
Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI
Programa de Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas

O Marco Regulatório no Brasil – um desenho inacabado

Autor: Flávio Ramos

SEMINÁRIO DE PESQUISA/PMGPP

Itajaí

Novembro de 2003

O MARCO REGULATÓRIO NO BRASIL - UM DESENHO INACABADO

Flávio Ramos*

Introdução

Privatizações, endividamento público e um novo contexto da economia internacional proporcionaram os principais argumentos para que o debate em torno da Reforma do Estado ganhasse consistência no Brasil no início da década de 1990.

Paralelamente, um outro discurso ganhou força. Embora não apresentasse nada de novo, a (in)eficácia da burocracia brasileira foi apresentada como mais um argumento para que as reformas se efetivassem. Aspectos sobre o gigantismo do aparato estatal ganharam relevância num momento em que a própria qualidade dos serviços prestados eram colocados em discussão.

Havia, portanto, um clima propício para que se estabelecesse um debate não somente ligado aos aspectos relacionados aos serviços prestados pelo Estado, como também se apresentava a necessidade imediata de uma abertura econômica sem precedentes, para que o setor privado nacional igualmente pressionado pela concorrência internacional desenvolvesse produtos de qualidade e competitivos em escala mundial.

Globalização, reformas, competitividade, a busca da excelência foram os temas que nortearam as ações governamentais, no início da última década do Século XX no Brasil, a partir do Governo Fernando Collor de Melo.

**Resumo de um dos capítulos do projeto de Tese de doutoramento do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.*

Esta nova perspectiva concretizou-se, no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, na Reforma Gerencial do Estado, coordenada pelo Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira a partir de 1995, considerado o primeiro estágio da Reforma do Estado no Brasil.

A grande expectativa, e porque não dizer curiosidade dos analistas políticos gerada em torno dessas reformas, uma verdadeira reconfiguração do espaço público brasileiro, residia na tradição intervencionista do Executivo brasileiro. Afinal, a partir da década de 1930, sempre convivemos com forte cultura estatal, em que todos programas desenvolvimentistas obtiveram a chancela do Estado. A descentralização e o redirecionamento de um modelo centralizado no Estado, para outro, com foco no mercado, altera substancialmente as relações de poder e os padrões de interação entre o público e o privado no Brasil.¹

1. A Reforma do Estado no Brasil

A idéia central da Reforma do Estado, portanto, é que se alterasse o sistema de gestão governamental na busca de uma inédita eficácia gerencial para o setor público brasileiro.

O discurso que envolvia a gestão pela qualidade total, bastante em voga nas empresas privadas no mundo capitalista na década anterior, a partir de modelos de administração participativa criadas principalmente no Japão, ganhou espaço, dez anos depois, no setor público brasileiro.

¹ Sobre este assunto, ver BOSCHI e LIMA (2002), quando abordam a redefinição das relações público/privado no Brasil e a hipótese de novas formas de corporativismo e a representação de interesses no período pós-reformas.

Iniciativas na busca de um novo perfil, dinâmico, ágil, flexível e eficaz para o Estado formaram a base para que uma cultura burocrática cedesse espaço para uma cultura gerencial, pautada, guardada as diferenças, pelos modelos de gestão do setor privado da economia.

A centralidade das reformas teve como foco a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE em 1995. No entanto, curiosamente, a partir do momento que estabeleceu as bases para a Reforma, em 1998, o MARE deixou de existir, quando foi integrado ao Ministério do planejamento, que passou a ser denominado Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A concepção básica das reformas residia, portanto, em oferecer um serviço público de melhor qualidade, tendo como foco o "cidadão-cliente", a um custo menor. A criação das agências autônomas, neste contexto, assumiu posição de destaque no âmbito das reformas, em sintonia com as organizações sociais ligadas ao setor público não-estatal (BRESSER PEREIRA,2001:33).

As reformas tinham como base uma divisão entre o que seriam os serviços exclusivos e não exclusivos do Estado. Entre os primeiros estariam as forças armadas, a polícia e as agências de tributação, no caso funções tradicionais do Estado. Teríamos ainda, como serviços exclusivos do Estado, embora com características diferente, as agências que o Parlamento delega poderes como, por exemplo, as agências regulatórias, as agências de fomento, controle dos serviços de educação, saúde e cultura, bem como a agência de seguridade social básica. Os serviços não exclusivos, por sua vez, seriam os serviços providos pelo Estado, mas que podem ser igualmente ofertados pelo setor privado ou público não estatal, como os

serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica (BRESSER PEREIRA, 2001:36-37).

Para esses serviços considerados não-exclusivos, a concepção era estabelecer parcerias com a sociedade, com o objetivo de que organizações de direito privado, mas com finalidade pública pudessem exercer serviços de utilidade pública, anteriormente oferecidos pelo Estado. Os subsídios, financiamentos ou apoio do Estado não estariam descartados. O aspecto fundamental nas transformações desses serviços é que passariam da esfera estatal para o controle público. A diferença residia justamente no fato de que esses serviços, embora subsidiados pelo Estado, ficariam sob o controle de setores organizados da sociedade (BRESSER PEREIRA, 2001:39).

O resultado de todo este processo seria a emergência de três diferentes instituições governamentais. As primeiras seriam as agências regulatórias, com autonomia suficiente para regulamentar setores como energia elétrica, comunicações etc. A segunda instituição emergente seriam as agências executivas, como as agências de fomento, ligadas diretamente ao Estado. E a terceira forma seriam as organizações sociais, extremamente descentralizadas, cuja estrutura organizacional disporia de uma espécie de conselho de administração, representado por membros do Estado e da sociedade, pois estariam previstos, nesta parceria, contratos de gestão que envolveriam, inclusive, subsídios por parte do Estado que terá, inevitavelmente, de controlar resultados (BRESSER PEREIRA, 2001:40-41).

É importante ressaltar, no entanto, que entre o que foi planejado no projeto original, e o balanço ao final da gestão FHC, há uma grande lacuna entre o previsto e o realizado.

2. A criação das Agências de Regulação

Independente das ações do governo FHC, com a criação das agências em 1995, o processo que criou as agências regulatórias tem seu embrião no início da década de 80, quando o Estado, frente à crise fiscal temperada com o avanço do discurso neoliberal inicia sua ingloria retirada de um "campo de batalha" em que comandou as ações de governabilidade desde a década de 30.

O Estado interventor, produto do *Keynesianismo*, cede espaço a uma nova realidade, em que diversas atividades econômicas são privatizadas, como a siderurgia, petroquímica etc e serviços públicos, como energia, telecomunicações, transportes e até mesmo saneamento, considerados até então estratégicos, passam para as mãos da iniciativa privada em formas de concessão.

A criação das agências regulatórias, dotadas, pelo menos em sua concepção primeira, de autonomia para atuarem como agências executivas não foi uma idéia original ou inédita. Ao longo da história conhecemos outras formas de regulação, como as leis antitrustes no século XIX e as políticas do welfare state a partir da década de 1930.

Não existe, como nunca existiu, uma única forma de ação regulatória. Segundo MELO (2001), na atualidade, quatro seriam as formas de ação regulatória por parte do Estado. A primeira dessas formas seria a propriedade pública de empresas, as conhecidas estatais, que predominou nos países ocidentais a partir do término da 2ª Guerra Mundial. A segunda forma o exercício das atividades regulatórias realizado diretamente por órgãos da administração pública. Esses órgãos fazem parte dos governos e atendem diretamente

aos governantes, caracterizam-se por responderem hierarquicamente ao executivo, sem intermediários. A terceira forma seria traduzida em instrumentos de auto-regulação, pouco conhecidas no Brasil.² Finalmente, a última forma diz respeito às agências regulatórias, baseada na regulação pública com regimes de propriedade privada, tipicamente americana, em uma forma institucional peculiar (MELO, 2001:56), ou seja, a agência regulatória com grau de autonomia para exercer a regulação.

No que diz respeito às agências, o grande e principal questionamento é a insatisfatória responsabilização desses atores. Afinal, inexistente qualquer procedimento democrático para que as ações regulatórias sejam efetivamente controladas. Um outro aspecto importante registrado pelo autor é possibilidade das agências regulatórias serem "capturadas" pelas empresas que supostamente regulam.

Igual curiosidade reside no fato de que as agências regulatórias não estão subordinadas ao executivo federal. Esses atores emergem com significativo grau de autonomia e, a partir da criação das mesmas, poderiam, em princípio, produzir um déficit de responsabilidade pública em função da ação regulatória, pois as mesmas deliberam, em última instância, sobre Políticas Públicas. E as conseqüências dessas ações têm significativo impacto na sociedade, pois estamos lidando, embora através de empresas privadas, com serviços públicos (MELO, 2001:61).

A grande justificativa para que as agências tenham autonomia está relacionada à sinalização ao capital externo de que "as

² O autor pouco esclarece sobre formas de auto-regulação, registrando apenas que são pouco conhecidas, ou utilizadas, no Brasil.

regras do jogo" não serão alternadas com a alternância do poder e os contratos serão honrados e as cláusulas asseguradas (MELO,2001:63-64).

As agências, por sua vez, teriam como missão preservar e "resguardar os direitos dos usuários, sejam estes consumidores individuais ou institucionais" (CAMPOS e SANTIAGO, 2001).

No caso brasileiro, a preocupação sempre foi a de preservar esses direitos a partir da controversa privatização de diversas empresas estatais no Governo FHC. Na missão estabelecida para as agências, a "palavra de ordem" era que fosse criado, efetivamente, um sistema de controle social. Ou seja, nem mercado livre, nem planificação estatal. Os serviços públicos seriam objeto de alguma forma de controle social para que os cidadãos-usuários desses serviços não fossem prejudicados. As agências, no entanto, não deixariam de ser os "representantes do Estado" (idem.p.103).

A origem das agências regulatórias tem como base os EUA e depois multiplicada em diversos países, inclusive no Brasil, embora não exista exatamente um padrão de ações regulatórias. Na Europa, as agências detêm menos poder do que nos Estados Unidos, pois a influência do welfare state ainda é bastante significativa. Mas não há como definir um padrão regulatório europeu. Inglaterra e Alemanha, por exemplo, estão em planos opostos. Enquanto o modelo inglês guarda semelhanças com o norte americano, o da Alemanha caracteriza-se como o que menos delega poder às agências regulatórias.

O programa de privatizações, no início da década de 90, preparou o terreno para que as agências regulatórias fossem criadas na segunda metade da mesma década, quando ocorreram

as implementações da Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL e da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL.³

A concepção básica do projeto de regulação envolvia a implementação de diversas dessas agências também para diversos outros setores da economia brasileira. Segundo MELO (MELO, 2000. p.8), embora o modelo da estrutura da ANATEL e da ANEEL tenham como referência as agências de regulação norte americanas⁴, essas novas instituições brasileiras adquirem particularidades únicas no direito administrativo brasileiro.

BOSCHI e LIMA (2002:230) chamam a atenção para a "ambigüidade da definição jurídica desses atores que garante mecanismos de independência às agências, mas as vincula estruturalmente ao aparelho do Executivo". É uma situação atípica, pois as agências não estão no organograma do Executivo, mas mantém vínculos com o Estado. Os orçamentos das agências, por exemplo, são elaborados e aprovados pelos Ministérios.

Ainda segundo Melo (2000:9), a primeira e central crítica que o modelo absorveu residiu na legitimidade das agências, pois controlar o mercado em defesa do interesse público tornou-se uma ação questionável, pois técnicos não eleitos passariam a

³ A seqüência da criação das agências tem a seguinte ordem: Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL em 1996; a Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL e a Agência Nacional de Petróleo - ANP em 1997; a Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVS em 1999; a Agência Nacional de Saúde - ANS e a Agência Nacional das Águas - ANA em 2000; Agência Nacional de Transporte Terrestre - ANTT, a Agência Nacional de Transporte Aquaviário - ANTAQ, a Agência Nacional de Cinema - ANCINE, a Agência do Desenvolvimento da Amazônia - ADA e a Agência do Desenvolvimento do Nordeste - ADENE, em 2001.

⁴ As agências norte-americanas são constituídas por colegiados de diretores, em média cinco executivos, dos quais três são indicados pelo partido governista e dois pela oposição.

tomar decisões de interesse coletivo sem a devida legitimidade.

BOSCHI e LIMA (2002:229) registram que apenas três primeiras agências regulatórias criadas (ANEEL, ANATEL e ANP) "estiveram diretamente vinculadas às reformas constitucionais" e a criação das demais agências atenderam a uma outra orientação, havendo "indicações de que o processo de criação de agências vem multiplicando por razões que não têm mais a ver com a racionalidade inicial e os objetivos doutrinários da reforma do Estado".

Como reforço a essa hipótese, Melo (idem:10) registra que as atividades regulatórias foram se consolidando em função de diversos fatores, entre os quais a própria globalização, que debilitou de forma substancial os controles que os Estados exerciam sobre setores específicos das economias nacionais. O avanço tecnológico seria um outro fator determinante para que antigas formas de controle ficassem rapidamente obsoletas. E o mais importante desses fatores reside na própria necessidade do Estado "relaxar" certos controles para que segmentos da economia tornem-se atraentes para investidores externos.

Mas é difícil comparar as experiências de políticas regulatórias deste ou daquele país, pois essas novas instituições adquiriram especificidades próprias. E, como veremos adiante, há diferenças nítidas mesmo entre agências regulatórias dentro de um mesmo país.

A autonomia das agências é pré-condição para que as mesmas tenham credibilidade. Mas, apesar disso, a grande dúvida, e isto é comum a qualquer agência, em qualquer país, reside na legitimidade democrática das decisões tomadas por essas instituições, coordenadas por atores não-eleitos. Essa

atipicidade permeia o debate em torno das agências regulatórias sem que tenhamos um consenso em torno da difícil questão.

E a quem as agências prestam contas? Em princípio, os vínculos institucionais das agências são com os Ministérios correspondentes. No entanto, é o Senado Federal que aprova as nomeações feitas pelo Executivo. Além disso, cabe ao Parlamento fiscalizar as agências regulatórias pelo Sistema de Comissões do Congresso Nacional, bem como pelo Tribunal de Contas da União.⁵ É flagrante a indefinição e a sobreposições de responsabilidades sobre a atuação das agências. E, como não há clareza sobre a ação fiscalizatória, o risco de se criar um vácuo de responsabilização é acentuado.

Afinal, um dos princípios básicos da democracia representativa é que os cidadãos, após suas escolhas eleitorais, tenham representantes tomando decisões e agindo em torno do interesse público. As ações governamentais baseiam sua legitimidade a partir deste consensual pressuposto. Esses mecanismos institucionais, denominado por PRZEWORSKI (1999) de "verticais", fundamentam-se na fórmula em que os cidadãos exercem controle sobre o governo utilizando-se das eleições, conduzindo, reconduzindo ou excluindo seus representantes do executivo e do legislativo. O autor identifica ainda outros mecanismos possíveis de controle não eleitorais. Um desses mecanismos, neste caso de feição "horizontal", configura-se no controle e monitoramento

⁵ Para um detalhamento maior, ver BOSCHI e LIMA (2002:236-237).

das ações governamentais por outros órgãos do próprio governo.⁶

As agências regulatórias, em princípio, assumiriam este papel de controle institucional.⁷ A contradição, no entanto, é que essas agências não estariam sendo, por sua vez, controladas pelo cidadão. Caímos num redemoinho que não possibilita uma nítida imagem sobre a legitimidade das ações e os controles efetivamente exercidos. Além disso, quem poderá garantir que os supostos controladores estejam a agir em benefício do interesse público?

Esses novos atores políticos, supostamente controladores das políticas governamentais não seriam, por sua vez, exatamente controlados por ninguém.⁸ Embora tenhamos visto em BOSCHI e LIMA (2002) que as agências, em última instância, são controladas indiretamente, no caso brasileiro, pelo Legislativo a partir de um confuso desenho institucional.

Para o cidadão, torna-se evidente que, distante da burocracia estatal, pouco resta para sancioná-la. Não há mecanismos que

⁶ A expressão em língua inglesa **checks and balances** define bem essas formas de controle. A concepção básica pressupõe que cada decisão ou ação governamental seja compartilhada por outros setores ou órgãos do próprio governo e de forma autônoma. É importante ressaltar, no entanto, que este conceito difere da "separação de poderes", clássica distinção entre os poderes Legislativo, Judiciário e Executivo.

⁷ As atribuições das principais agências observam variações, mas a missão é basicamente a mesma. A Aneel, por exemplo, tem como função definir políticas de concorrência para as empresas do setor, fiscalizar as empresas geradoras e distribuidoras de energia, licitar concessões e criar políticas de preços. A Anatel, por sua vez, licitar concessões, criar políticas de preços e definir os critérios para a concorrência em seu setor de regulação. A ANP, além de definir políticas de preços, teria como principais atribuições a licitação de áreas de extração de gás e petróleo, bem como acompanhar e fiscalizar o abastecimento de combustíveis em todo o território nacional.

⁸ Encontramos, ainda na literatura de língua inglesa, a expressão **unchecked checkers**, que significa instâncias controladoras que não são controladas. Ver PZEWORSKI (1999:330).

assegurem ao cidadão participar das decisões e ações governamentais. As eleições deixam de cumprir este papel com os processos de modernização recente.⁹

Entre as possíveis soluções estariam os mecanismos "verticais" ampliados significativamente, não se restringindo às eleições, como a única forma de controle popular. Neste caso, referendos, consultas permanentes e até mesmo *surveys*, embora de discutível legitimidade, passariam a ser mais utilizados pelas democracias contemporâneas, bem como a constituição de conselhos consultivos ou mesmo deliberativos no âmbito da sociedade e que envolveriam organizações não-governamentais, sindicatos, associações empresariais e comunitárias, universidades etc.

A autonomia dessas agências seria, de acordo com a finalidade desses atores, fundamental para que os processos de controle, fiscalização e monitoria estejam em sintonia com as necessidades dos usuários. No entanto, é importante registrar que se as agências detêm, efetivamente, o poder de regulação, carecem de legitimidade, pois além de serem organizações com estruturas ainda em formação, a sociedade não elegeu esses novos gestores. Ou seja, as agências têm como missão garantir a qualidade dos serviços públicos agora não mais estatais, porém essa mesma sociedade não foi consultada sobre o conceito de qualidade desses serviços e muito menos sobre a melhor forma de exercer o controle sobre essas essenciais

⁹ PRZEWORSKI (1999:342), como exemplo, ressalta que o parlamento europeu, na atualidade, toma mais de três mil decisões durante uma gestão. Burocracias tomam milhares de outras decisões e que "não é possível controlar milhares de alvos apenas com um instrumento. Conseqüentemente,, eleições inevitavelmente deixam uma grande parcela da política fora do controle dos vidadãos". Sobre o mesmo assunto, ver CARVALHO (2002).

atividades. E quando ocorrem problemas, a explicação de um parafuso solto não satisfaz a ninguém.

Grande parte do que ocorre atualmente reside justamente no dimensionamento equivocado¹⁰, por parte dos investidores, no potencial de mercado e na lucratividade, principalmente, das empresas de telecomunicações e energia elétrica.

Não é por acaso que os atuais proprietários reclamam, por incrível que pareça, a ausência do Estado na oferta de subsídios ou recursos financeiros em condições privilegiadas. A definição de tarifas é um outro aspecto, pois, assim que as mesmas não satisfazem as metas estabelecidas, os novos proprietários não se intimidam em solicitar mudanças nas regras. O *lobby* é fortíssimo e coloca o Estado contra a parede. E esse mesmo Estado age sem um padrão claro ou transparente. Ora se desloca em direção ao enfrentamento, ora cede sem muita resistência à pressão dos empresários. A diversidade dos interesses apresenta um quadro sempre nebuloso¹¹.

As análises sobre essas negociações fogem a qualquer referência ingênua em que as agências regulatórias se submetem essencialmente aos interesses dos grupos empresariais. As hipóteses simplistas como essa não conseguem captar o dinamismo das lutas de interesses que envolvem não

¹⁰ Alguns analistas entendem que a rapidez do processo de privatizações ocorridas no país ocasionou este suposto mal dimensionamento de oportunidades no retorno do investimento por parte dos grupos transnacionais que assumiram o controle das antigas empresas estatais.

¹¹ A Folha de São Paulo, em Editorial recente proclama: "Que mecanismos há para maximizar a transparência da negociação de resto inevitável, entre essas empresas e o Estado? Que limites há para a ação das agências de regulação quando o próprio governo retém armas poderosas de favorecimento a empresas e setores, como os megabancos federais (BNDES e Banco do Brasil)?" Cf. "Brasil desregulado", *Folha de São Paulo*, 14/04/02.

somente o capital privado e os supostos interesses do Estado, mas surpreendentes disputas no próprio âmbito do Estado.

3. Agências de regulação, o debate público e as incertezas com o novo governo petista.

Em abril de 2002, por exemplo, a ANATEL comprou uma briga com o Banco Central sem precedentes na história da reforma do Estado brasileiro. As medidas tomadas para socorrer as empresas de telecomunicações colocaram em dúvida a credibilidade e o próprio modelo de regulação brasileiro¹².

Os interesses dos grupos privados não são poucos e as agências parecem demonstrar fragilidade na forma de "organizar" esse espaço onde os mecanismos de pressão superam a inexperiência ou vulnerabilidade das agências regulatórias. No início de 2002, as agências ainda careciam de um corpo técnico especializado e assim que um profissional se destacava, a iniciativa privada, ou seja, os próprios grupos econômicos que assumiram as empresas dos setores de telefonia e energia elétrica, principalmente, fizeram propostas em termos de remuneração muito mais atraentes para esses técnicos, retirando-os das agências¹³.

¹² Houve uma curiosa e pouco explicada disputa entre o Banco Central do Brasil e a ANATEL e três conselheiros, de um total de cinco, nomeados por ocasião da criação desta agência ameaçaram sair. Os outros dois conselheiros, Luiz Perrone e Renato Guerreiro já tinham saído. Cf. "Numa ação orquestrada, vários executivos apresentaram críticas às regras estabelecidas pela agência." *O Estado de São Paulo*, 21/04/2002.

¹³ A imprensa esteve atenta ao fato: "A falta de independência administrativa pode ser tão prejudicial às agências regulatórias quanto à ingerência política. Hoje, as agências não têm autonomia para definir os salários de seus técnicos. Sem poder pagar salários compatíveis com a qualificação dos profissionais, as agências sofrem com a migração de especialistas para o setor privado ou nem conseguem contratá-los." *Folha de São Paulo*, 21/04/02.

A ANATEL é a agência que ainda apresentava o modelo de estrutura mais próxima do que poderia ser uma agência, em termos de qualificação de seu quadro profissional. Sem um quadro técnico seguro de suas ações, com boa remuneração e aperfeiçoamento profissional contínuo, o *lobby* praticamente institucionalizado nesses setores não encontraria dificuldades em cooptar ou influenciar decisões que, em princípio, deveriam ser eminentemente técnicas.

Por outro lado, as intervenções políticas "confundem" ainda mais o papel, ou a missão, das agências reguladoras. Não bastasse a pressão que as mesmas sofrem por parte de quem deveria controlar, ou seja, das empresas que regulam, as seguintes "mudanças de rumo" do Governo Federal descaracterizam cada vez mais o perfil das agências. A busca de uma identidade, ou de um rumo mais claro, seria fundamental para as atividades de regulação das agências em busca de um espaço de reconhecimento e legitimidade.

Em resumo, as agências sofrem pressões previsíveis das empresas que controlam¹⁴, em função dos poderosos interesses

¹⁴ As agências não tem trégua. Em dezembro de 2002, as operadoras estavam ávidas para fazer fusões e aquisições livremente e nova onda de pressões se fez presente. A imprensa registrou o fato com grande destaque: "A Anatel começou ontem a sinalizar ao mercado que irá finalmente ceder às pressões das operadoras para que flexibiliza as regras do setor (...) A liberalização deve beneficiar, por exemplo, operadoras de telefonia móvel (...) O fim das amarras nas telecomunicações era algo que as operadoras reivindicavam há anos, e que a Anatel não abria mão (...) A liberação deve beneficiar, por exemplo, operadoras de telefonia móvel. É o caso da Grande São Paulo, que já possui três operadoras (Telesp Celular, BCP e TIM) e em breve terá uma quarta, da Telecom Americas (...) A medida poderá beneficiar empresas em dificuldades financeiras, como a BCP, que poderão ser absorvidas (...) A flexibilização das regras da Anatel poderá até mesmo ocorrer no caso da Embratel, que tem uma dívida de US\$ 1,3 bilhão e começou a ser alvo de tentativa de compra de um consórcio que beneficiaria as operadoras fixas Brasil Telecom, Telefônica e Telemar. *Folha de São Paulo*", 26/11/02.

envolvidos e, por outro lado, o próprio Governo Federal exerce igual pressão, em grande parte absorvendo parte dos *lobbies* dos grandes grupos privados que adquiriram as empresas a partir dos processos de privatização. As agências, portanto, sofrem pressões diretas (das empresas que controlam) e indiretas (do Governo Federal, em parte sob pressão dessas mesmas empresas privatizadas). As pressões indiretas não são claras e, na maioria das vezes, vem camufladas de uma suposta reorientação das políticas governamentais, ferindo de morte a autonomia das agências regulatórias, criadas, justamente, a partir de uma concepção de autonomia frente aos interesses do capital privado.

A estrutura de representação de interesses é bastante ágil para firmar posições na arena onde são disputadas, passo a passo, as vantagens competitivas. A Embratel, que atua em praticamente todo o território nacional, queixa-se, com frequência, da concorrência supostamente desleal das operadoras locais, que operariam com maiores graus de flexibilidade, e da "lentidão" da Anatel em resolver os problemas do setor.¹⁵

As empresas controladas sinalizam insatisfação e, ao mesmo tempo, o governo demonstra dificuldades em lidar com esses atores, cuja missão ainda não foi integralmente definida. O marco regulatório no Brasil parece carente de limites mais precisos e o próprio desenho organizacional das agências ainda carece de maior, ou melhor, nitidez.

¹⁵ Cf. "Embratel queixa-se de concorrência desleal". *O Estado de São Paulo*, 27/6/2002.

Poucos dias antes de assumir o cargo, em 1º de janeiro de 2002, integrantes do Governo petista demonstraram incertezas sobre o futuro da relação Estado e agências, considerando-as como atores fora do âmbito da esfera estatal.¹⁶

Mas a preocupação não era apenas registrada no âmbito do novo governo, mas igualmente pelos executivos das agências regulatórias. As agências, ao serem questionadas, reagiram imediatamente com matérias e artigos nos principais jornais do país.¹⁷

A justificativa para a manutenção das agências, tal como foram criadas, na ótica dos executivos das mesmas, reside na necessidade de modernização da infra-estrutura dos serviços públicos privatizados a partir de meados da década de 1990 e que, sob o comando da iniciativa privada, precisariam ser regulados para que a concorrência e a garantia do interesse público fossem mantidas. Alguns outros argumentos fundamentam-se na independência das agências e que esses atores não pertenceriam ao governo, mas ao Estado.

As divergências e desentendimentos no início do Governo petista trouxeram grandes indefinições ao marco regulatório no Brasil. A ANP e a ANEEL, por exemplo, sofreram pressão do

¹⁶ A então futura Ministra das Minas e Energia, Dilma Rouseff, afirmou categoricamente que traçar políticas é função do Estado e não das agências e classificou de "seríssimos" os problemas advindos das relações entre ministérios e agências, registrando que, sobretudo na área de energia, há uma imensa instabilidade, imprecisão e lacunas. Cf. "Futura Ministra quer mudar ANEEL e ANATEL". *O Estado de São Paulo*, 30/12/2002.

¹⁷ Com apenas seis dias do Governo Lula, Júlio Colombi, diretor da ANP, em artigo assinado, ocupa espaço na mídia justificando a missão das agências regulatórias ressaltando que se "for para as agências perderem autonomia, melhor seria fecha-las". O mesmo diretor ressalta a independência das agências, afirma que não pertencem ao governo, mas ao Estado e que esses atores seriam, respeitando-se as devidas proporções, instituições semelhantes ao Tribunal de Contas, citando a divisão dos poderes. "Qual o futuro das agências reguladoras". *O Estado de São Paulo*, 6/1/2002.

Executivo federal, em especial do Ministério de Minas e Energia, novamente em choque com as agências, com declarações explícitas de membros do governo sobre a necessidade das agências executarem exclusivamente o que os ministérios decidirem.¹⁸

O ápice dessas divergências ocorreu quando o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, declarou, em almoço com líderes dos partidos que formaram a base aliada, que "terceirizaram o poder político no Brasil", defendendo uma revisão no papel das agências reguladoras e nas relações das mesmas com os diferentes ministérios. No mesmo dia, o líder do governo no Senado afirmou que "as agências estariam normatizando ações sem competência para isso" e o líder de um outro partido aliado completou ressaltando de que as agências estariam "acima da lei", configurando "um poder paralelo e o Congresso não tem competência regimental para convocar seus presidentes".¹⁹

Alguns dos principais jornais²⁰ do país noticiaram um desabafo do Presidente em que o mesmo afirmou que ficava sabendo dos aumentos das tarifas de telefone e energia pelos jornais. A intenção do governo, naquele momento, era limitar as ações regulatórias exclusivamente à fiscalização, reconduzindo para o Executivo as iniciativas de planejamento e formulação de políticas públicas. Dois dias antes desse desabafo presidencial, o Presidente entregou solenemente ao

¹⁸ "Agências devem perder seu poder". *Folha de São Paulo*, 7/1/2003.

¹⁹ Declarações públicas de Aloísio Mercadante, líder do governo no Senado e Roberto Jefferson, líder no PTB na Câmara dos Deputados. "Lula quer rever o papel das agências reguladoras". *O Estado de São Paulo*, 20/2/2003.

²⁰ *Jornal do Brasil*, *O Estado de São Paulo* e *Folha de São Paulo*, edições de 20/2/2003.

Congresso Nacional importante documento em que criticava a elaboração de políticas públicas por parte das agências regulatórias.²¹

Bibliografia

BOSCHI, R.R. e LIMA, M.R.S. O Executivo e a construção do Estado no Brasil. Do desmonte da era Vargas ao novo intervencionismo regulatório. In: VIANNA, L.W. (or.) **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

BRESSER PEREIRA, L.C. A Reforma gerencial de 1995. In: Burocracia e Reforma do Estado. Cadernos Adenauer II, n.3. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 29-45.

CAMPOS, Anna Maria e SANTIAGO Jr., Dércio. Regulação Gradual: A opção da aprendizagem. In: **Burocracia e Reforma do Estado**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 99).

CARVALHO, M.A.R. Cultura política, capital social e a questão do déficit democrático no Brasil. In: VIANNA, L.W. (or.) **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

MELO, Marcus André. Política Regulatória: uma Revisão da Literatura. In: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB. Rio de Janeiro. Número 50, 2000. p.8),

_____. A Política da Ação Regulatória. Responsabilização, credibilidade e delegação. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, n 46, 2001.

²¹ O Presidente Lula referia-se particularmente à Anatel.

PRZEWORSKY, Adam. O Estado e o cidadão. In: BRESSER PEREIRA, L.C., WILHEIM, J. e SOLA, L. (orgs.). **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.