antitruste, forçando a cisão de empresas e fixando limites à integração e/ou diversificação das atividades das empresas resultantes das cisões. O quadro regulatório, a cargo da *Federal Communications Commission* — FCC, permaneceu praticamente inalterado até recentemente, quando o presidente Clinton sancionou a nova lei de telecomunicações, que liberaliza radicalmente o setor e eleva a competição em todos os segmentos; trata-se de re-regulação associada à desregulação. No primeiro estágio, houve uma elevação muito acentuada da taxa de competição nos mercados desregulados, com várias novas entradas. Agora, o novo ambiente assim criado começa a requerer uma reforma regulatória propriamente dita, nas regras que regulam a operação das indústrias, a cargo da FCC.

Na segunda, da qual o Japão e a Europa são exemplos, a privatização requereu desregulação, pois empresas estatais tendem a ser mais minuciosamente reguladas do que empresas privadas; e re-regulação, criando regras mais adequadas ao novo caso. O quadro regulatório de mercados onde prevaleciam monopólios e monopsonios estatais, não é implementável em um mercado privado, a menos que se deseje que empresas privadas se comportem como se fossem estatais, o que geraria mais custo social e ineficiência, do que se permanecesse o controle estatal. A privatização requer, portanto, uma reforma completa do aparato regulatório, compreendendo a desregulação, ou seja, o desmonte e a descontinuação do aparato regulatório existente, e a re-regulação, a criação de um novo sistema regulatório. É neste caso que se aplicam as estratégias minimalistas com máximo sucesso. E este é o caso do Brasil.

3.3. Resolução de conflitos regulatórios

O processo regulatório freqüentemente suscita fortes conflitos de interesses, tendo que se tornar também um processo de resolução de conflitos. Nos EUA, as agências regulatórias são mais impositivas; suas regulamentações não nascem de negociações entre as partes. A resolução

de conflitos se dá por revisão judicial ou por apelação das partes que se consideram afetadas⁸. No Japão, ao contrário, a regulação nasce de consensos formados por negociação e, nem por isto, são menos exigentes.

Na tradição brasileira, a burocracia tem sido todo-poderosa. Apenas recentemente, as empresas começaram a buscar a via judicial, para contestar determinações tecno-burocráticas. Frequentemente, os conflitos são resolvidos sem regras claras, sem transparência processual⁹, mediante pressão dos interessados sobre distintos nichos da hierarquia burocrática. Esta modalidade burocrática de resolução de conflitos, além de não-democrática, incentiva uma série de vícios no relacionamento da burocracia com grupos de pressão e das próprias autoridades governamentais com núcleos específicos de interesses. O estabelecimento de mecanismos, princípios e regras transparentes para apelação e revisão de decisões regulatórias reduz consideravelmente esses riscos.

O caso recente de decisão do CADE — contestada pelo grupo Gerda e que suscitou a interferência do ministro da Justiça, mediante uma interpretação controversa da legislação, a qual procurava, de fato, afirmar a autonomia do conselho em relação ao ministério —, ilustra bem as disfunções decorrentes da opacidade dos procedimentos, má definição das regras e, na verdade, da ausência de um código de procedimentos administrativos, regulando a relação entre reguladores, regulados e consumidores. O caso se torna um exemplo agravado, quando é pretexto para uma alteração na legislação e no desenho institucional da regulação antitruste, totalmente casuística, estimulada por este fato e por processos conjunturais, que estão promovendo reestruturações setoriais, mediante fusões e aquisições. De fato, há evidência suficiente para afirmar que a maioria dos casos de fusão de empresa não tem efeitos inibidores da competição, porque neles não se verifica a presença de barreiras à entrada¹⁰. Mas a legislação antitruste e as formas de sua implementação devem ser formuladas com base em cogitações que transcendem a conjuntura e integrem a reforma regulatória, em particular, e a reforma do Estado, em geral, pelas razões já apresentadas aqui, conferindo a este modo de regulação a centralidade necessária aos novos modelos de Estado e de economia.

3.4. Novas tendências na regulação

A regulação se faz por um conjunto de razões. Algumas delas, cada vez menos, justificam a intervenção do Estado. O caso mais clássico de regulação justificada é o do monopólio natural, decorrente de economias de escala. Esta foi a razão para a regulação ou estatização de setores como eletricidade, telecomunicações, gás natural, água e transportes, principalmente, ferrovias, canais e dutovias.

Em todos eles, múltiplas entradas levariam à duplicação onerosa de redes de transmissão e outros equipamentos, como a malha ferroviária e dutos. Por isto, o governo regula preços, serviços e entradas. O monopólio natural se caracteriza pela existência de barreira à entrada, sob a forma de custos de produção não-recuperáveis, específicos àquele mercado em particular (*sunk costs*), nos quais o entrante deve incorrer, mas que não se aplicam às firmas já estabelecidas. A construção de uma malha ferroviária ou de uma rede de transmissão de eletricidade, por exemplo, tem estas características. Mas nem sempre custos fixos elevados ou economias de escala representam barreiras à entrada. É o que uma grande quantidade de pesquisas em organização industrial tem mostrado. Muitos dos mercados que exibem grandes economias de escala ou altos custos fixos, são estruturalmente contestáveis, isto é, abertos à competição. Só a existência de *sunk costs* constitui efetiva barreira à entrada. Nos outros casos, a tecnologia produtiva está disponível a entrantes potenciais, fazendo com que entradas e saídas não tenham custos.

Mudanças tecnológicas estão reduzindo consideravelmente o efeito de economias de escala e custos irreversíveis sobre o comportamento das empresas, em muitos mercados, e abrindo oportunidades de competição eficiente nelas. Além disso, à medida em que se consegue compreensão mais acurada da dinâmica desses mercados, particularmente da provisão da infraestrutura de serviços, o modo tradicional de regulação de monopólios naturais tem sido objeto de consideração crítica e mudança institucional. Embora não seja possível desregular todo o mercado, existem várias possibilidades de desregulação parcial. A separação vertical, por exemplo, feita nas telecomunicações dos EUA, permite desregular o máximo, deixando apenas a parte irreduzível — a rede física local — ainda regulada. Nova regulação procura evitar a reintegração vertical das firmas. Nas ferrovias, os segmentos competitivos podem ser desregulados, pois os custos fixos não têm mais impacto, no novo ambiente competitivo, sobre a formação de preços. A seguir sumário, com brevidade, as principais tendências nos mercados mais importantes de serviços públicos.

3.4.1. Telecomunicações

Nas telecomunicações, só existe justificativa para regulação extensiva — parcialmente — nos serviços básicos locais. Os serviços de longa distância, a produção de equipamentos, transmissão de dados e demais serviços de maior valor agregado, já não se incluem mais, nem parcialmente, no conceito de monopólio natural, pois se tornaram estruturalmente competitivos. Daí a ampla privatização e desregulação que se promove mundialmente.

Nos serviços básicos, de telefonia a cabo, pode-se observar economias de escala e escopo muito consideráveis, que produzem custos unitários decrescentes associados ao tamanho e abrangência do serviço. O conjunto de vantagens associadas a escopo, escala e centralização de planejamento e gestão, somadas aos custos fixos irrecuperáveis, criam barreiras efetivas à entrada. Os serviços de telefonia local ainda retêm, portanto, boa parte das características de monopólios naturais, no patamar tecnológico em que se encontram os sistemas de ponta hoje. Entretanto, a emergência de meios competitivos de acesso à comunicação local aumentaram, significativamente, o potencial de entrada ou competição nos mercados locais (a telefonia celular e o sistema por microondas são exemplos) e deverão começar a mudar a lógica desses mercados, à medida em que os custos incrementais para os diferentes meios de provisão de acesso local converjam, ao longo do tempo. As tendências regulatórias, nesses mercados em mudança acelerada, são três: 1) separação vertical (desverticalização), desregulando os serviços interurbanos e internacionais, a produção de equipamentos e terminais, todos os serviços de maior valor agregado, como transmissão de dados, que são estruturalmente competitivos no atual patamar tecnológico; 2) estabelecimento como foco regulatório de restrição à integração vertical de provedores locais que, por ainda terem características de monopólios naturais, poderiam discriminar entre provedores de acesso interurbano ou internacional, o que constituiria abuso de poder de mercado; 3) por princípio, no restante das medidas regulatórias, implementação de um controle à distância, permitindo maior flexibilidade às firmas, para que possam se adaptar mais rapidamente ao ambiente em mudança¹¹.

3.4.2. Ferrovias

Nos transportes ferroviários, as características estruturais, que levaram à regulação e à estatização, são as indivisibilidades, economias de escala e escopo muito generalizadas e abrangentes, bem como os altos custos de entrada.

Contudo, com o desenvolvimento dos sistemas de transportes e as mudanças tecnológicas que produziram amplas possibilidades de realocação de plantas industriais, muitos segmentos ferroviários já não têm a liberdade de fixação de preços do passado. Só naqueles segmentos em que se verifica a presença de barreiras à entrada e ausência de concorrência de outros meios de transportes, as firmas continuam sendo capazes de auferir rendas monopolistas.

Apesar dos elevados *sunk costs*, custos irreversíveis e irrecuperáveis, e da longevidade do capital ferroviário, as ferrovias se transformaram em mercados estruturalmente muito mais competitivos do que se

imagina. Isto é, os serviços ferroviários se tornaram contestáveis. A intensa competição intermodal (rodoviário, dutoviário e aquaviário), intramodal (entre diferentes agentes ferroviários, onde os monopólios legais foram quebrados), geográfica e por produto, reduziu significativamente as vantagens de economias de escala e alterou o processo de formação de preços, que não obedecem mais a parâmetros associados ao custo fixo, mas a diferenças de demanda, de natureza de produto e de custos marginais.

Adicionalmente, a possibilidade de contratos entre a ferrovia e diferentes agentes ferroviários, em termos individualizados, estabelecendo condições e mecanismos compensatórios específicos, permite maior competitividade e operações rentáveis, onde já não é mais possível auferir rendas monopolistas e a inflexibilidade regulatória ou a gestão estatal produzem rentabilidade negativa.

As tendências regulatórias são: 1) privatização; 2) separação das linhas em unidades independentes de negócios, como fez a *British Railway*; 3) acesso competitivo para diferentes transportadores às linhas ou, quando cada transportador é proprietário de linhas específicas, assegurar acesso de uns às linhas dos outros, como se faz nos EUA, onde há grande frequência de contratos entrelinhas e comutação recíproca, em muitos casos voluntários, em outros por mandato regulatório; 4) separação entre o “atacado”, submetido a regulação branda, que opera a rede, e o “varejo”, constituído por transportadores privados, provedores de serviços multimodais (trens, caminhões, barcas) e livres de regulação; 5) administração por pedágio, na qual o proprietário da linha administra a rede fixa, à qual usuários autorizados têm acesso competitivo, mediante o pagamento de pedágio. Desta forma se separa a operação de transporte da gestão da rede fixa, uma tendência que se observa na Comunidade Europeia e em partes do Reino Unido. Cada opção depende da natureza dos mercados, da extensão e qualidade de rede fixa, do grau de contestação estrutural já existente¹².

No caso brasileiro, está se andando contra a tendência, com a obsessão pela regulação dos preços. A participação da ferrovia no transporte de cargas é muito pequena, quando comparada à média internacional. Nem vantagens de distância a RFFSA aproveita: a participação no transporte de cargas cai, após 500 quilômetros de distância, quando em toda parte aumenta. Trata-se de um mercado contestado, portanto sob pressão competitiva, cuja política de preços será para ganhar *market-share* e nunca para auferir rendas monopolistas, que inexistem. Mesmo nos produtos que têm participação elevada no movimento da RFFSA, por causa de suas características — minério de ferro (41%) e combustíveis (30%) — ela sofre condicionamentos por parte dos clientes, que a impedem de praticar preços em função do poder de mercado. Portanto, regular preços, antes mesmo de privatizar as ferrovias, é um equívoco.

3.4.3. Eletricidade

A provisão de eletricidade é o setor mais controverso, atualmente, no que se refere aos modelos institucionais. Não há consenso sobre o benefício da privatização, sobretudo na distribuição. A geração é considerada um segmento competitivo, que pode ser privatizado e submetido a regulação mais à distância, focada nos parâmetros de preço — um assunto extraordinariamente controverso, onde as evidências e análises são inconclusivas sobre o melhor sistema de orientação da formação de preços — e de investimento¹³.

A transmissão é o segmento em que os elementos de monopólio natural são mais fortes e não pode ser desregulada. Não há consenso sobre os benefícios de sua privatização. A desverticalização parece ser mais consensual, separando a transmissão da geração e da distribuição. A contestabilidade do sistema de transmissão, que o tornaria relativamente competitivo, depende da existência de um mercado de altos volumes (*bulk market*) significativo. A possibilidade de acesso de terceiros às redes de transmissão, nos mercados de elevado volume e nas linhas de alta voltagem, pode aumentar o grau de competitividade no sistema, aumentando a eficiência-preço e reduzindo o nível de subsídios cruzados.

A distribuição, um monopólio natural, é o segmento mais complexo para reformar; requer regulação adequada e não há evidência conclusiva acerca dos benefícios de sua privatização. Em alguns casos, a segmentação do mercado separando os de baixo volume — abaixo de 100 kw —, que devem permanecer regulados ainda que privatizados, dos mercados de alto volume — acima de 100 kw —, que são desregulados e mais facilmente privatizados, parece dar resultados positivos, do ponto de vista de eficiência e rentabilidade.

As tecnologias de co-geração reduziram o efeito das economias de escala, em vários segmentos, e permitem introduzir pressões competitivas no sistema.

A melhor evidência a respeito do sistema elétrico é de que sua eficiência e os benefícios ao consumidor dependem menos do tipo de propriedade das empresas — estatal ou privada — e muito mais da qualidade da regulação. Empresas públicas bem administradas podem, pelo menos, igualar o desempenho médio de empresas privadas. As privadas têm melhor desempenho nos mercados mais competitivos, por isso há mais consenso sobre a privatização da geração, do que da transmissão e distribuição, que são menos competitivos. Mas a chamada eficiência alocativa depende fundamentalmente da regulação.

Três países reformaram radicalmente seus sistemas elétricos, alterando os modos de propriedade e regulação: Inglaterra, Chile e Argentina. Nestes países houve desverticalização, privatização, desregulação e

re-regulação. Os resultados indicam que os efeitos da desverticalização, da desregulação e da re-regulação têm sido mais importantes, até agora, do que os da privatização. Mais que isto, as evidências indicam que a reestruturação prévia do setor aumenta significativamente as chances de sucesso, como se fez na Inglaterra, que primeiro desverticalizou o setor elétrico, segmentou os mercados, estabeleceu novos princípios regulatórios e só depois privatizou.

A Nova Zelândia promoveu uma reforma do processo regulatório, desregulando e re-regulando, principalmente na geração e na transmissão. A distribuição não foi alterada. O novo sistema é desverticalizado, mas as empresas estatais não foram privatizadas. O segmento de geração tornou-se competitivo e foram eliminadas as barreiras à entrada de geradores privados. O segmento de transmissão foi organizado como empresa estatal. A distribuição, que é municipal, não foi alterada, mas foram eliminadas as barreiras à entrada de distribuidores privados. Como as mudanças são recentes, ainda não há avaliações sobre o seu desempenho. O novo princípio regulatório neozelandês requer que o regulador focalize sua atividade nas condições de entrada e saída, tecnicamente na contestabilidade, procurando garantir condições justas de entrada em qualquer parte do mercado regulado.

Há alguns critérios gerais consensuais para a regulação do setor elétrico, mas observa-se na prática uma diversidade considerável nos desenhos institucionais da regulação.

O primeiro critério básico é que se encontre um sistema de parâmetros para os preços, que equilibre os interesses dos consumidores e a necessidade de garantir o autofinanciamento do sistema.

O segundo princípio é que a regulação não iniba incentivos à eficiência operacional e ao investimento, no que se refere à escolha de localização, escala, custos e inovação.

O terceiro é que as regras sejam estáveis e sua revisão, com base em mudanças no ambiente, devam ser transparentes e negociadas. Normalmente, contratos de concessão são os melhores instrumentos para isto e a mudança de regras deve se fazer com o consentimento dos concessionários.

O quarto é que o desenho do órgão regulador deve evitar sua captura pela indústria ou pela burocracia governamental do setor, ter autonomia assegurada e um processo decisório aberto, que garanta acesso aos consumidores.

O exemplo mais radical é o da Nova Zelândia, que promoveu uma importante reforma no sistema elétrico e que transferiu o poder regulatório para a Comissão de Comércio, responsável pela regulação de atividades comerciais em geral. Ao afastar-se do modelo do regulador especializado, reduziu consideravelmente o risco de captura do regulador pelo regulado.

No Brasil, a tendência apresentada pelo anteprojeto para reestruturação do DNAEE mostra pouca sensibilidade em relação às evidências e tendências internacionais.

Em primeiro lugar, no Brasil se procura imaginar o órgão regulatório e um complexo sistema regulatório, antes de decidir sobre a reestruturação concreta do setor. Trata-se de um exercício destinado ao fracasso, pois não é possível antecipar a dinâmica futura do setor, tendo em vista que ele mudará com a desregulação e parcial privatização. Além disto, as reformas recentes, na escala mundial, indicam que pode haver mudanças comportamentais, gerenciais e tecnológicas que alterarão ainda mais o ambiente.

Em segundo lugar, o anteprojeto não atende aos princípios fundamentais de desburocratização da regulação, transparência do processo decisório, acesso de consumidores e de decisão colegiada.

Em terceiro lugar, o anteprojeto não só não assegura autonomia ao novo órgão gestor — que de fato não é novo, apenas sua legislação está sendo alterada — como cria condições para a captura do regulador pelo regulado, como aliás tem sido a regra no Brasil, principalmente nos segmentos estatizados do mercado.

Em quarto lugar, o anteprojeto não cria condições necessárias para a obtenção independente e tecnicamente qualificada de informações estratégicas sobre o setor, provavelmente o aspecto mais importante dos novos modos de regulação.

Com todas essas deficiências, se aprovado o projeto, influenciará restritiva e negativamente a reestruturação do setor.

4. Elementos para a reforma regulatória do Estado

A regulação, freqüentemente, assume a natureza de um processo de formação de coalizão, por negociação, envolvendo consumidores, firmas e agências regulatórias. O processo administrativo da regulação envolve interações diretas entre agências, consumidores e firmas. Mesmo que as coalizões sejam implícitas ou uma das partes seja desconsiderada, no processo, em termos virtuais e de suas conseqüências concretas, o processo regulatório tem esta característica de potencial de coalizão. Não raro, nos casos em que essa coalizão não ocorre e o ato regulatório não observa estritamente parâmetros técnicos e de objetividade, universalidade e equidade nos seus efeitos, é certo que terá ocorrido um conluio entre a agência regulatória e uma das partes, em detrimento das outras ou a captura do regulador pelo regulado. O desenho da regulação deve estar primariamente voltado para, do lado substantivo, criar condições de que o regulador possa eliminar ao máximo as restrições à

concorrência, que estão produzindo falhas de mercado; ou evitar ao máximo que uma firma monopolista obtenha rendas extraordinárias, derivadas de sua posição de mercado, diante de barreiras irremovíveis à entrada. Pelo lado processual, deve evitar ao máximo o conluio entre o regulador e uma das partes e a captura do regulador pelo regulado ou por interesses corporativos ou políticos.

Há muitas questões substantivas da regulação que são extremamente relevantes e contribuem para definir o modo de regulação. Entre as de natureza mais técnica, sem querer ser exaustivo, estão: o escopo da regulação, os mecanismos regulatórios, a escolha entre preços regulados e preços livres, parâmetros para preços regulados, barreiras à entrada e saída *vs.* livre entrada e saída.

Mas, sem dúvida, hoje, o fator substantivo distintivo da regulação é a prioridade conferida aos mecanismos de mercado e àquelas alternativas regulatórias que mais se aproximem destes mecanismos ou aos mecanismos estatais convencionais de controle do mercado. Aqui se dá a primeira distinção importante, entre a regulação orientada para o mercado e a regulação estatística. É claro que a regulação orientada para o mercado tem o consumidor como foco principal e procura promover seus interesses implantando a concorrência, como forma de eliminar as falhas de mercado.

O outro conjunto crítico de fatores, que diferencia a velha da nova regulação, tem a ver com questões processuais, isto é, relativas aos procedimentos decisórios, ao grau de acesso das partes ao regulador e ao grau de transparência das decisões. Os processos regulatórios fechados, caracterizam o modelo burocrático-autoritário, intervencionista e de alta discricionariedade. Os processos abertos caracterizam os modelos de regulação democrática, voltada para o cidadão-consumidor.

A natureza das relações regulatórias, que implicam formação de coalizões e resolução de conflitos, estabilidade de regras e flexibilidade para adaptação ao ambiente em mudança, cria forte exigência de regras processuais.

Essas regras têm, por objetivo, regular a regulação, garantindo a estabilidade de regras operacionais, a transparência de procedimentos, a busca aberta de informações e a decisão pluralista. Aqueles modelos, que são capazes de maximizar esses atributos, emergem como o melhor formato possível para evitar o poder excessivo da burocracia e a captura da agência por grupos de interesses constituídos por aqueles que são os objetos da regulação — a síndrome do *controlato controlatore*.

A transparência de procedimentos, assegurada por audiências públicas, ampla publicidade das decisões e dos procedimentos decisórios, permite o estabelecimento de contenciosos em relação às decisões das agências regulatórias. Na regulamentação da regulação, devem constar sempre, com clareza, as regras que asseguram a contestação de quaisquer

das partes que se julguem prejudicadas — sobretudo consumidores — e os procedimentos decisórios para resolver o conflito.

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. Não é raro ver o governo tomar decisões regulatórias — protecionistas, por exemplo — com base exclusivamente nas informações da indústria beneficiária. A obrigação de que a decisão seja tomada com base em informações plurais — sobretudo, abrindo espaço para a contestação daquelas geradas pelo grupo de interesse que advoga a medida, via levantamentos próprios e conforme a abrangência e relevância da medida, por meio de audiências públicas — reduz a margem de risco de favorecimento injusto de qualquer grupo pelo Estado.

É claro que não basta fazer audiências públicas. É preciso que a audiência siga procedimentos que forcem a pluralidade e o contencioso. O regulador precisa, por isto, não só dar publicidade da audiência, mas estimular a participação de outros grupos cujos interesses possam ser afetados pela decisão, e de especialistas independentes que possam ajudar a avaliar a fidedignidade das informações que estão sendo prestadas.

O *Administrative Procedures Act*, nos Estados Unidos, que regula as agências reguladoras, determina, por exemplo, que “cada agência dê a uma pessoa interessada o direito de peticionar para que uma regra seja implementada, emendada ou repelida”. As agências devem dar, segundo o APA, a indivíduos interessados “uma oportunidade de participar no processo de feitura das regras, por meio da apresentação, por escrito, de dados, pontos de vista e argumentos, com ou sem a oportunidade de apresentação oral”, durante o processo formal de decisão.

Os críticos desse tipo de procedimento argumentam que ele consome tempo e recursos, tanto da agência que promove audiências públicas quanto das partes interessadas. Há duas boas razões que justificam esse custo: 1) o estabelecimento de procedimentos formais, com a oportunidade para expressão de pontos de vista diferentes, permite que o processo decisório de agências regulatórias atenda o máximo possível à observância dos requisitos legais, do *due process of law*; 2) as decisões governamentais são influenciadas por informações de terceiros; logo a provisão competitiva de informações e argumentos, por grupos ou indivíduos defendendo posições contrárias, aumenta a probabilidade de uma decisão mais equilibrada e justa.

A tendência majoritária de adoção da decisão colegiada, em órgãos regulatórios, segue o mesmo princípio e garante o pluralismo decisório: reduzir o peso de um só indivíduo — o chefe da agência regulatória — e da própria burocracia, abrindo espaço para que distintas visões competitivas influenciem diferentes decisores, obrigando a uma

busca de consenso, por conflito e negociação, que permita um equilíbrio de informações, argumentos e critérios. Os colegiados devem ter seus membros escolhidos por critérios objetivos, entre profissionais de reconhecida qualificação. No Brasil, o chamado notório saber, muito frequentemente, designa indisfarçável incompetência e óbvio personalismo nas escolhas governamentais.

A regulação autoritária impede o contencioso; a democrática busca o contencioso, como meio de informação e equilíbrio. Em muitos casos a agência se torna um mediador entre as partes. Mas, para isto, é preciso que esteja equidistante das partes.

A equidistância das partes e o equilíbrio pluralista de interesses não se obtêm apenas com a decisão colegiada. É preciso que o colegiado tenha autonomia mínima garantida, em relação a burocracias setoriais e aos regulados. Esta autonomia, difícil de se obter na prática, pressupõe, no mínimo, a existência de três elementos. Primeiro, o insulamento financeiro do órgão regulador, que além de orçamento próprio deve ter fonte própria de receita, oriunda do mercado regulado. Segundo, o insulamento administrativo em relação à burocracia ministerial, com seu próprio quadro técnico-administrativo, o qual, para impedir o conflito de interesses, não deve poder transitar, pela via de requisições e empréstimos, entre as empresas estatais e os departamentos ministeriais do setor. E terceiro, uma regra que procura reduzir os riscos de relacionamento promíscuo e de captura do regulador por interesses específicos, seja da burocracia, seja dos regulados.

Há razões ponderáveis, no que diz respeito à autonomia, para que se examine a separação de funções, no âmbito da ação regulatória do Estado, deixando a cargo de uma agência, as funções administrativas e de formulação de regras, e a um colegiado qualificado, as funções político-estratégicas, de avaliação das regras em relação aos princípios substantivos e processuais da política regulatória do Estado, bem como as adjudicativas, tais como decisão sobre casos concretos, convocação de audiências públicas para examinar a propriedade das decisões regulatórias relativas a julgamento de pleitos e recursos de partes afetadas e consumidores descontentes.

Neste caso, a agência — localizada funcionalmente no ministério ou departamento apropriado, com estatuto de autonomia — cuidaria da administração e acompanhamento da política regulatória para o setor e da formulação de novas regras ou alteração das existentes, para adaptá-las ao ambiente em mudança e corrigir desenvolvimentos inibidores da concorrência ou lesivos aos consumidores. Estas regras, antes de transformadas em resoluções impositivas, devem ser submetidas à aprovação do colegiado pertinente. Os colegiados deveriam ficar localizados funcionalmente na chefia executiva, embora com direito a utilizar os

recursos técnicos e financeiros da agência regulatória pertinente. Mas, o apoio administrativo deveria ser dado por um departamento específico do gabinete executivo.

As mesmas razões indicam que a regulação deve se fazer por delegação. Portanto a legislação autorizativa deve ser mais de procedimentos e princípios, eximindo-se, ao máximo, de fixar parâmetros ou estabelecer concretamente regras que tenham efeitos regulatórios diretos — sobre os preços ou entradas, por exemplo —, deixando que a agência, com autonomia, defina o “modo de regulação” mais apropriado, mediante aprovação político-estratégica do colegiado pertinente, à luz de um “código regulatório” da regulação.

Em muitos casos, há conflito de objetivos nas ações de diferentes órgãos regulatórios, em um mesmo mercado. É o que ocorre, por exemplo, nos EUA, na área financeira, em que atuam várias agências diferentes, entre elas a SEC — *Securities Exchange Commission*, que regula o mercado de ações, a CFTC — *Commodities and Futures Trading Commission*, que regula o mercado de futuros e *commodities*, o *Federal Reserve Board* e a FDIC — *Federal Deposit Insurance Corporation*, que atuam no mercado bancário. O Congresso e o Executivo estudam a criação de uma Comissão de Supervisão das Políticas Regulatórias para o Mercado Financeiro, composta por representantes daquelas agências e de outras agências de regulação financeira, para compatibilizar procedimentos regulatórios e eliminar conflitos de objetivos e políticas.

A idéia de possibilitar a criação de colegiados intra ou inter-setoriais, sob orientação de uma instância do governo, com atribuições para formular a política de desregulação e desestatização, tem muitos adeptos, faz muito sentido.

Este é um dos pontos mais importantes para balizar a ação do novo Estado — a busca de coerência e estabilidade de regras — que requer um esforço permanente de definição e redefinição de políticas, isto é, coordenadas estratégicas, princípios e procedimentos para a ação estatal em um determinado setor de atividade social ou econômica.

No Brasil, a falta de política e a incoerência nascida da má definição de objetivos e funções, bem como da justaposição e conflito de competências, desacreditaram a idéia dos colegiados, aos quais cabia promover a articulação entre vários órgãos de governo. Articulação é uma palavra vazia de significado que, geralmente, indica problemas insolúveis exceto por reforma administrativa, não raro com extinção de um ou mais dos órgãos a serem articulados. Colegiados devem ter poderes para pôr em prática a definição estratégica de procedimentos e regras processuais que reduzam o grau de arbítrio da ação estatal, aumentem a estabilidade das regras e enquadrem politicamente a ação estatal, submetendo-a ao controle social indispensável e à regulação político-administrativa dos governantes.

Esse enquadramento político-estratégico da ação do Estado permite a autonomia das agências, mediante a delegação de poderes e a redução da minúcia legislativa, porque o controle processual substitui com vantagem as restrições substantivas, pelas quais a lei chega a fixar, por exemplo, tarifas que devem ser, por definição, flexíveis. Articular significa não ter poder algum. Propor, examinar e autorizar, são os verbos ativos do processo decisório, os quais os colegiados devem ser capazes de conjugar plenamente.

Dotados de autonomia, órgãos regulatórios e seus colegiados são capazes de arbitrar conflitos entre as partes, formular políticas (*policies*) e promover a eliminação de falhas de mercado, estimulando a competição, sempre que possível.

Nos modelos burocrático-cartoriais, como o caso do Estado brasileiro da era getulista, esses papéis não podiam ser cumpridos por nenhuma agência estatal ou colegiado, porque todos mantinham relações preferenciais com uma das partes. Tinham clientes preferenciais, não raro os próprios regulados. Era assim com o CDI, a CACEX e o Befiex, por exemplo.

Ser colegiado e ter autonomia não são, portanto, condições suficientes, apenas necessárias, para se assegurar ao máximo as virtudes da regulação e reduzir ao mínimo os seus riscos. É preciso que as regras para a regulação determinem processos abertos ao contraditório. No exame de conflito se estabelece, quase sempre, não apenas um processo de negociação, mas também de comunicação, de troca e confronto de informações, que pode permitir aos reguladores induzir consensos produtores de princípios regulatórios mais legítimos, aumentando a governança do sistema, ou que até mesmo mostrem a desnecessidade da regulação. O APA nos EUA, em seu parágrafo 554b, determina que as agências regulatórias devem dar às partes interessadas a oportunidade para “submeter fatos, argumentos, ofertas de solução negociada e propostas de ajustamento, os quais deve considerar apropriadamente, antes de tomar qualquer decisão”. No caso do Japão, a consulta prévia é a regra e são infreqüentes os casos não consensuais de regulação. O tempo consumido neste processo permite ao mercado selecionar uma taxa de ajustamento, antes do novo regime regulatório entrar em vigor.

O modelo dos EUA tem especificidades não-aplicáveis a outros países, por causa da peculiar estrutura de equilíbrio entre poderes. A idéia de *countervailing powers* está enraizada em todo o sistema político-administrativo do país. Os colegiados regulatórios são agências independentes, com delegação do Poder Legislativo, portanto imunes à influência do presidente da República e, em alguns casos, com poderes judiciais. Nas agências com poderes judiciais, portanto obrigadas a seguir o *due process of law*, as funções regulatórias não-judiciais estão separadas e as judiciais são executadas por juízes federais administrativos togados, pois um órgão do Poder Executivo não pode exercer funções judiciais, que são monopólio do Poder Judiciário.

A experiência de países tão distintos como os Estados Unidos, a Inglaterra e a Nova Zelândia, com modelos muito diferenciados de regulação, indica um fato básico: a proteção ao cidadão-consumidor e a eficácia social da regulação dependem de um Judiciário forte, atuante e eficiente. No caso do Brasil, a reforma do Judiciário se torna uma condição necessária ao fortalecimento dos cidadãos em relação ao Estado.

4.1. Regulação antitruste

Não é possível separar a questão da regulação antitruste do tema regulatório mais geral, por três razões principais.

A primeira é que a regulação contemporânea procura se aproximar ao máximo dos critérios de mercado, portanto, preferindo medidas que estimulem a concorrência, corrigindo falhas de mercado com as próprias regras de mercado, a medidas que interferem com as relações de mercado, fixando preços, estabelecendo barreiras à entrada, licenciando produtos ou restringindo insumos ou tecnologia. A política de competição, fixada em lei própria — termo que vem sendo usado em lugar de antitruste, mais restritivo —, ao evitar barreiras artificiais à entrada e facilitar acesso aos mercados, fortalece e complementa outras políticas de promoção da concorrência e a política regulatória em senso estrito¹⁴. A regulação antitruste tem por objetivo, precisamente, promover a competição e, juntamente com a redução de barreiras — tarifárias e legais — à importação, vem sendo vista como substituta ideal à estatização e a outras formas de regulação.

A segunda é que a privatização ou a eliminação de monopólios legais requer acompanhamento dos mercados onde ocorrem, para evitar que a cultura anti-competitiva se reinstaure, agora em mãos privadas ou sob controle de um oligopólio misto, envolvendo a estatal até então monopolista e alguns poucos concorrentes preferenciais, para os quais as barreiras à entrada são menores. Há ampla evidência de que a única restrição efetivamente lesiva à ação do mercado é a existência de barreiras à entrada. Optar por regular a entrada, como parece estar sendo a tendência no Brasil, tanto nas telecomunicações quanto no petróleo, significa reduzir na origem os potenciais benefícios ao consumidor do aumento da concorrência. O melhor caminho seria eliminar barreiras à entrada e deixar o acompanhamento antitruste cuidar para que não haja restrições indevidas à concorrência ou abuso de poder do mercado.

A legislação antitruste deve ser implementada por uma agência que tenha as seguintes características: a) ser autônoma e isolada, política e orçamentariamente, do governo; b) ela precisa ser responsabilizada por seus atos, portanto deve ser obrigada a publicar suas decisões e fazer um completo relatório anual, prestar contas ao Congresso ou a um colegiado especial de revisão das ações regulatórias; c) a investigação e a fiscalização

devem estar separadas da função adjudicativa, do exame de casos concretos de abuso de poder do mercado, barreiras à concorrência, restrições ao direito dos consumidores, etc.; d) o processo tem que ser transparente, adotar um sistema de pesos e contrapesos, que permita o direito de apelação, o direito de revisão da decisão e o direito e acesso à informação e à jurisprudência fixando a interpretação legal e econômica da legislação; e) ela deve ser obrigada a decidir rapidamente, para reduzir os custos de transação envolvidos e prejuízos sob a forma de adiamento ou desistência de decisões de investimento, fusões ou aquisições que seriam, afinal, aprovadas; f) a lei deve conferir à agência poderes suficientes e eficazes, isto é, com garantias legais de obediência, para desencorajar as práticas anti-competição, tais como penalidades, sanções e multas significativas e poderes para remediar situações observadas, mediante a proibição de fusões e aquisições, a determinação de desverticalização, de abandono de práticas lesivas aos consumidores e assim, por diante; g) a agência deve ter poderes e atribuições para formular políticas no campo da promoção da concorrência, sugerir ao governo correção de medidas de outras agências inibidoras da competição e sugerir ao Executivo e ao Legislativo alterações na legislação antitruste.

Há, hoje, no Brasil, uma certa resistência ao controle de fusões e aquisições, mas ela está errada. Nesta última década, os instrumentos de controle de fusões foram criados ou fortalecidos na Austrália, Grã-Bretanha, França, Alemanha e Nova Zelândia e nas reformas do Estado de países emergentes como Grécia, Coréia e Taiwan. O sistema de quarentena, segundo o qual os instrumentos que promovem a reforma e/ou privatização de determinados mercados, para o que se propõe fusões e combinações, autorizem esses processos e o façam imunes à regulação antitruste por um certo período de tempo, resolve boa parte das objeções que se têm levantado no Brasil. O restante, advém do fato de que a legislação antitruste e o órgão regulatório — CADE e SDE — são inteiramente inadequados e não correspondem aos requisitos mínimos que se exige, contemporaneamente, para uma efetiva política de competição. A resposta não é, certamente, modificar a lei ou cercear o CADE, é reformar a ambos, profundamente, de cima até embaixo.

O modelo antitruste coincide em grandes linhas com o modelo regulatório geral, que vem sendo adotado na maioria das reformas regulatórias mundo afora.

5. Conclusões em resumo

Os principais elementos que deveriam ser levados em conta na reforma regulatória do Estado, segundo os argumentos e evidências aqui comentados, são os seguintes:

- A regulação é parte da reforma do Estado, portanto, deve ser realizada à luz dos processos de desregulação, privatização e re-regulação.
- Em muitos casos, é recomendável que a reestruturação e a desverticalização precedam a reforma regulatória ou coincidam com ela.
- Deve responder a uma política explícita, coerente e integrada, que tenha objetivos claros e um quadro normativo sobre as relações Estado/sociedade que se deseja e sobre as características do novo Estado.
- Deve seguir uma estratégia minimalista e incremental, que comece regulando o mínimo possível e vá compondo o quadro regulatório, estrategicamente, à luz dos desenvolvimentos reais em cada mercado.
- Na maioria absoluta dos casos é preciso primeiro desregular, para em seguida re-regular, aplicando-se a estratégia minimalista e incremental.
- A regulação da regulação, a existência de um código processual para as agências regulatórias e de princípios que regulem a legislação regulatória, bem como a criação e o formato institucional dos órgãos regulatórios são parte essencial da democratização e modernização da regulação.
- O critério substantivo, que distingue entre a regulação orientada para o mercado e a regulação estatista, é a prioridade aos mecanismos de mercado e àquelas alternativas regulatórias que mais se aproximem dos mecanismos de mercado ou dos mecanismos estatais convencionais de controle do mercado.

Um outro conjunto crítico de critérios, que diferencia a velha da nova regulação, é formado por questões processuais, que definem o grau de acesso das partes ao regulador e o grau de transparência das decisões. Assim, os principais critérios processuais que regulam a regulação e asseguram estabilidade de regras, transparência de procedimentos e decisão pluralista são os seguintes:

- Ampla publicidade de decisões e processos decisórios, audiências públicas, com garantia de pluralidade, *expertise* independente e contencioso.
- O direito pleno de acesso, apelação e revisão das decisões por todas as partes afetadas, principalmente os consumidores.
- Busca aberta e competitiva de informações, independente das informações oriundas dos agentes regulados.
- Decisão colegiada, por membros efetiva e comprovadamente qualificados para a tarefa.
- Autonomia política, orçamentária e financeira dos agentes reguladores.
- Separação das funções administrativas e de formulação de regras, das funções político-estratégicas adjudicativas.
- Regulação por delegação, por meio de legislação autorizativa e de procedimentos, com o mínimo de fixação de critérios substantivos.
- A existência de uma instância colegiada inter-agências para resolução de conflitos, exame de apelações e enquadramento na política e estratégia geral de regulação, de agências em conflito ou contradição.

- Preferência por ações antitruste, de promoção da concorrência, a outras medidas regulatórias.
- Organização da agência antitruste e revisão da lei respectiva de acordo com critérios que adotem o novo modelo regulatório, majoritário em todas as reformas recentes do Estado em países maduros e emergentes.

6. Recomendações

A discussão acima me parece suficientemente persuasiva, para que se possa afirmar que a reforma regulatória é uma peça central da reforma do Estado no Brasil. É politicamente central, pois o objetivo estratégico de implantar um moderno Estado regulador, em substituição ao Estado intervencionista e corporativista atual, é parte explícita da agenda político-ideológica do presidente da República. É estrategicamente central, porque a regulação afeta diretamente os consumidores-cidadãos. É substantivamente central, porque está no centro das intervenções estatais na economia e na sociedade.

Na primeira reunião do Conselho da Reforma do Estado, houve consenso de que o ponto crítico da reforma do Estado e do aparelho estatal é o seu impacto positivo sobre o cidadão. Foi, portanto, coerente e precisa a seleção do tema regulatório como parte da prioridade do Conselho e um dos primeiros a ser objeto de exame e aconselhamento ao Poder Executivo.

Entendo que a função de um conselho consultivo, como é este, é fazer recomendações de políticas, com fundamentação técnica suficiente para caracterizar a função de consultoria e escopo factível.

Pelas razões expostas, creio que seria cabível e pertinente ao Conselho encaminhar aos órgãos competentes uma proposta de procedimentos a serem adotados pelo governo, no quadro de uma reforma regulatória do Estado.

Submeto assim, como uma contribuição do Conselho da Reforma do Estado, a seguinte sugestão de recomendações à Câmara de Reforma do Estado, para que, se aprovadas, sejam levadas à consideração do presidente da República:

1^ª) que o governo crie uma comissão interministerial e interdisciplinar, com audiência a especialistas externos e ao próprio Conselho de Reforma do Estado, para fixar uma política regulatória explícita, consubstanciada em um sistema de regras e princípios, que orientem estrategicamente a criação ou reforma de legislação e órgãos regulatórios;

2^ª) que entre os princípios estratégicos, sempre que possível, esteja a implementação de uma política incrementalista de regulação, que comece

com o mínimo de regulação possível, a ser complementado e expandido com base no acompanhamento dos desenvolvimentos efetivamente observados no mercado em tela;

3º) que o governo cogite da criação de um “código de conduta regulatória”, de preferência sob a forma de lei, que estabeleça procedimentos a serem observados por todas as agências regulatórias e cuja inobservância autorize partes afetadas a recorrer administrativa ou judicialmente;

4º) que tanto entre os princípios estratégicos da política regulatória quanto no código de conduta, sejam observados os critérios que assegurem transparência, pluralismo, acessibilidade e contraditório, no processo decisório e na adjudicação de regras. Que os critérios substantivos processuais listados na sessão anterior, façam parte integrante dos novos princípios regulatórios para o Estado brasileiro;

5º) que o governo amplie as atribuições e o formato do Conselho de Desestatização transformando-o em Conselho de Desestatização e Desregulação, com as seguintes atribuições: a) examinar e aprovar toda e qualquer legislação regulatória, as propostas de reforma, criação ou recriação de órgãos regulatórios, de modo a enquadrá-los nas diretrizes estratégicas da reforma regulatória do Estado, previamente aprovadas pelo Conselho e transformadas em lei ou decreto presidencial; b) atuar como nível de recurso administrativo, em relação a quaisquer contenciosos que os colegiados específicos tenham sido incapazes de resolver no seu próprio âmbito; c) propor a desregulação em mercados que estejam se tornando contestáveis, acompanhada ou não de privatização, conforme o caso; d) propor ao órgão regulatório específico, ou à sua falta, ao ministério pertinente, que promovam estudos para a reestruturação de mercados, cujo ambiente monopolista esteja mudando, sobretudo no que diz respeito à desverticalização como etapa preparatória para a desregulação e a privatização, conforme o caso;

6º) que o projeto para reestruturação do DNAEE seja o primeiro a ser examinado à luz desses novos critérios, para ser corrigido e enquadrado na nova política, antes de ser enviado ao Congresso Nacional. E que o governo cogite de elaborar os termos para reestruturação do setor elétrico, de modo a implementá-la simultaneamente à reforma regulatória setorial;

7º) que as mudanças na legislação antitruste e no próprio CADE sejam encaminhadas como parte de um processo mais amplo de mudanças de regras econômicas e reforma do Estado e, portanto, também submetidas a exame pelo Conselho de Desregulação ou pela Câmara da Reforma do Estado, à luz dos novos critérios, antes de serem enviadas ao Congresso Nacional;

8º) que, no reexame da política antitruste, o Poder Executivo promova uma ampla e profunda reforma legal, administrativa, processual e

substantiva no sistema hoje existente, para adequá-lo às novas tendências de políticas de competição e à importância central que passaram a ter no processo contemporâneo de abertura econômica, desverticalização, reestruturação, desregulação, privatização e re-regulação;

9^o) que, no caso de fusões e aquisições resultantes de privatizações e reformas setoriais, como a bancária, aprovadas pelo Congresso, seja estabelecido um período de quarentena, durante o qual ficariam isentas dos efeitos da legislação antitruste, mas logo após passem a ser monitoradas pelos agentes reguladores de promoção da competição.

Glossário de siglas

CACEX — Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
 CADE — Conselho Administrativo de Defesa Econômica
 CDI — Conselho de Desenvolvimento Industrial
 CIP — Conselho Interministerial de Preços (RJ)
 CPA — Conselho de Política Aduaneira
 DNAEE — Departamento Nacional de Águas e Energia
 DNC — Departamento Nacional do Comércio
 IBAMA — Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis
 INPI — Instituto Nacional da Propriedade Industrial (RJ)
 MITI (Japão) — Ministério da Indústria e Tecnologia
 PROCON — Coordenadoria de Proteção e Defesa do Consumidor
 RFFSA — Rede Ferroviária Federal S/A (RJ)
 SDE — Secretaria de Direitos Econômicos
 Sunab — Superintendência Nacional de Abastecimento

Notas

- ¹ Um tratamento das questões relativas à regulação muito equilibrado, conceitualmente rigoroso, com muito referencial empírico é o livro de David F. Spulber, professor de Economia e Direito da University of Southern California, *Regulation and Markets*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1989. O livro de Spulber é muito rico teoricamente e se dedica alentadamente a questões institucionais. É de leitura relativamente difícil em algumas partes, de tratamento mais formalizado, para o que recorre à teoria dos jogos. Seu referencial empírico diz respeito exclusivamente aos Estados Unidos. Cláudio Frischtak, na introdução ao livro a ser lançado em breve pelo Banco Mundial, trata de maneira menos formal e mais abrangente as questões conceituais básicas da regulação; o livro se intitula *Regulatory Policies and Reform: A Comparative Perspective*, Private Sector Development Department, World Bank, pre-publication Edition, Washington, Dezembro de 1995. Daniel Okimoto, professor de Ciência Política da Universidade de Stanford, trata de forma também bastante equilibrada a questão regulatória no Japão, no seu famoso *Between MITI and the Market*, Stanford University Press: Stanford, 1989. Yutaka Kosai, do Instituto de Tecnologia de Tóquio, estuda em detalhe a regulação no Japão, em “*The Politics of Economic Management*” e Masu Uekusa, professor da Faculdade de Economia de Tóquio, a política antitruste, em “*Industrial Organization The 1970's to the Present*”, ambos em K. Yamamura e Y. Yasuba (eds.) *The Political Economy of Japan*, vol. *The Domestic Transformation*, 1987, Stanford, Stanford University Press. Um outro tratamento isento, conceitualmente rico e fundado em experiência concreta de regulação e desregulação nos EUA, é o do Juiz

Stephen Breyer, da US Court of Appeals for the First Circuit and Lecturer of Law, da Harvard Law School, no artigo “*Regulation and Deregulation in the United States: Airlines, Telecommunications and Antitrust*”, publicado no livro que contém o resultado de um seminário organizado pela European Policy Unit do European University Institute, coordenado por Giandomenico Majone, *Deregulation or Reregulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*, Pinter Publications, Londres, 1990.

- ² Os textos mencionados acima trazem as referências necessárias à generalização do texto.
- ³ A competição intermodal e a existência de ramais anti-econômicos desaconselham a fixação de tarifas ferroviárias, sendo a liberação uma tendência mundial. O estudo de I. Kessides e R. Willig. “*Competition and Regulation in the Railroad Industry*”, do Banco Mundial, publicado na coletânea já citada, dá ampla evidência dessa tendência. Adicionalmente, Spulber, em seu livro citado, o Juiz Breyer, em seu ensaio sobre os EUA e a análise do economista Günter Knieps, publicada no mesmo volume, reforçam os argumentos.
- ⁴ O economista David M. Newberry, da Universidade de Cambridge, estuda o setor elétrico, sob a ótica regulatória, no artigo “*Regulatory Policies and Reform in the Electricity Supply Industry*”, publicado na coletânea editada por Frischtak, já citada. Trata-se de uma análise comparada bastante abrangente.
- ⁵ Cláudio Frischtak, um especialista em política industrial, que tem assessorado, pelo Banco Mundial, várias experiências de desregulação, em diferentes países, enfatiza este ponto, em seu ensaio já mencionado.
- ⁶ Um bom relato da desregulação nos EUA está no ensaio já mencionado do Juiz Breyer. Neil Fligstein, professor de sociologia da Universidade do Arizona, fez um estudo detalhado de como a indústria dos EUA se adaptou, em vários estágios distintos no processo de regulação, a políticas antitruste distintas e foi se adequando e mudando estruturalmente em função delas, no livro *The Transformation of Corporation Control*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1990.
- ⁷ O caso do Japão está bem documentado no trabalho já citado de Daniel Okimoto e na coletânea de ensaios editada por Kozo Yamamura, professor da escola de *International Studies* da Universidade de Washington e Yasuba, professor da Faculdade de Economia da Universidade de Osaka, *The Political Economy of Japan*, Volume 1, *The Domestic Transformation*, Stanford University Press, Stanford, 1987.
- ⁸ Spulber descreve muito bem os mecanismos adotados nos EUA, no seu livro citado. Para o Japão, a análise de Okimoto é suficiente.
- ⁹ Uso o termo processual, em sentido não-usual e não-judicial, como referentes a procedimentos e processos não apenas judiciais, mas também, na decisão administrativa, sobretudo quando elas adjudicam restrições ou sanções a agentes privados. É o sentido do termo *procedural* na teoria político-econômica contemporânea, de tradição anglo-saxônica, que se preocupa com a justiça dos procedimentos governamentais.
- ¹⁰ Os argumentos de Frischtak, no ensaio já citado, confirmam esta tese e o estudo do técnico da *Federal Trade Commission*, Roger Alan Boner, no mesmo livro, “*Competition Policy and Institutions in Reforming Economies*”, traz um rico repertório de evidências comparativas.
- ¹¹ Esse sumário se baseou nos seguintes textos: I. Kessides, “*Regulation Policies and Reform in Telecommunications*”, na coletânea editada por Frischtak; Spulber, *Regulation and Markets*, op. cit.; S. Breyer, “*Regulation and Deregulation in the United States: Airlines, Telecommunications and Antitrust*”; R. W. Crandall, “*Entry, Divestiture and the Continuation of Economic Regulation in the United States Telecommunications Sector*”; G. Knieps, “*Deregulation in Europe — Telecommunications and Transportation*”; H. Ungerer, “*Comments on Telecommunications Regulatory Reform in the European Community*”; P. Koebel, “*Deregulation of the Telecommunications Sector: A Movement in Line with Recent Technological Advances*”, todos na coletânea já citada de Giandomenico Majone. O caso

japonês está nos trabalhos já citados de Daniel Okimoto, *Between Miti and the Market* e de K. Yamamura e Y. Yasuba, *The Political Economy of Japan*, vol. I.

¹² Esse sumário de tendências se baseou nos textos citados na nota anterior, que se referem a transportes e em I. Kessides e R. D. Willig, “*Competition and Regulation in the Railroad Industry*”, na coletânea citada de Frischtak.

¹³ Esse sumário de tendências se baseou em D. Newberry, “*Regulatory Policies and Reform in the Electricity Supply Industry*” e Churchill, “*Regulating the Power Sector*”, ambos da coletânea de Frischtak, já citada.

Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações

Sérgio Henrique Hudson de Abranches

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

Reforma de la regulación: conceptos, experimentos y recomendaciones

Sérgio Henrique Hudson de Abranches

El autor examina críticamente el proceso brasileño de regulación, ante la experiencia internacional y ante el análisis académico más reciente, con miras a proponer algunas medidas que le permita al actual gobierno utilizar los procesos de regulación, privatización y desregulación como partes integrantes y coherentes de una política más global de reforma del Estado. EL texto está dividido en dos grandes partes, la primera abarca un cuadro básico de referencias conceptuales y comparativas, agregándole críticas a la experiencia brasileña pasada y reciente; en la segunda parte hay una serie de sugerencias relacionadas como contribución para el diseño de una nueva política de regulación para el Estado.

Sérgio
Abranches,
sociólogo,
cientista
político e
consultor

Regulatory reform: concepts, experiments and recommendations

Sérgio Henrique Hudson de Abranches

The author examines the Brazilian regulatory process from a critical standpoint, in view of the international experience and of the most recent academic analysis, aimed at proposing some measures apt to enable the current government to avail itself of the regulation, privatisation and deregulation processes as integral and coherent parts of a more global policy for the State reform. The text is divided into two major parts, the first one encompassing a basic framework of conceptual and comparative references, adding criticisms on the past and more recent Brazilian experience; the second part contains a series of suggestions, listed as inputs for the formulation of a new regulatory policy for the State.