

CURSO INTRODUTÓRIO SOBRE REGULAÇÃO

Sumário

<u>1. PROGRAMA DA DISCIPLINA</u>	1
1.1 EMENTA	1
1.2 CARGA HORÁRIA TOTAL	1
1.3 OBJETIVOS	1
1.4 BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA	2
<i>CURRICULUM VITAE</i> DO PROFESSOR	2
<u>2. REGULAÇÃO COMPARATIVA: UMA (DES)CONSTRUÇÃO DOS MODELOS REGULATÓRIOS. IN: ALKETA PECL. (ORG.). REGULAÇÃO NO BRASIL: DESENHO, GOVERNANÇA, AVALIAÇÃO. SÃO PAULO: ATLAS, 2007, V. 1, P. 72-92.</u>	4
<u>3. REFORMA REGULATORIA BRASILEIRA DOS ANOS 90 À LUZ DE OUTROS ESFORÇOS REFORMISTAS: REVISITANDO O MODELO DE KLEBER NASCIMENTO.</u>	18
<u>4. AVALIAÇÃO DO IMPACTO REGULATÓRIO E SUA DIFUSÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO</u>	36

1. Programa da disciplina

1.1 Ementa

Estado, Regulação e Administração Pública: uma visão histórica e contextual. Regulação versus regulamentação. Regulação geral versus regulação de mercados específicos. Regulação e desenho institucional das agências reguladoras independentes. Regulação no contexto brasileiro: Do Estado Desenvolvimentista ao Estado Regulador. Processos de difusão das políticas regulatórias. De uma reforma regulatória para uma reforma de melhoria regulatória. Regulação e instrumentos regulatórios.

1.2 Carga horária total

24 hs/aula

1.3 Objetivos

- Compreender as principais transformações do papel do Estado no contexto internacional e nacional e sua influencia na concepção da regulação, a partir de uma visão histórica;
- Analisar a dinâmica da regulação, do contexto regulatório e da governança regulatória no contexto internacional e no contexto brasileiro;
- Diferenciar os conceitos de regulação no sentido mais amplo (como regulamentação e produção de normas) da regulação de mercados específicos;
- Compreender os efeitos de variáveis como estrutura federativa, atores políticos e organismos internacionais nos processos de difusão das políticas regulatórias e na governança regulatória;
- Situar esta dinâmica do papel do Estado nos setores específicos no Brasil;
- Contextualizar a reforma de melhoria regulatória distinguindo-a da reforma regulatória típica dos anos 90;
- Destacar um conjunto de instrumentos regulatórios e seu papel no contexto de melhoria regulatória.

1.4 Bibliografia recomendada

- BANCO MUNDIAL. O Estado num mundo em transformação: Relatório sobre o desenvolvimento mundial. Washington: Oxford University Press, 1997. O relatório apresenta as principais tendências da transformação do papel do Estado no mundo contemporâneo, trazendo exemplos e analisando casos de vários países do mundo.
- FIORI, José Luiz. O Vôo da coruja: uma leitura não liberal da crise do estado desenvolvimentista. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1995. A obra apresenta uma análise e discussão dos principais fatores que influenciaram a crise do Estado desenvolvimentista brasileiro.
- PECCI, Alketa; PIERANTI, Octavio; RODRIGUES, Sylvia. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. Anais Enanpad - Encontro Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração. Rio de Janeiro: 2007. O artigo discute as principais características da rede de governança, contrapondo-a aos princípios de reforma do Estado, adotada em 1995.
- PECCI, Alketa; SOBRAL, Filipe. Parcerias Público-Privadas. Cadernos EBAPE.BR.Vol. 5. Nr. 2. 2007. O artigo apresenta uma análise das parcerias público-privadas adotadas no Brasil, comparando a experiência com o modelo inglês.
- PECCI, Alketa. Reforma Regulatória Brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento.
- Revista de Administração Contemporânea, 11 (1) Janeiro-Março, 2007, pp. 11-30. O artigo analisa a estratégia de regulação e a atuação das agências reguladoras, a partir de uma perspectiva histórica, comparando a recente reforma regulatória com as outras reformas administrativas adotadas no Brasil.
- PECCI, Alketa (Org.). Regulação no Brasil: Desenho, Governança, Avaliação. São Paulo: Atlas, 2007. A obra reúne contribuições de especialistas que analisam a estratégia de regulação e criação das agências independentes, a partir de enfoques multidisciplinares.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle.
- Cadernos MARE da Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1997. O trabalho conceitualiza os princípios balizadores da Reforma do Estado, destacando as principais estratégias de flexibilização da sua ação.
- PINHEIRO, Armando Castelar & OLIVEIRA FILHO de, Luiz Chrysóstomo. Privatização no Brasil: Passado, Planos e Perspectivas. Brasília, Rio de Janeiro: IPEA, 1991. O trabalho desenvolve uma análise sistemática do processo de privatização adotado no decorrer das últimas décadas no Brasil.

Curriculum vitae do professor

Alketa Peci é Doutora em Administração e Mestre em Administração Pública pela EBAPE/FGV, além de Mestre em Relações Internacionais pela STOA/ICE, Itália. É graduada em Administração pela Faculdade de Economia da Universidade de Tirana. Professora da EBAPE/FGV e coordenadora do curso de Mestrado em Administração Pública da EBAPE/FGV, possui experiência como consultora de organizações públicas e privadas – tais como Tribunal de Contas da União, Ministério da Defesa, Casa Civil da Presidência da

República e secretarias de governos estaduais. É autora de diversas publicações na área e pesquisadora visitante da George Washington University, EUA.

2. REGULAÇÃO COMPARATIVA: UMA (DES)CONSTRUÇÃO DOS MODELOS REGULATÓRIOS. IN: ALKETA PECCI. (ORG.). REGULAÇÃO NO BRASIL: DESENHO, GOVERNANÇA, AVALIAÇÃO. SÃO PAULO: ATLAS, 2007, V. 1, P. 72-92.

AlketaPecci

Introdução

O principal objetivo desse trabalho é desmistificar alguns (pré)supostos dos modelos regulatórios em construção no contexto brasileiro, via análise comparativa com o contexto inspirador das reformas regulatórias internacionais, o americano.

O trabalho está basicamente estruturado em duas partes, dedicadas à análise de reforma nos EUA e no Brasil. Um dos primeiros tópicos da análise tem a ver com o contexto histórico de surgimento das reformas regulatórias nos dois países. Os fatores estruturais e conjunturais que impulsionaram a criação das entidades reguladoras serão destacados, observando diferenças substanciais nos atores e nos movimentos que se fizeram presente – com quase um século de diferença.

A relação entre a regulação e a administração pública nos EUA é observada, via análise das principais teorias que sustentaram a distinção política-administração, raiz conceitual da criação de entidades independentes de controles governamentais nos EUA. Argumenta-se que nesse país é muito difícil distinguir a regulação de toda a esfera de administração pública, logo os conceitos relativos à independência administrativa não são exclusivos à regulação.

O trabalho busca demonstrar que a independência administrativa trouxe alguns benefícios práticos, mas acirrou o debate teórico. Ao mesmo tempo em que se discutem os ganhos decorrentes da criação de entidades independentes, argumenta-se que a distinção política-administração está há muito tempo superada nos debates conceituais da área de administração pública.

Com relação ao Brasil, o trabalho apresenta um breve histórico do processo de implementação das agências reguladoras, destacando aspectos como a desestatização e sua relevância na criação de novos órgãos reguladores, o papel do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado e a abrangência da reforma regulatória a nível setorial e federal.

Em seguida, analisam-se duas dimensões cruciais do modelo regulatório brasileiro: a política regulatória e a tentativa de flexibilização da gestão pública. Essa dupla dimensão materializa-se na própria denominação das entidades reguladoras: “agência” (representa o conjunto de medidas que visam à flexibilização da gestão pública); e, “reguladora” (representa o papel do Estado

no contexto da pós-privatização).

Por fim, apresentam-se as conclusões do trabalho que buscam comparar os conceitos, as reformas e as formas de sua implementação nos dois países, de forma a contribuir para uma leitura historicamente e contextualmente situada do fenômeno da regulação.

Estados Unidos

Contexto histórico

A análise histórica da regulação enquanto novo papel do Estado e, especificamente, do surgimento das entidades reguladoras nos EUA aponta a existência de um conjunto de fatores impulsionadores que diferem do caso brasileiro.

A regulação no contexto americano acompanha a proliferação das atividades administrativas do Estado. De fato, é difícil distinguir nas primeiras entidades independentes a função regulatória de outras funções administrativas. A primeira agência regulatória foi criada em 1887 com o objetivo de regular as ferrovias americanas – a *Interstate Commerce Commission* (ICC). A ICC foi estabelecida como consequência da crescente indignação do público em relação às práticas de abuso nas ferrovias. No entanto, seus poderes de *enforcement* foram expandidos no decorrer do governo Roosevelt. A partir de 1940 seu espectro regulatório incluiu além das ferrovias todos os tipos de transporte (com exceção de aviões). Os poderes impositórios da Comissão, assim como sua competência para determinar as taxas de retorno adequadas para as tarifas, foram progressivamente alargados por meio de novas leis, baseadas em interpretações mais abrangentes da Suprema Corte da Cláusula de Comércio, presente na Constituição. Gradualmente, a Comissão também começou a lidar com outras questões administrativas como a consolidação do sistema ferroviário e a gestão de disputas de trabalho no transporte interestadual, ultrapassando as funções regulatórias.

Diferentemente da reforma de inspiração liberal do final do século XX, a regulação nos EUA justificou-se com base na defesa que poderia propiciar com relação à excessiva competição. O caso da regulação do transporte aéreo, aonde a regulação começou a se estabelecer a partir dos anos 1930, quando a indústria ainda era emergente e subsidiada pelo próprio governo, contribui para ilustrar este ponto. Os empresários da indústria pressionaram o governo para regular o setor, temendo a competição excessiva decorrente dos subsídios. A regulação do transporte rodoviário também foi consequência da pressão das transportadoras, as quais argumentaram que o mercado desregulamentado poderia levar algumas delas a cortar preços e outras a falir. Via regulação era possível criar condições para a manutenção de diferentes empresas no setor e, conseqüentemente, prover mais empregos (Breyer, 1982).

Em termos históricos, a consolidação da regulação coincide com a Grande Depressão dos anos 1930 e é influenciada pelo peso crescente das teorias econômicas keynesianas. Para muitos, a crise dos anos 30 era consequência direta da competição acirrada. Paralelamente, a influência das teorias econômicas keynesianas fortaleceu a convicção de que a regulação, enquanto intervenção do Estado na economia, pode aliviar os efeitos desta competição vista como “excessiva”. Conseqüentemente, a visão mais favorável em relação à regulação presente nos EUA a partir do início do século 20, levou na criação e crescimento das estruturas governamentais criadas com esta finalidade.

Assim, a origem e os fatores que impulsionaram a criação dos marcos regulatórios nos EUA diferem substancialmente dos fatores presentes no Brasil. Desde a sua origem, a regulação apresenta-se como uma política intervencionista, cujo principal objetivo era a defesa dos efeitos negativos decorrentes da competição. Seu surgimento e consolidação são potencializados por um ambiente caracterizado por crises profundas do capitalismo e por uma ideologia favorável à maior participação do Estado na vida econômica e social. No entanto, é a partir de 1960 que a regulação cresceu na maioria de setores, a partir de esforços do governo federal e dos estaduais de controlar preços e entrada de mercado nos principais setores de serviços públicos. As agências federais regulam aspectos interestaduais de ferrovias, rodovias, aviação, telecomunicações, energia elétrica, televisão, gás natural, enquanto os governos estaduais regulam a parte intraestaduais destes mesmos setores, estabelecendo desta forma um sistema descentralizado e compartilhado de funções regulatórias (Breyer, 1982).

O caráter intervencionista associado ao papel regulatório do Estado também inspirou, na contramão, as reformas relacionadas às entidades reguladoras. A onda neoliberal presente nas políticas governamentais a partir dos anos 1980, com o Governo Reagan associou a regulação à intervenção. A desregulamentação apresentou-se como um dos principais objetivos da reforma, marcando a extinção de diferentes agências reguladoras (como ICC), a preferência para as regras do mercado e o desmantelamento dos marcos regulatórios existentes no país.

Novas teorias e ideologias ganharam poder e a crítica sobre a regulação e as estruturas regulatórias se propaga. Uma das mais conhecidas críticas em torno da regulação, encontra-se no trabalho de Stigler (1975), representante da linha conservadora da política americana, caracterizada pelo seu apoio aos princípios liberais econômicos. O autor coloca para investigação a intrigante pergunta: até que ponto os reguladores regulam? A resposta parece confirmar seus pressupostos liberais: a regulação não beneficia o consumidor, uma vez que torna mais difícil a concorrência e impede as liberdades individuais. *“Regulação e competição são amigos retóricos e inimigos mortais: na porta de toda agência reguladora devia se escrever: “Não admite-se competição”* - ironiza o autor.

Tendo em vista essa análise histórica, é possível afirmar que a regulação no contexto americano se fez presente de forma cíclica, caracterizada por diferentes graus de intervenção regulatória. Dessa forma, distinguir a regulação do domínio inteiro da atividade governamental torna-se uma tarefa difícil e controversa (Breyer, 1982; Wilson, 1887).

A intervenção do Estado americano sempre se resumiu em termos regulação, no sentido mais amplo da palavra. Sem entrar em simplificações sobre o tamanho da máquina burocrática americana, que também apresenta um peso significativo, o Estado nunca vestiu a camisa do “produtor” direto na economia. Mesmo as corporações governamentais que foram criadas no contexto americano no decorrer das guerras e das crises econômicas (como a Grande Depressão dos anos `30) consideraram-se produto de problemas emergenciais, sendo massivamente liquidadas após o fim da II Guerra Mundial (Key, 1959).

As estratégias de reforma, dependendo das linhas políticas e ideologias, resumem-se, na sua grande maioria, em termos de maior ou menor grau de regulação e maior ou menor presença de estruturas burocráticas criadas para estes fins. Reformar o Estado, significa ampliar ou reduzir suas funções

regulatórias e as entidades instituídas para tais fins.

Regulação e administração pública

Desta forma, o exercício da atividade regulatória coincide, em boa parte, com a esfera de atuação da administração pública. De fato, no contexto americano, a regulação se define como a circunscrição governamental aos indivíduos e grupos da gama de condutas permissíveis (Fesler, 1959) e não se limita apenas à ação de comissões e agências (independentes ou não) com atuação em áreas de infraestrutura.

As raízes dessa concepção, assim como a forma peculiar de sua manifestação institucional - caracterizada pela existência de agências públicas com relativa independência com relação ao controle executivo - encontram-se no discurso dos *founding fathers* da administração pública. Em 1887, Woodrow Wilson, futuro presidente dos Estados Unidos da América, publica um artigo titulado “O Estudo da Administração” que, basicamente, marca o surgimento da disciplina de administração pública enquanto um novo e distinto campo de conhecimento. Para Wilson, a administração pública é governo em ação, tornando o conceito muito próximo ao sentido atribuído à regulação.

Para Wilson (1887), as razões de surgimento da administração pública nesse período devem ser encontradas:

na complexidade impar das funções do crescimento contínuo da presença do Estado na vida econômica e social; e

nos desafios impostos pela substituição do poder absoluto monárquico por governos representativos da vontade do povo.

Assim, a administração nasce do desafio imposto pela multidão monárquica chamada opinião pública e pela crescente presença da intervenção estatal na vida econômica e social. Desde sua origem, apreende que sua força geradora – a democracia – torna seu trabalho árduo, complexo e de natureza incremental. Para lidar com esta relação ambígua democracia-administração, o autor propõe a clara distinção entre a administração e a política: questões administrativas não são questões políticas, embora a política estabeleça as tarefas da administração. Assim, Wilson (1887:21) define a administração pública como a execução detalhada e sistemática da lei pública. Cada aplicação particular da lei geral é um ato de administração. Para Wilson, os efeitos negativos da divisão política-administração poderiam ser equilibrados via autoridade da crítica exercida pela opinião pública americana.

O princípio da distinção política-administração pública defende-se por outros clássicos, os quais também reconhecem seus efeitos nocivos e apontam formas de lidar com esses. Assim como Wilson, Goodnow (1900) diferencia as funções da política e administração, definindo-as, respectivamente, como a “expressão da vontade do Estado” e a “execução da vontade do Estado”. Para o autor, a distinção das funções do Estado era algo *bom*, ou melhor, era decorrência natural da crescente complexidade das condições políticas, tornando praticamente impossível o desempenho das duas funções por um único órgão governamental. A separação dos poderes governamentais, no entanto, era visto como algo negativo, cujos efeitos poderiam ser equilibrados pelo sistema partidário. No sistema político americano, baseado na clara divisão dos poderes governamentais, a posição independente assumida por oficiais executivos e administrativos poderia ser transposta pelo controle desenvolvido pelo sistema partidário. Os partidos se ocupariam com a eleição de oficiais administrativos e

executivos e com a eleição de representantes de órgãos de natureza política, considerando expressões da vontade do Estado. Assim, o sistema partidário asseguraria a harmonia das funções políticas e administrativas.

A mesma visão crítica acerca da divisão dos três poderes governamentais é encontrada na análise de Willoughby, para o qual existem, de fato, cinco poderes governamentais: executivo, legislativo, judicial, administrativo e eleitoral. A função administrativa é ignorada na clássica divisão tripartidária e, usualmente, confundida com a função executiva¹. A função administrativa – a administração prática da lei, tal como declarada pelo legislativo e interpretada pelo poder judiciário – precisa de cuidados especiais, uma vez que não reconhecida nem pela Constituição, nem pelas teorias administrativas, sofre as conseqüências do conflito existente entre o poder executivo e legislativo sobre o papel que esses devem desempenhar no exercício dessa função.

Resumindo, todos esses autores clássicos de administração compartilham o pressuposto que existem duas partes do processo governamental: decisão e execução, política e administração; que a administração é um campo definido de expertise do qual a política é e deve ser excluída (Waldo, 1948).

Essa concepção da administração pública enquanto função distinta governamental influenciou a consolidação de um marco institucional caracterizado por agências públicas de natureza relativamente independente, cujo principal objetivo, pelo menos em termos teóricos, é o desempenho da função administrativa do governo.

A independência das agências

Historicamente - e com base nas concepções teóricas já apresentadas - o estado americano se fez presente via proliferação de agências públicas situadas num *continuum* de dependência-independência com relação ao controle executivo. Entretanto, as agências independentes americanas não são necessariamente relacionadas com o contexto de regulação de serviços públicos, abrangendo entre as suas atividades, as funções administrativas.

Na prática, a independência das agências refere-se não apenas à sua distinção da esfera da política, mas também à distância de centros econômicos de poder. Assim, mesmo que a noção de independência possa assumir diferentes conotações, é possível diferenciá-la de duas formas:

com relação aos fins procurados, refere-se à formulação e à administração de políticas públicas sem a influência de interesses políticos e econômicos; e, com relação aos meios para alcançar esses fins, refere-se ao *status* organizacional de independência ou isolamento dos centros de poder econômicos ou políticos (Fesler, 1959).

O objetivo da independência, assegurou-se via uma série de medidas organizacionais que - décadas depois - se replicariam nas reformas regulatórias internacionais. As medidas envolvem:

- a) aspectos institucionais (criação de conselhos ou comissões, cujo processo de tomada de decisão é tendencialmente mais independente do que o de um único executivo; composição bipartidária das comissões; mandatos não coincidentes dos membros),
- b) formas de apontamento e desligamento dos membros do conselho (via Senado, painéis de representantes da sociedade civil; impossibilidade de

¹ A função executiva tem a ver com a representação do governo como um todo e com a averiguação que todas as suas leis têm sido cumpridas pelas suas diferentes partes.

demissão dos membros *ad nutum*),

c) apoio financeiro (fontes independentes de financiamento via taxas recolhidas aos indivíduos ou empresas sujeitas à autoridade regulatória); e,

d) fatores políticos (aliança com grupos de pressão cujo poder econômico e político é forte suficientemente para defender as agências, apoio partidário, ou apoio de representantes da sociedade civil).

Como se pode perceber, o conceito de independência no contexto americano não implica em insulamento político ou econômico; ao contrário, o modelo conceitual reconhece a impossibilidade de equidistância do órgão regulador em relação aos grupos de interesse.

O que se busca via agências independentes é a consolidação da divisão política-administração, de forma a possibilitar a especialização decorrente da divisão do trabalho (pensar-fazer) e potencializar capacidades técnicas necessárias para o desempenho das tarefas administrativas. Para o desempenho da função política é necessário fortalecer o sistema de eleição, enquanto para um funcionamento da função administrativa é necessário contar com a expertise obtida via um adequado sistema meritocrático (Waldo, 1948).

O questionamento da divisão e a lógica da regulação

Ao mesmo tempo em que ganhava ferrenhos defensores, a divisão política-administração (materializada na independência de agências) suscitava profundas críticas que apontavam sua inconsistência conceitual e empírica. Waldo (1948) resume as principais críticas, apresentadas a seguir:

Governar é um processo contínuo, cujas fases, mesmo conceitualmente distintas, tornam-se indistinguíveis na prática;

Política e administração não são duas categorias mutuamente exclusivas, mas dois aspectos intimamente relacionados do mesmo processo;

Isolar a administração da política e o governo da economia pode comprometer nossa capacidade de raciocínio;

A dicotomia demonstra-se falsa quando observada a atividade diária dos funcionários públicos, os quais apresentam poder discricionário, em menor ou maior grau, e não concentram-se apenas no fazer.

Resumindo, Waldo olha para o esquema teórico da divisão política-administração, como um produto natural de tempos em que buscava-se equilibrar o conflito decorrente entre a democracia e as novas tecnologias. Assim, o governo dividia-se em partes responsáveis para a política e para a administração. Responsabilizando alguns órgãos do governo para a função da política e outros para a tarefa desempenhada por *especialistas* de execução das políticas, estava se criando uma teoria que refletia as condições ideológicas da época. O fato é que a distinção política-administração apresenta-se como um debate ultrapassado nas teorias de administração pública desde os anos 40.

Um dos resultados mais relevantes desse debate é que a própria existência da regulação – conceituada como a circunscrição governamental aos indivíduos e grupos da gama de condutas permissíveis – deve-se à impossibilidade prática de distinguir as fases do processo governamental, a política da administração. Segundo Fesler (1959) a regulação nasce por causa das falhas na clareza das regras emitidas pelo poder legislativo; da ambigüidade das normas de conduta necessárias para governar a vida econômica e social. Os objetivos da regulação - definir tarifas *justas* e *razoáveis* de energia e transporte, promover condições *razoáveis* à protegida vida, saúde e segurança do trabalhador etc. – apresentam-se de forma ambígua e passível de questionamento por parte dos

interessados. Quaisquer a razão, as áreas de discricção administrativa e jurídica aumentaram significativamente como resultado da inabilidade do legislativo em definir precisamente a fronteira entre o legal e o ilegal.

A partir de uma perspectiva histórica, o desafio imposto pela ambigüidade inerente à distribuição dos poderes torna-se maior. Os conceitos da *economia* e *eficiência* foram prevalecente no decorrer da I Guerra Mundial enquanto a Depressão dos anos 30 introduziu o *social* como um dos valores principais da agenda regulatória (Waldo, 1948). As normas de conduta regulatória não se apresentam apenas de forma ambígua, mas também são mutáveis e dependentes do contexto histórico.

Uma vez o poder legislativo decida delegar autoridade discricionária a agências independentes, a questão do uso de funções legislativas, judiciais, executivas ou alguma forma combinatória é posta. A maioria das agências independentes usa uma combinação dessas funções (poderes). A emissão de regras e regulamentos (função legislativa), o poder de outorga ou a emissão de permissões e autorizações a empresas (função jurídica) e a função de fiscalização ou inspeção (função administrativa) são algumas das funções assumidas, em parte ou de forma combinada, pelas agências independentes (Fesler, 1959).

Resumindo, as agências reguladoras são exemplo vivo da inconcretude do ideal da divisão política-administração e nascem como consequência das falhas do sistema tripartite dos poderes governamentais. Mesmo assim, é nessa disfunção que pode ser encontrada a origem e a lógica subjacente à regulação e à sua implementação via agências independentes.

Brasil

Contexto histórico

A reforma regulatória empreendida em países como Brasil no decorrer dos anos noventa, isto é, quase um século após o surgimento das primeiras comissões independentes americanas - está estreitamente ligada com a reforma de privatização e liberalização em setores de serviços públicos e de infra-estrutura. De acordo com Abranches (1999), com o processo de privatização, a economia brasileira deixou de ser uma economia mista, tornando-se uma economia privada de mercado, cujo eixo dinâmico do padrão de produção e acumulação foi definitivamente transferido para o setor privado. O setor de infra-estrutura foi responsável por um terço do arrecadado com a privatização – US\$ 23,7 bilhões conseguidos com a venda de 30 empresas estatais (PIRES, 1999). Esse processo implicou uma modificação substancial no papel desempenhado pelo Estado brasileiro caracterizado pela forte presença na vida econômica, via intervenção direta em setores de infra-estrutura e outros considerados cruciais para a economia do país.

Todavia, a criação das agências reguladoras independentes não resultou de uma discussão quanto ao modelo de regulação. O primeiro passo foi o encaminhamento das leis e, depois, a discussão sobre os conceitos básicos do modelo. A criação das agências reguladoras brasileiras foi impulsionada pelas diretrizes do Banco Mundial e a concepção dessas agências foi inspirada nas experiências internacionais, especialmente dos Estados Unidos. As reformas não foram baseadas num amplo consenso na sociedade civil, conforme indicavam as experiências de outros países (FACHIN, 1998; FADUL, 1998; PECI e CAVALCANTI, 2002).

A primeira referência às agências reguladoras foi feita pelo Plano Diretor da

Reforma do Aparelho de Estado, idealizado pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado (o antigo Mare). O documento apresentava estratégias que visavam enfrentar os principais obstáculos à implementação de um aparelho de Estado moderno e eficiente. Paralelamente, baseava-se no diagnóstico de que existia uma crise do Estado – manifestada em seus aspectos fiscais, patrimoniais e gerenciais –, questionava o próprio papel do Estado nesse contexto de crise e propunha um conjunto de medidas de cunho administrativo-gerencial, baseado na premissa de que as instituições públicas devem tornar-se mais “parecidas” com o mercado – considerado um ótimo alocador de recursos – e restringindo, na prática, o escopo de atuação do Estado (MARTINS, 2004).

De acordo com o Plano Diretor, é importante distinguir três níveis de atividades do Estado: o núcleo estratégico – ao qual incumbe a formulação das políticas públicas –, as atividades exclusivamente estatais –desempenhadas pelas agências autônomas – e os serviços não exclusivos desempenhados pelas organizações sociais. Como Costa (1999) destaca, as “agências autônomas” caracterizam dois tipos diferentes de entes públicos: as agências executivas e as agências reguladoras em questão. As primeiras dizem respeito a uma estratégia de flexibilização da gestão de organismos responsáveis por funções exclusivamente estatais. Quanto às agências reguladoras, referem-se a uma ação mais efetiva do Estado na regulação dos serviços públicos concedidos e de áreas econômicas importantes para o país, como no caso do petróleo.

Nesse contexto de desestatização e tentativas de reformas gerenciais, é redefinido o papel do Estado, qualificando-o mais como regulador do que como indutor do processo de desenvolvimento do país. Paralelamente – mas, não articuladamente – é enfatizada a importância de uma flexibilização da ação pública, propondo-se um conjunto de medidas uniformizadoras inspiradas na Nova Gestão Pública (*New Public Management*), que visam dar ao administrador público mais autonomia gerencial, numa tentativa de tornar a administração pública mais parecida com a administração de empresas: o chamado movimento de “agencificação”.

Na prática, conforme Martins (2004) analisa, é possível diferenciar três gerações diferentes no processo de criação das agências reguladoras. A primeira geração, que abrange o período 1995-1998, caracteriza-se pela criação das chamadas agências reguladoras de infra-estrutura, como a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e Agência Nacional de Petróleo (ANP). A seguir, em 1999/2000, foram criadas a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e a Agência Nacional de Água (ANA). Durante o período 2001/2002, foram criadas agências como a Agência Nacional do Cinema (Ancine), a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).

É importante diferenciar as agências reguladoras dos serviços de infra-estrutura (como Aneel e Anatel) – em geral, controlados por monopólios naturais – das agências onde a regulação visa corrigir outras falhas de mercado, como informação assimétrica (Anvisa, ANS), presença de externalidades e problemas de coordenação (ANA), ou de defesa da concorrência quando observado abuso do poder de mercado (Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE). Embora apresentem finalidades diferentes, as agências são caracterizadas por um alto grau de isomorfia institucional (MELO, 2002).

A abrangência da reforma regulatória é mais visível quando se considera o fato

de que, a partir de 1997, as agências começam a se proliferar também nos níveis estadual e municipal. A Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (Agergs), a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro (Asep-RJ), a Comissão de Serviços Públicos de Energia (CSPE-SP) e a Agência de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicação da Bahia (Agerba) são apenas algumas das agências criadas no nível estadual, exemplificando a tendência de estabelecimento de entes regulatórios nos estados. Quanto aos municípios, estes também se envolveram nessa mesma trajetória, criando agências reguladoras em áreas como saneamento básico e transportes urbanos. A Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Saneamento em Cachoeiro de Itapemirim, (Agersa) é um dos exemplos.

A reforma regulatória brasileira torna-se mais complexa como consequência das características do sistema federativo no país. As agências reguladoras multiplicam-se em diferentes unidades da federação, não apenas como resultado da reforma de desestatização que abrange estados e municípios, mas também visando responder às titularidades que a própria Constituição define quanto aos serviços públicos. Como exemplo é possível citar o setor de transportes, sendo a União responsável pelos setores de transporte aéreo (interestadual e internacional), rodoviário, ferroviário e aquaviário; os estados pelo transporte intermunicipal e os municípios pelo transporte urbano. Enquanto as agências reguladoras criadas a nível federal cuidam apenas de um setor (telecomunicações, energia elétrica etc.), as agências estaduais assumem, na maioria dos casos, diversos setores, inclusive por delegação de competência por parte da União (caso da fiscalização do setor de energia elétrica) ou do município (caso do saneamento, tendo como exemplo a agência reguladora do Estado do RJ).

A independência das agências

Na tentativa de incentivar a entrada e participação de investidores privados em setores até então de exclusiva atuação estatal, a regulação permeia-se pela lógica da delegação para agências de natureza independente.

A delegação é justificada pelas características inerentes a indústrias de serviços públicos, especificamente com relação à vulnerabilidade de apropriação política e descontinuidade de serviços ao longo prazo. Três são as razões dessa vulnerabilidade: a) existência de economias de escala e de escopo; b) investimentos irrecuperáveis (no caso de infra-estrutura); e, recorrência de decisões de alto interesse político. Dessa forma, argumenta-se que via delegação para agências reguladoras independentes é possível alcançar a credibilidade, reduzindo o grau de dependência dos investidores privados de possíveis influências de governos futuros (Mueller, 2003).

O modelo “agência reguladora” retoma os pressupostos de William Willoughby e de Woodrow Wilson. Enquanto o primeiro propunha uma distinção clara, estruturalmente definida, entre as atividades-fim e as atividades-meio, Wilson propunha a clara distinção entre política e administração (WAHRILICH, 1984). Caberia à técnica (agência reguladora), executar as orientações políticas formuladas no âmbito do núcleo estratégico.

Para isso, a questão da independência do órgão regulador é vista tanto como uma das premissas-chave do modelo quanto objeto de controvérsias. Segundo Moreira (*apud* MARQUES NETO, 2003, p.29),

“o traço essencial de tais organismos é naturalmente a sua autonomia ou independência dos respectivos membros. Não estão organicamente integrados na administração ordinária do Estado, nem estão sujeitos a orientações ou controle governamental quanto à condução da sua atividade”.

Na prática, as agências “independentes” brasileiras estão vinculadas hierarquicamente (não estão subordinadas) aos respectivos ministérios e têm sido objeto de controle interno e externo. Medidas semelhantes às adotadas pelas entidades americanas são implementadas para dotar as agências de maior independência. Assim, é possível encontrar nas agências brasileiras instrumentos como colegiados de tomada de decisão, formas diferenciadas de escolha e nomeação dos dirigentes, estabilidade e impossibilidade de demissão *ad nutum* desses últimos, autonomia administrativa, financeira e técnica. Como se analisará a seguir, as medidas não têm se mostrado suficientes para assegurar a independência das agências reguladoras.

Análise do marco regulatório no Brasil da pós-privatização

Como foi ressaltado, a criação das agências reguladoras está estreitamente relacionada com um duplo movimento: o processo de enxugamento do papel do Estado na economia – ou a reforma de desestatização – e o conjunto de instrumentos de reforma administrativa que visavam à flexibilização da gestão pública, ou a Nova Gestão Pública. Essa dupla dimensão materializa-se na sua própria denominação: “agência” (representa o conjunto de medidas que visam à flexibilização da gestão pública); e, “reguladora” (representa o papel do Estado no contexto da pós-privatização).

Embora na prática essas duas dimensões estejam estreitamente imbricadas, neste artigo é feito um esforço de diferenciação, com o argumento de que essa conjunção não decorre de um processo de formulação e articulação estratégica, mas, pelo contrário, representa muito do quadro fragmentado das políticas públicas que caracterizou a gestão pública nos últimos anos (MARTINS, 20034). O fato é que foi dada prioridade aos objetivos econômicos em detrimento de outras metas da reforma gerencial, relativas à consolidação da governança e da governabilidade do Estado brasileiro. A extinção do Ministério da Administração e Reforma do Estado em 1998, a descontinuidade no processo de implementação de conjuntos de projetos contidos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado e o uso de decretos presidenciais, além de outros fatos ilustram bem esse ponto. Enquanto o Programa Nacional de Desestatização ganhava cada vez mais força política no governo e o setor privado avançava em áreas de infra-estrutura como energia e telecomunicações, a reforma gerencial fracassava por falta de apoio governamental, por incapacidade de sobrepor-se ao predomínio do enfoque econômico (BRASIL, 2004)

A seguir, são apresentadas algumas reflexões acerca das vulnerabilidades do modelo regulatório, analisando a “política regulatória e as medidas de flexibilização da gestão pública, aplicadas ao modelo “agência reguladora”.

VER PROXIMO ARTIGO

Conclusões

A comparação dos modelos regulatórios no contexto americano e brasileiro tem como principal objetivo oferecer subsídios para uma análise menos ingênua do fenômeno regulatório, especialmente, da forma como esse último vem se

adotando no Brasil.

De fato, o modelo americano de regulação entra em cena como fonte inspiradora das reformas regulatórias adotadas no contexto internacional e não apenas no Brasil. O movimento inspira basicamente a forma como a regulação se implementa, negligenciando os aspectos conceituais da regulação, peculiares aos EUA e de difícil capacidade de transposição para outros contextos.

O quadro 1 resume apenas alguns dos pontos de debate apresentados no decorrer deste trabalho.

Quadro 1 – Regulação comparativa: EUA e Brasil

Componentes de análise	Estados Unidos	Brasil
Origem das reformas	Pressão da sociedade civil Crises do capitalismo Teorias econômicas e ideológicas favoráveis	Impostas pelas diretrizes internacionais Reflexo das reformas de privatização e liberalização Concepção unilateral pelo MARE
Lógica da regulação	Regulação como defesa dos efeitos excessivos da concorrência	Regulação como resposta às falhas de mercado
Significado da regulação	Regulação como intervenção do Estado	Regulação como intervenção indireta do Estado no contexto de maior participação do setor privado
Reforma regulatória	Materializa-se na redução de comissões e entidades institucionalizadas para este fim	Materializa-se na proliferação de agências de natureza independente
Modelo organizacional	Entidades com maior ou menor grau de independência com relação ao controle do executivo	Agências independentes
A lógica da delegação para agências independentes	A distinção política-administração; criação de entes de natureza técnica que contam com especialistas capazes de desempenhar funções administrativas	A delegação é justificada pelas características inerentes a indústrias de serviços públicos, especificamente com relação à vulnerabilidade de apropriação política e descontinuidade de serviços ao longo prazo
Mecanismos que asseguram a independência	Os mesmos mecanismos Reconhecimento da impossibilidade do insulamento político e econômico	Os mesmos mecanismos Baseiam-se no pressuposto do insulamento político e econômico

As mudanças presentes nos dois modelos se fazem presente desde os fatores que originaram a reforma, possíveis de serem identificados por meio de uma análise histórica. Assim, a regulação nos EUA nasce como resultado da pressão da sociedade civil e consolida-se, desde sua origem, como uma política de intervenção estatal. Diferentemente do Brasil (e outros países do mundo) a intervenção do Estado americano historicamente se fez presente via estruturas burocráticas de regulação, sem vestir a camisa de produtor direto na economia. Conseqüentemente, os ciclos de reforma regulatória são de cunho e inspiração (neo)liberal e se traduzem, basicamente, na extinção e redução de comissões e outras entidades organizacionais criadas para esse fim.

É interessante perceber que enquanto nos EUA a regulação nasce da excessiva competição, em outros países, incluindo o Brasil, a regulação busca suprir as falhas de mercado, tornando-o mais próximo à situação ideal de competição perfeita. De qualquer forma, a competição, expressa de forma excessiva ou

precária, caracteriza sempre uma falha a ser saneada via regulação.

A regulação no contexto americano é um conceito demasiadamente abrangente ao ponto de se confundir com o domínio da administração pública como um todo, diferentemente do Brasil, onde a regulação se circumscreve à atuação de agências independentes em setores de serviços públicos. Assim, a independência das entidades reguladoras (ou não) reflete um debate teórico de longa data e há tempo ultrapassado no contexto da administração pública.

Fruto de um contexto histórico e ideológico caracterizado por crescente complexidade da ação do Estado e a crença nas tecnologias administrativas, o modelo de agência independente buscou consolidar um ente de natureza técnica, nas mãos de especialistas com expertise administrativa e independentes de excessivos controles governamentais. A experiência, no entanto, demonstrou que, com o tempo, os ganhos resultantes da especialização eram suplantados por excessos de funções e poderes por parte das agências com maiores poderes discricionários. Trata-se de um movimento natural, uma vez que a regulação de manifesta de forma ambígua e historicamente mutável.

Assim, a crítica relativa aos poderes assumidas pelas agências reguladoras brasileiras na ausência de políticas desenhadas para esse fim ignora a impossibilidade prática de observar a distinção política-administração. O caráter técnico das agências, no entanto, assegurou também ganhos de eficiência na gestão dessas últimas (basta lembrar que no seu primeiro ano de atividade a Aneel conseguiu realizar a fiscalização de todas as empresas de distribuição de energia elétrica pela primeira vez na história do setor). Como era de se esperar, gerou também desconfortos por parte da política, esvaziada da sua esfera de funções e competências.

Este trabalho argumenta que a criação de agências reguladoras brasileiras pode ser mais considerada fruto do acaso da conjugação da política de desestatização com as medidas de flexibilização da gestão pública de que propriamente de um quadro coerente de políticas governamentais que buscaram criar novas estruturas institucionais capazes de lidar com as transformações recentes nas relações Estado-Sociedade no final do século 20. A adoção acrítica de conceitos alheios na reforma de regulação pode estimular ainda mais este quadro de fragmentação, ainda mais, quando quase um século de diferença separa as reformas brasileiras daquelas similares no contexto americano.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, S. Privatização, mudança estrutural e regulação. In: FORUM NACIONAL O DAY AFTER DA PRIVATIZAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA, 1999.

AZEVEDO, E. A. Agências reguladoras. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v.213, p.141-148, jul./set. 1998.

BRASIL. **Gestão Pública para um Brasil de Todos**. Brasília: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. 2004.

BREYER, S G. **Regulation and its reform**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1982.

COSTA, F. L. da. Reforma do Estado: restrições e escapismos no funcionamento das agências autônomas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 191-199, mar./abr. 1999.

FACHIN, R. C. **Reforma do Estado e agências de regulação: o caso do Rio Grande do Sul**. Seminário Internacional sobre Reestruturação e Reforma do

- Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização, São Paulo: FEA/FIA/USP, 1998.
- FADUL, E. M. C. **Reforma do Estado e serviços públicos: transformação de um modelo ou adaptação à uma nova ordem social?**. Seminário Internacional sobre Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização, São Paulo: FEA/FIA/USP, 1998.
- FESLER, J.W. Independent regulatory agencies. In: MARX, F.M. (Org.) **Elements of Public Administration**. N.J.:Prentice-Hall, 1959.
- FORNAZARI, F.K. Reforma do Estado e Agências reguladoras. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação em Administração, 30º, Salvador, 2006. **Anais...** Salvador: EnANPAD, 2006.
- FOUCAULT, M. **A arqueologia do saber**. Lisboa: Vozes, 1972.
- INVESTNEWS. Lula: 100 dias de governo. **Relatório**. São Paulo, 2003.
- KEY, V.O.Jr. Government Corporations. In: MARX, F.M. (Org.) **Elements of Public Administration**. N.J.:Prentice-Hall, 1959.
- MARQUES NETO, F. A. **Agências reguladoras: instrumentos de fortalecimento do Estado**. São Paulo: Abar. 2003.
- MARTINS, H. F. **Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública**. Tese em elaboração (Doutorado) – Ebape/FGV, Rio de Janeiro. 2004.
- MELO, M. A. As agências reguladoras: gênese, desenho institucional e governança. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Org). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Brasília, 2002. parte 2. (Coleção Gestão Pública).
- MUELLER, B. Instituições Regulatórias. Texto apresentado no Curso de Pós-Graduação em Controle Externo da Regulação. Tribunal de Contas da União, 2003.
- PACHECO, R. S. Agências reguladoras no Brasil: Ulisses e as sereias ou Narciso e Eco? In: Congresso Internacional del Clad Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8º, Panamá, 2003. **Anais...** Panamá: Clad, 2003.
- PECI, A. & CAVALCANTI, B. Modelos regulatórios na área de transportes: a experiência americana. In: Congresso Internacional del Clad Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8º, Buenos Aires, 2002. **Anais...** Buenos Aires: Clad, 2002.
- _____. O setor elétrico brasileiro: uma rede em construção? In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração, 25º, Campinas, **Anais...** Campinas, 2001.
- _____; CAVALCANTI, B. Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: análise das agências reguladoras estaduais. **Revista de Administração Pública**, v.34, n.5, p.99-119, set./out. 2000.
- PEREIRA, L. C. B. Estado, aparelho de Estado e sociedade civil. Lua nova. **Revista de Cultura e Política**, n.36, 1995.
- PIRES, J. C. L. Capacity, efficiency and contemporary regulatory approaches In: The Brazilian energy sector: the experiences of Aneel and ANP. **Ensaio BNDES**, Rio de Janeiro, Dec. 1999.
- TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Auditoria:TC-005.793/2002-7**. Brasília: TCU, 2001.
- STIGLER, G. J. **The citizen and the State**. Essays on regulation. Chicago: University of Chicago Press. 1975.

-
- WAHRLICH, B. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas - uma apreciação geral. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.18. n.1. p.49-59, jan./mar. 1984.
- WALDO, D. **The Administrative state**. New York: The Ronald Press Company. 1948
- WILSON, J. Q. **The politics of regulation**. New York: Basic Books. 1980.
- WILSON, W.

3. Reforma regulatória brasileira dos anos 90 à luz de outros esforços reformistas: revisitando o modelo de Kleber Nascimento.

RAC. Revista de Administração Contemporânea (Impresso), Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 11-30, 2007.

Reforma Regulatória à Luz de Outros Esforços Reformistas: Revisitando o Modelo de Kleber Nascimento

Resumo: O principal objetivo deste artigo é analisar a reforma regulatória da última década, à luz de outras reformas historicamente implementadas no Brasil. Para isso, inicialmente, é apresentada uma breve trajetória do processo de criação das agências reguladoras e discutido o papel regulatório do Estado. Em seguida, é analisado o marco regulatório, destacando-se as vulnerabilidades deste último e diferenciando dois movimentos principais: a política regulatória e as medidas de flexibilização da gestão pública. Visando inserir a análise da reforma regulatória numa perspectiva histórica, é revisitado um modelo clássico de análise das reformas no país, apresentado por Kleber Nascimento. Buscar-se-á observar até que ponto a reforma regulatória se distancia de outros esforços reformistas implementados no país. Entre as principais conclusões do artigo, destaca-se a relevância da discussão acerca do novo papel do Estado na área de regulação, escapando aos limites formais da reforma – traduzidos em medidas relativas ao modelo “agência independente” – que predominam até este momento.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo principal deste trabalho é analisar a reforma regulatória implementada no Brasil da pós-privatização. A instituição de agências reguladoras é vista no quadro de uma importante mudança estrutural, na qual a desestatização e a flexibilização da gestão pública são apontados como componentes principais.

A primeira parte do artigo apresenta um breve histórico do processo de implementação das agências reguladoras – destacando aspectos como a desestatização e sua relevância na criação de novos órgãos reguladores –, do processo de estabelecimento das agências, do papel do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, as premissas (ou pré-requisitos) teóricas nas quais baseou-se o modelo “agência” e a abrangência da reforma regulatória a nível setorial e federal.

Em seguida, é analisado o marco regulatório implementado e destacadas as principais vulnerabilidades do modelo, com uma reflexão sobre as duas dimensões cruciais: a política regulatória e a tentativa de flexibilização da gestão pública.

Argumenta-se que o processo de implementação do marco regulatório apresenta falhas no processo de formulação das políticas regulatórias. Paralelamente, no quadro de medidas de flexibilização da gestão pública, os aspectos formais do modelo “agência independente” tornaram-se o maior foco de preocupação, levando a um considerável grau de isomorfismo organizacional.

A quarta parte do artigo visa inserir a análise da reforma regulatória numa perspectiva histórica. Para aprofundar a análise dessa reforma e conceitualizá-la à luz de outros esforços reformistas implementados historicamente no Brasil, é revisitado o modelo conceitual proposto por Nascimento (1967) em artigo considerado um clássico da Revista de Administração Pública. O autor abstrai um modelo teórico à estratégia de mudança que tem presidido a experiência reformista brasileira. Buscar-se-á observar até que ponto a reforma regulatória se distancia de outros esforços de reforma implementados no Brasil.

Por fim, as principais conclusões deste artigo são apresentadas, ressaltando-se a importância de um aprofundamento da discussão sobre o papel regulatório do Estado brasileiro. Embora carregado de posições ideológicas contraditórias, o debate acerca desse papel, suas premissas, função e relevância é importante para que as reformas regulatórias não se concentrem apenas nos seus aspectos formais, materializados no modelo “agência independente”.

2. REGULAÇÃO E AGÊNCIAS REGULADORAS: BREVE TRAJETÓRIA HISTÓRICA

Regulação é intervenção, é restrição pelo poder público da escolha baseada em interesses particulares. No sentido stricto sensu da palavra, regulação tem a ver com a emissão de regras de jogo, sendo assim, função do Estado. A regulação sempre existiu no Brasil, mas não tinha o significado que hoje atribuímos ao termo, que é o de controle e policiamento das atividades econômicas, visando evitar abusos contra usuários ou consumidores (CASTOR, 2000; MARQUES NETO, 2003).

De fato, a retomada do discurso em torno da regulação tem suas raízes num dos principais vértices do processo de reforma do Estado: a desestatização. Na última década, a estratégia de desestatização e reforma patrimonial entra com grande força na agenda pública (COSTA e PECI, 1999). De acordo com Abranches (1999), com o processo de privatização, a economia brasileira deixou de ser uma economia mista, tornando-se uma economia privada de mercado, cujo eixo dinâmico do padrão de produção e acumulação foi definitivamente transferido para o setor privado. O setor de infra-estrutura foi responsável por um terço do arrecadado com a privatização – US\$ 23,7 bilhões conseguidos com a venda de 30 empresas estatais (PIRES, 1999).

Todavia, a criação das agências reguladoras não resultou de uma discussão quanto ao modelo de regulação. O primeiro passo foi o encaminhamento das leis e, depois, a se discussão sobre os conceitos básicos do modelo. A criação das agências reguladoras brasileiras foi impulsionada pelas diretrizes do Banco Mundial, e a concepção dessas agências foi inspirada nas experiências internacionais, especialmente do Reino Unido. Entretanto, isso não foi precedido de um processo de desestatização de importantes setores da economia, como os de energia elétrica e transportes. As reformas não foram baseadas num amplo consenso na sociedade civil, conforme indicavam as experiências de outros países (FACHIN, 1998; FADUL, 1998; FISCHER, TEIXEIRA e HEBER, 1998; PECI, 2002).

A primeira referência às agências reguladoras foi feita pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, idealizado pelo Ministério de Administração e

Reforma do Estado (o antigo Mare). O documento apresentava estratégias que visavam enfrentar os principais obstáculos à implementação de um aparelho de Estado moderno e eficiente. Paralelamente, baseava-se no diagnóstico de que existia uma crise do Estado – manifestada em seus aspectos fiscais, patrimoniais e gerenciais –, questionava o próprio papel do Estado nesse contexto de crise e propunha um conjunto de medidas de cunho administrativo-gerencial, baseado na premissa de que as instituições públicas devem tornar-se mais “parecidas” com o mercado – considerado um ótimo alocador de recursos – e restringindo, na prática, o escopo de atuação do Estado (MARTINS, 2004).

De acordo com o Plano Diretor, é importante distinguir três níveis de atividades do Estado: o núcleo estratégico – ao qual incumbe a formulação das políticas públicas –, as atividades exclusivamente estatais –desempenhadas pelas agências autônomas – e os serviços não exclusivos desempenhados pelas organizações sociais. Como Costa (1999) destaca, as “agências autônomas” caracterizam dois tipos diferentes de entes públicos: as agências executivas e as agências reguladoras em questão. As primeiras dizem respeito a uma estratégia de flexibilização da gestão de organismos responsáveis por funções exclusivamente estatais. Quanto às agências reguladoras, referem-se a uma ação mais efetiva do Estado na regulação dos serviços públicos concedidos e de áreas econômicas importantes para o país, como no caso do petróleo.

Uma das principais premissas do modelo regulatório instituído no Brasil é a da equidistância do órgão regulador em relação aos pólos de interesse de regulação: o poder concedente (governo), concessionárias e usuários de serviços públicos. Esses grupos de interesse influenciam o processo regulatório e, cada um deles, age de acordo com os próprios objetivos. Visto da perspectiva “agent– principal”, os objetivos do burocrata não são necessariamente idênticos aos dos cidadãos ou dos políticos eleitos (PRZEWORSKI, 1998). No caso da regulação é importante visualizar uma estrutura de relações múltiplas entre *principals* e *agents*, onde governo, agências, concessionárias e usuários podem representar, simultaneamente, papéis de *agent* e *principal*.

Para lidar com essa questão, as agências reguladoras estão instituídas com base num modelo que as colocam no centro de um triângulo isósceles – com o governo num dos vértices e operados (empresas reguladas) e usuários nos outros dois vértices –, tentando obter uma equidistância entre o órgão regulador e esses agentes (FACHIN,1998). A existência de controle social é visto como um pré-requisito para o bom andamento do modelo regulatório, de certa forma, igualando o poder e a capacidade de articulação e pressão que o governo, empresas reguladas e usuários apresentam.

O modelo “agência reguladora” retoma os pressupostos de William Willougby e de Woodrow Wilson. Enquanto o primeiro propunha uma distinção clara, estruturalmente definida, entre as atividades-fim e as atividades-meio, Wilson propunha a clara distinção entre política e administração (WAHRILICH, 1984). Caberia à técnica (agência reguladora), executar as orientações políticas formuladas no âmbito do núcleo estratégico, concepção difícil de ser aceita na cultura política brasileira.

Para isso, a questão da independência do órgão regulador é vista tanto como uma das premissas-chave do modelo quanto objeto de controvérsias. Segundo Moreira (*apud* MARQUES NETO, 2003, p.29),

“o traço essencial de tais organismos é naturalmente a sua autonomia ou independência dos respectivos membros. Não estão organicamente

integrados na administração ordinária do Estado, nem estão sujeitos a orientações ou controle governamental quanto à condução da sua atividade”.

Na prática, as agências “independentes” brasileiras estão vinculadas hierarquicamente (não estão subordinadas) aos respectivos ministérios e têm sido objeto de controle interno e externo. Medidas como estabilidade dos dirigentes, autonomia administrativa, financeira e técnica buscam dotar o modelo brasileiro de agência de maior independência.

Nesse contexto de desestatização e tentativas de reformas gerenciais, é redefinido o papel do Estado, qualificando-o mais como regulador do que como indutor do processo de desenvolvimento do país. Paralelamente – mas, não articuladamente – é enfatizada a importância de uma flexibilização da ação pública, propondo-se um conjunto de medidas uniformizadoras inspiradas na Nova Gestão Pública (*New Public Management*), que visam dar ao administrador público mais autonomia gerencial, numa tentativa de tornar a administração pública mais parecida com a administração de empresas: o chamado movimento de “agencificação”.

Na prática, conforme Martins (2004) analisa, é possível diferenciar três gerações diferentes no processo de criação das agências reguladoras. A primeira geração, que abrange o período 1995-1998, caracteriza-se pela criação das chamadas agências reguladoras de infra-estrutura, como a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e Agência Nacional de Petróleo (ANP). A seguir, em 1999/2000, foram criadas a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e a Agência Nacional de Água (ANA). Durante o período 2001/2002, foram criadas agências como a Agência Nacional do Cinema (Ancine), a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).

É importante diferenciar as agências reguladoras dos serviços de infra-estrutura (como Aneel e Anatel) – em geral, controlados por monopólios naturais – das agências onde a regulação visa corrigir outras falhas de mercado, como informação assimétrica (Anvisa, ANS), presença de externalidades e problemas de coordenação (ANA), ou de defesa da concorrência quando observado abuso do poder de mercado (Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE). Como será analisado adiante, embora apresentem finalidades diferentes, as agências são caracterizadas por um alto grau de isomorfia institucional (MELO, 2002).

A abrangência da reforma regulatória é mais visível quando se considera o fato de que, a partir de 1997, as agências começam a se proliferar também nos níveis estadual e municipal. A Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (Agergs), a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro (Asep-RJ), a Comissão de Serviços Públicos de Energia (CSPE-SP), a Agência de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicação da Bahia (Agerba), a Agência Reguladora de Serviços Concedidos do Estado de Sergipe (Ases) e a Agência Estadual de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Pará (Arcom) são apenas algumas das agências criadas no nível estadual, exemplificando a tendência de estabelecimento de entes regulatórios nos estados. Quanto aos municípios, estes também se envolveram nessa mesma trajetória, criando agências reguladoras em áreas como saneamento básico e transportes urbanos. A Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Saneamento em Cachoeiro de Itapemirim, (Agersa), no Espírito Santo, e a Agência de Campo Grande, em Mato Grosso do Sul, são algumas exemplos.

A reforma regulatória brasileira torna-se mais complexa como consequência das características do sistema federativo no país. As agências reguladoras multiplicam-se em diferentes unidades da federação, não apenas como resultado da reforma de desestatização que abrange estados e municípios, mas também visando responder às titularidades que a própria Constituição define quanto aos serviços públicos. Como exemplo é possível citar o setor de transportes, sendo a União responsável pelos setores de transporte aéreo (interestadual e internacional), rodoviário, ferroviário e aquaviário; os estados pelo transporte intermunicipal e os municípios pelo transporte urbano. Enquanto as agências reguladoras criadas a nível federal cuidam apenas de um setor (telecomunicações, energia elétrica etc.), as agências estaduais assumem, na maioria dos casos, diversos setores, inclusive por delegação de competência por parte da União (caso da fiscalização do setor de energia elétrica) ou do município (caso do saneamento, tendo como exemplo a Asep-RJ).

É importante destacar o importante papel desempenhado pela Aneel no fortalecimento das agências reguladoras estaduais. De fato, boa parte dos recursos orçamentários das agências estaduais que tem convênio com a Aneel advém desta agência que descentraliza a função de fiscalização para o nível estadual. Paralelamente, o fortalecimento das agências estaduais também está relacionado com o processo de preparação institucional que precede a assinatura desse convênio com a Aneel.

3. ANÁLISE DO MARCO REGULATÓRIO NO BRASIL DA PÓS-PRIVATIZAÇÃO

Analisar o marco regulatório no Brasil da pós-privatização não é uma tarefa trivial. Trata-se de um conjunto complexo de políticas e estruturas institucionais que tornou-se atuante na esfera pública num período de tempo relativamente curto.

Como foi ressaltado, a criação das agências reguladoras está estreitamente relacionada com um duplo movimento: o processo de enxugamento do papel do Estado na economia – ou a reforma de desestatização – e o conjunto de instrumentos de reforma administrativa que visavam à flexibilização da gestão pública, ou a Nova Gestão Pública. Essa dupla dimensão materializa-se na sua própria denominação: “agência” (representa o conjunto de medidas que visam à flexibilização da gestão pública); e, “reguladora” (representa o papel do Estado no contexto da pós-privatização).

Embora na prática essas duas dimensões estejam estreitamente imbricadas, neste artigo é feito um esforço de diferenciação, com o argumento de que essa conjunção não decorre de um processo de formulação e articulação estratégica, mas, pelo contrário, representa muito do quadro fragmentado das políticas públicas que caracterizou a gestão pública nos últimos anos (MARTINS, 20034). O fato é que foi dada prioridade aos objetivos econômicos em detrimento de outras metas da reforma gerencial, relativas à consolidação da governança e da governabilidade do Estado brasileiro. A extinção do Ministério da Administração e Reforma do Estado em 1998, a descontinuidade no processo de implementação de conjuntos de projetos contidos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado e o uso de decretos presidenciais, além de outros fatos ilustram bem esse ponto. Enquanto o Programa Nacional de Desestatização ganhava cada vez mais força política no governo e o setor privado avançava em áreas de infraestrutura como energia e telecomunicações, a reforma gerencial fracassava por falta de apoio governamental, por incapacidade de sobrepor-se ao predomínio do enfoque econômico (BRASIL, 2004)

A seguir, são apresentadas algumas reflexões acerca das vulnerabilidades do modelo regulatório, e é analisada a “política regulatória”, com um diagnóstico das medidas de flexibilização da gestão pública, aplicadas ao modelo “agência reguladora”.

Vulnerabilidade do modelo regulatório

Antes de destacar os principais pontos de vulnerabilidade do modelo regulatório implementado no Brasil, é importante reconhecer que as agências reguladoras lograram vários êxitos nos seus primeiros anos de funcionamento. No primeiro ano de atuação da Aneel foi possível realizar pela primeira vez a fiscalização completa das empresas de distribuição de energia. Na área de telecomunicações, a meta de universalização do acesso ao serviço apresentou um grande avanço, ainda que em detrimento da meta de competição no segmento de telefonia fixa local.

Tais resultados foram alcançados contando com sérios problemas relativos ao estabelecimento de um adequado quadro de funcionários, especificamente os técnicos. A Lei das Agências (nº 9.986, de 2000) – que dispõe sobre os quadros de servidores das agências – foi contestada no Supremo Tribunal Federal (STF), com base na Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) nº 2310 interposta pelo PC do B e pelo PT, com o argumento de que está em desacordo com a Emenda Constitucional nº 19, a qual estabelece que as funções de fiscalização e regulação são atividades típicas do Estado. Uma liminar foi obtida, suspendendo a validade de alguns artigos, o que dificultou a realização de concursos. A solução adotada foi a contratação de quadros temporários, aumentando, assim, o risco de captura do órgão regulador, tornando as agências refém de altos índices de rotatividade.

Ainda nesses primeiros anos, também foi possível testemunhar vários indícios de vulnerabilidade do modelo regulatório brasileiro, como os casos de boicote financeiro e administrativo por parte de algumas agências estaduais: Arse-MG, Asep-RJ e Agergs-RS (MELO, 2002). No primeiro caso, a agência foi criada pela Lei nº 12.999 de 1999, mas não foi implantada pelo governo Itamar Franco. A Asep-RJ, criada no governo Marcelo Alencar, esteve paralisada nos seus primeiros de funcionamento – embora o Estado do Rio de Janeiro tenha sido pioneiro no processo de desestatização, com a venda da Cerj e da CEG/Riogás– permanecendo refém de interferências e indecisões políticas, mesmo com a mudança do governo de Anthony Garotinho para o de Rosinha Garotinho. No caso da Agergs, ocorreu contestação judicial em vários níveis da cobrança de taxa da fiscalização que daria autonomia à agência, considerada inconstitucional pelo Executivo estadual. O governador Olívio Dutra foi contra qualquer forma de desestatização dos serviços públicos e, conseqüentemente, entre as primeiras medidas tomadas, está a tentativa de diminuição da autonomia dada ao órgão regulador pela Lei nº 10.931 de 1997. Em ação junto à Suprema Corte, foram questionados os artigos 7 e 8 da referida lei, que se referem à necessidade de aprovação pelo conselheiro somente após passar pela Assembléia Legislativa e à impossibilidade de demissão dos membros do Conselho Superior, salvo pelo Legislativo estadual. Embora a Suprema Corte tenha garantido a autonomia da regulação dos serviços públicos no Brasil – mostrando assim, o amadurecimento no tratamento das questões relativas à autonomia dos órgãos reguladores –, o caso demonstrou a possibilidade de interferência política nos órgãos reguladores estaduais. (PECI e CAVALCANTI, 2000).

Outros indícios da vulnerabilidade do regime regulatório brasileiro em nível federal foram revelados durante a crise energética enfrentada em 2001. Com a crise, foram criados diversos órgãos que abalaram seriamente a autonomia e a estabilidade da

Aneel, assumindo muitas das suas funções. Entre os quais, destaca-se o Comitê de Gestão da Crise Energética (MELO, 2002). A medida provisória que instituiu esse comitê deu a este poderes antes atribuídos ao Ministério de Minas e Energia e à Aneel. Esse exemplo ilustra o elevado risco político que a inadequada prestação de serviços públicos cruciais acarreta para o governo, cujos índices de popularidade diminuíram significativamente durante a crise em questão. Afinal, trata-se de serviços importantes não apenas pelo seu impacto econômico, mas também por sua relevância social e política.

Pacheco (2003) analisa a relação das agências com os três poderes e argumenta que o Executivo demonstrou inconformismo com a perda de poder para os novos órgãos. Todos os exemplos anteriormente citados se referem a esse inconformismo e apontam indícios de relação conflituosa entre o Poder Executivo e esses novos organismos.

No nível estadual, os conflitos entre o Executivo e as agências reguladoras se agravaram por não terem sido consideradas, na reforma de desestatização, as peculiaridades da federação brasileira. Antes dessa reforma, as responsabilidades relativas à propriedade e gestão dos serviços públicos eram compartilhadas – nem sempre de maneira uniforme – entre os níveis da federação (por exemplo, no setor elétrico, coexistiam empresas estaduais verticalizadas e empresas federais, como no Rio de Janeiro e em Minas Gerais; enquanto no setor de saneamento, municípios e estados assumiam papéis e responsabilidades diferenciados). Com a desestatização, os estados perderam muito do poder que exerciam direta ou indiretamente através das empresas estatais. Conseqüentemente, alguns governos estaduais encontraram nos organismos reguladores estaduais uma forma indireta de influenciar as políticas públicas relativas aos serviços públicos.

Por outro lado, ainda há muitos problemas de entendimento do modelo, desde a filosofia de concepção até os papéis dos diversos atores. O fator “desconhecimento” se fez presente até nos primeiros momentos do novo governo Lula, quando o próprio presidente caracterizou a atuação das agências como uma “terceirização do Estado”, e o ministro das Telecomunicações Miro Teixeira tentou assumir a negociação direta com as empresas para obter reajustes inferiores (PACHECO, 2003).

A reforma regulatória tem caráter muito abrangente e permanece inacabada. Em vários setores, ainda não foi concluída a fase de transição do modelo anterior de auto-regulação concentrada em ministérios e departamentos governamentais para um modelo centrado em agências independentes. Mesmo levando em conta que o modelo “agência” se proliferou na maioria dos setores que antes eram de exclusiva atuação estatal, outros setores ainda permanecem sem marco regulatório definido, como é o caso do setor de saneamento. Em outros, os resultados apresentados foram frustrantes quanto à capacidade de atrair investimento do setor privado, como ocorre no setor elétrico. Ao mesmo tempo, setores como petróleo e energia elétrica adotaram arcabouços regulatórios, mas mantiveram órgãos estatais explorando atividades econômicas (MARQUES, 2003).

A política regulatória

Como foi destacado, as agências reguladoras são concebidas como órgãos que implementam políticas públicas definidas pelo núcleo estratégico, no âmbito dos respectivos ministérios. Para o modelo conceitual de agência independente, a política regulatória assume grande relevância, sendo responsabilidade do chamado núcleo

estratégico a definição dos macrobalizamentos da política regulatória a ser implementada pelas agências setoriais.

Tradicionalmente, os objetivos de uma política reguladora são a defesa da concorrência e a defesa do usuário dos serviços públicos. A regulamentação visa manter o chamado equilíbrio econômico-financeiro, sem permitir que os consumidores sejam lesados ou mesmo negligenciados pelos prestadores dos serviços. Embora muitas vezes esses objetivos sejam apresentados como não conflitantes entre si – sob o argumento de que a defesa da concorrência cria condições propícias para o usuário do serviço público –, na prática, nem sempre isso ocorre. Uma política forte de defesa da concorrência não abre espaço para o uso de subsídios a tarifas voltadas para as camadas desfavorecidas da população. A hierarquização desses objetivos é prática comum em países como Reino Unido, sendo considerada uma importante definição política.

Contudo, um dos principais pontos de estrangulamento do modelo regulatório brasileiro está relacionado com a ausência de uma política regulatória. Esse problema pode ser visto como consequência do processo de criação das agências (caracterizado pela incoerência e falta de consenso político) e do mimetismo das estratégias formais (ou seja, relativas apenas à discussão da forma organizacional “agência independente”) adotadas a nível internacional, sem que tenha havido uma discussão sobre as premissas, a relevância e as funções do modelo.

Como resultado, existe um conjunto de entidades reconhecidas como agências reguladoras, mas com objetivos e funções muito diferenciados. Basta comparar agências como a Anatel, a Aneel e a ANTT com a Ancine, na área de cinema, por exemplo. Isso significa que na ausência de macrobalizamentos da política regulatória, o modelo “agência” começa a proliferar em vários setores, sem que, no entanto, seja justificado como uma estratégia formal.

Uma das principais falhas da política regulatória está no processo de formulação. Paradoxalmente, as políticas regulatórias no Brasil não foram caracterizadas pela falta das estruturas responsáveis para formulação de políticas. De fato, a criação dessas estruturas – na sua grande maioria, conselhos – foi prevista em lei. Existem órgãos de formulação de política, assim como de planejamento em vários setores de infra-estrutura como o de energia (Conselho Nacional de Política Energética) e o de transportes (Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte). No caso do setor elétrico, embora argumente-se que cabe ao Conselho Nacional de Política Energética o papel de planejamento da expansão, é importante lembrar que esse planejamento assumiu apenas um caráter indicativo a partir da nova reestruturação do setor (PECI, 2001). Destaca-se também a Câmara de Políticas de Infra-estrutura, do Conselho de Governo, criada, em 1995, com o objetivo de formular as políticas públicas e diretrizes para infra-estrutura, além de coordenar sua implementação, mas cuja atuação pouco foi sentida na prática.

A ausência de uma política que orientasse a atuação das agências reguladoras e o fato de que essa lacuna vinha sendo ocupada, de forma anômala, pelas próprias agências, já tinham sido constados pelo Tribunal de Contas da União em auditorias na Aneel e na ANP. Isso evidenciou a necessidade de atuação efetiva do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), instituído pela Lei nº 9.478 de 1997 e efetivamente implantado em novembro de 2002. O papel que o Tribunal de Contas da União desempenhou nesse período de implementação das agências reguladoras é relevante, embora tenha passado despercebido, abrindo espaço para uma das críticas mais comuns às agências reguladoras: a ausência de controle externo.

O problema é que a reforma foi baseada numa concepção que alienou o processo de formulação de políticas da sua implementação. Sendo o primeiro processo responsabilidade do núcleo estratégico do governo, na prática, as estruturas criadas para desempenhar o papel de formulador pouco ou nada fizeram, por falta de quadros, de orientação, por não terem recebido prioridade do ponto de vista político, como também por falta de capacidade decisória, entre outros motivos. Certamente, o problema está no esvaziamento dos papéis desses colegiados e na falta de credibilidade desses órgãos de formulação política e planejamento no contexto da ideologia dominante do “Estado mínimo”.

O que parece ter acontecido é uma falha de processo, e não de estruturas previstas para tais fins. Conseqüentemente, as estruturas criadas para implementar as políticas públicas, como no caso das agências reguladoras, começaram a concentrar superpoderes, amarrados a um complexo marco jurídico. Na falta da definição, pelo próprio governo, dos objetivos da política regulatória, as agências definiram suas próprias políticas regulatórias setoriais levando, assim, a uma concorrência de poderes com os ministérios. Por sua vez, o novo governo critica as agências por terem assumido essa função do Poder Executivo. A Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) estariam criando políticas para as áreas de infra-estrutura, papel exclusivo dos ministérios de Minas e Energia e de Comunicações, respectivamente.

Regulação e flexibilização da gestão pública

Já se destacou que no Brasil a concepção das agências reguladoras tem raízes no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, idealizado e proposto pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado (Mare), em 1995, e que previa a figura da agência autônoma para o desempenho de atividades exclusivas do Estado. No entanto, esse plano não detalhou uma proposta institucional para as agências reguladoras (PACHECO, 2003). Enquanto para Martins (2004), essa posição refletiu o quadro fragmentado de políticas públicas que caracterizou a era FHC, para Pacheco (2003, p.2-3):

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

Esses dois pontos de vista não são necessariamente contraditórios, uma vez que se referem a diferentes estágios de maturação do debate acerca da reforma regulatória. Pacheco (2003) identifica, adequadamente, que existe uma relação intrínseca entre aspectos político-institucionais relativos ao novo papel do Estado e as formas que os novos organismos reguladores devem ou não assumir. Martins (2003) chama atenção pela possibilidade de fragmentação dessa relação durante o processo de inclusão na agenda, formulação e implementação de políticas públicas. Essa fragmentação torna mais compreensível o descompasso, observável na prática, na proliferação do modelo “agência” nos mais diversos setores, cuja revisão conceitual sequer tinha sido iniciada no Congresso Nacional.

Entretanto, o conjunto de medidas que visam à flexibilização da gestão pública, denominado aqui de Nova Gestão Pública, tinha por principal objetivo enfatizar questões como autonomia, independência e flexibilidade dos órgãos públicos, conceitos

como responsabilização e busca de resultados, além de um conjunto de medidas que visavam aproximar a administração pública da administração privada.

Embora as estratégias recomendadas nesse documento não tenham sido implementadas na sua totalidade, desempenharam um papel importante em termos de difusão “discursiva” (FOUCAULT, 1972) dos principais conceitos da Nova Gestão Pública. As agências reguladoras incluíram-se nessa onda flexibilizadora, manifestada claramente no grau de isomorfismo organizacional que apresentam. A autonomia, a estabilidade e as formas de escolha dos dirigentes, a figura jurídica de autarquia especial sem subordinação hierárquica, a independência financeira, administrativa e gerencial, as medidas de publicidade, comunicação e contato com os usuários, a presença dos colegiados e outras medidas similares estão presentes na maioria das agências criadas.

A presença do contrato de gestão em algumas agências também se insere no quadro das medidas de flexibilização gerencial (MELO, 2002). Nessa dimensão também as agências reguladoras têm sofrido com as descontinuidades do processo de formulação e implementação da Política de Gestão Pública – inicialmente expressa nas idéias do Plano Diretor, e, a seguir, influenciada pela concepção do Plano Plurianual Avança Brasil 2000-2003. No caso da Aneel, o primeiro contrato de gestão foi assinado em 2 de março de 1998, teve vigência até 31 de dezembro de 2000 e foi objeto de auditorias pela Secretaria Federal de Controle durante os exercícios 1998 e 1999, quando foi verificado um desempenho satisfatório. Na auditoria realizada na Aneel, exercício 2000, pelo Tribunal de Contas da União (TCU:2001), os auditores constataram que as metas da agência, estipuladas no contrato de gestão, foram agrupadas em dois grandes programas contemplados no PPA, fazendo com que o contrato assumisse um caráter formal, uma função redundante em relação a outros instrumentos de planejamento e orçamento. A partir do exercício de 2001, teve início o processo de repactuação das metas do contrato de gestão, que, no período 2002-2004, adota as metas físicas contempladas no PPA. As auditorias realizadas pelos controles interno (SFC) e externo (TCU) cuidam da avaliação dos programas do PPA – no caso da Aneel, programas de Abastecimento e de Qualidade do Serviço de Energia Elétrica –, recaindo exatamente sobre as mesmas ações e resultados alvos do contrato de gestão. Como os dois programas do PPA contemplam todas as ações finais da Aneel, a manutenção do contrato de concessão foi considerada redundante e sobreposta aos controles já realizados por meio do PPA.

É importante observar que os projetos de reforma que tramitam no Congresso Nacional discutem apenas os aspectos formais das agências reguladoras, sem debater a necessidade e relevância do papel do Estado regulador. De autoria do deputado Mário Assad Júnior (PL-MG), o Projeto de Lei nº 465/2003 aumenta o prazo da quarentena dos conselheiros e diretores das agências para um ano. A deputada Telma de Souza (PT-SP) quer restringir a autonomia das agências e dar poderes ao presidente da República para exonerar conselheiros e diretores (Projeto de Lei nº 413/2003). Hoje só se pode exonerar um dirigente de agência se ele for condenado por improbidade administrativa. Além disso, existem vários requerimentos na Câmara dos Deputados convidando diretores das agências para prestar esclarecimentos de suas áreas (INVESTNEWS, 2003).

4. DISCUSSÃO DA REFORMA REGULATÓRIA: REVISITANDO O MODELO CONCEITUAL DE KLEBER NASCIMENTO

Para aprofundar a análise da reforma regulatória e conceituá-la à luz de outros esforços reformadores empreendidos no Brasil, foi revisitado o modelo teórico proposto

por Kleber Nascimento (1967). Buscou-se observar até que ponto a maneira como vem sendo implementada a reforma regulatória brasileira se distancia das características apontadas por Nascimento nas reformas anteriores.

O autor abstrai um modelo teórico da estratégia de mudança que tem presidido a experiência reformista brasileira. O modelo não tem como único objetivo analisar as grandes reformas de estrutura. Pretende também examinar quaisquer tentativas de mudanças consideráveis na administração pública, especialmente as que dependam de aprovação legislativa por alterarem critérios básicos de operação, direitos e relações de autoridade (NASCIMENTO, 1967, p.22-23), podendo ser adaptado para a análise da reforma regulatória.

Após detalhado estudo do conjunto de reformas implementadas até 1967, Nascimento (1967, p.19) configura um modelo conceitual, no qual qualifica os principais componentes:

- a) componente operativo: ação
 - foco de ação: elementos formais;
 - estilo de influência: impositiva;
 - dinâmica de poder: insulativa;
- b) Componente substantivo: conteúdo
 - escopo de mudança: globalista-imediatista;
 - orientação diagnóstica: cognitivismo.
- c) Componente ideológico: valor
 - estratégia e pré-requisitos comportamentais;
 - estratégia e orientação processualística.

Todas essas dimensões são analisadas nesse estudo, com exceção da orientação diagnóstica, de difícil análise por causa do quadro fragmentado de políticas públicas anteriormente destacado.

É possível perceber, em termos de componentes operativos da reforma regulatória analisada, um foco de ação em elementos formais do sistema. “O ‘rationale’ destas reformas funda-se na premissa de que maior eficiência pode ser obtida se os arranjos estruturais da burocracia facilitarem, ao invés de obstruírem, o processo administrativo” (NASCIMENTO, 1967, p.21). As agências reguladoras – novos arranjos burocráticos, caracterizados pela maior autonomia e flexibilidade – são concebidas para assumir o papel do Estado no contexto da pós-privatização.

Por outro lado, o continuísmo dos esforços de reforma também é percebido no estilo de influência impositiva, em vez de um processo alternativo de internalização. “O primeiro caracteriza-se como predominantemente mandatário, cujas soluções são apresentadas em forma final, perfeitas e acabadas, deixando-se pouca ou nenhuma flexibilidade para ações alternativas à luz de condições inesperadas” (NASCIMENTO, 1967, p.21). Esse caráter impositivo esteve presente em dois momentos importantes: na concepção do modelo “agência”, no âmbito do antigo Mare, e na implementação do modelo a partir da predominância da ótica economicista, destacando aqui o papel do BNDES.

O modelo elaborado por Nascimento ainda parece válido para analisar a dinâmica de poder da reforma, qualificada pelo autor como “insulativa”:

“Noutros termos, o grupo de reforma não se amplia numericamente à medida que a reforma se desencadeia, mas se insula, se isola dos demais agentes do sistema. Deste modo, ao invés de converter para o processo

reformista, gradualmente, camadas cada vez maiores da estrutura de liderança do serviço público, o grupo de reforma age como se em defesa da “sua” reforma, gerando a indiferença, quando não o antagonismo, das chefias e assessorias de todos os níveis” (NASCIMENTO, 1967, p.25).

No caso da reforma regulatória, essa dinâmica insulativa é reforçada, uma vez que o modelo “agência reguladora” premia uma relativa autonomia da agência em relação aos pólos de interesse: governo, concessionárias e usuário do serviço público. Como destacado no texto, um dos resultados dessa insulação é o inconformismo do Poder Executivo perante os novos órgãos. Edson Nunes (2001) analisa essa dinâmica de poder desencadeada com a reforma regulatória, qualificando a existência de agências reguladoras como um “Estado dentro do Estado” (NUNES, 2001, p.3).

Com relação ao componente substantivo, ou seja, ao conteúdo da reforma, Nascimento novamente oferece uma qualificação que permanece válida para a análise da reforma regulatória. Classificando o escopo da mudança como globalista-imediatista, ele se refere a uma dupla dimensão: abrangência – uma reforma pode ser parcial ou global; e, tempo – uma reforma pode ser imediatista, de média ou longo prazo. “A experiência brasileira”, continua o autor, “tem se caracterizado por um globalismo-imediatista, em que se pretende fazer ‘tudo de uma vez’”.

Quanto ao “globalismo” da reforma regulatória, este pode ser identificado na relação direta que se estabelece entre as novas entidades regulatórias e o novo papel do Estado, classificando este como “Estado regulador” e reduzindo todo o foco da reforma do Estado à instituição de agências. Equalizando a função das agências reguladoras com o novo papel do Estado – retórica essa construída num breve período de tempo –, abre-se espaço para que as agências assumam, na prática, superpoderes, em detrimento de outras entidades da administração pública direta e indireta, como ministérios, colegiados de formulação de políticas e planejamento. Basta dar uma olhada na missão das agências – como no caso da Anatel –, para verificar as responsabilidades que se transferem para os novos órgãos. Aumenta o grau desse globalismo se considerada a abrangência da reforma em termos setoriais e federativos. O imediatismo da reforma – num breve período de tempo, agências reguladoras proliferam nos mais diversos setores, como nos de energia e cinema – agrava os conflitos e as vulnerabilidades regulatórias analisadas neste artigo.

Por fim, em termos de componente ideológico ou valorativo das reformas, Nascimento (1967) identifica que “a estratégia prevalecente na experiência reformista brasileira é baseada em pré-requisitos comportamentais, e a segunda, a de que a estratégia pressupõe um condicionamento dos fins pelos meios – uma orientação processualística” (1967: p.35). Caso a reforma baseie-se em pré-requisitos – denominado neste trabalho de premissas – estes últimos vão influenciar os rumos da mudança planejada que se pretende com a reforma.

Nascimento (1967) identifica pré-requisitos comportamentais burocráticos como predominantes nas reformas brasileiras até 1967. Quando comparados com a dimensão ideológica da atual reforma regulatória, é possível observar que embora os pré-requisitos comportamentais existam, estes assumem uma nova qualificação, pós-burocrática, ou, o que se denomina no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado de “administração gerencial”. Como ressaltado no decorrer deste artigo, a Nova Gestão Pública serve de fundamento teórico a essa corrente, cujo foco da crítica reside nas características comportamentais da administração pública burocrática para segmentos específicos do aparelho do Estado. Para isso é proposto como alternativa a

administração pública gerencial, caracterizada fundamentalmente pela eficiência dos serviços prestados a milhares, senão milhões de cidadãos. Nesse sentido, princípios como flexibilidade, foco no cliente e orientação para resultados permeiam essa nova visão da administração pública.

Outros pré-requisitos comportamentais do modelo podem ser encontrados no desejável perfil técnico da agência. Embora, teoricamente, os modelos regulatórios sejam caracterizados pela diferenciação entre o poder concedente e o ente regulador, cabendo ao primeiro definições estratégicas (políticas) e ao último, definições técnicas, na prática, esses dois papéis vêm se confundindo. O envolvimento das agências no processo de licitação e outorga contribui ainda mais para isso. O fato é que diferenciar o técnico do estratégico pode ser apenas didaticamente ilustrativo, mas praticamente complexo, para não dizer impossível. A estratégia visada foi baseada em pré-requisitos comportamentais atípicos na burocracia brasileira, ao contrário da burocracia americana que serviu de inspiração ao modelo, permeada, desde longos anos, pelos valores da cientificidade e tecnicidade.

Por fim, outro pré-requisito comportamental identificado na reforma regulatória tem a ver com a existência do controle social. Como já visto, partiu-se da premissa de que o usuário do serviço público vai participar ativamente do modelo, enquanto, na prática, foi observado que nos primeiros anos de funcionamento das agências, era alto o grau de desconhecimento sobre estas. Outra crítica refere-se ao fato de que o papel do cidadão se reduz ao conceito do consumidor/usuário do serviço público.

“Transformado apenas em consumidor, o cidadão eleitor carece de meios para inquirir e interpelar o (mini, sub, supra) Estado que governará a água que bebe, a eletricidade que consome, o telefone que usa, o rádio que ouve e a televisão que vê, o ensino que obtém, o transporte que utiliza, o remédio que dá a seu filho” (NUNES, 2001, p.4).

Por outro lado, identifica Nascimento (1967), a estratégia de orientação processualística – isto é, o condicionamento do alcance dos fins pela eficiência dos meios – marcou profundamente a concepção administrativa dos reformadores. Com isso, o autor entende que dentre as possíveis conseqüências dessa orientação pode se observar uma superconcentração do esforço reformista nas atividades-meio, em detrimento dos objetivos que, em verdade, justificam a existência do serviço público. “Ocorreu exatamente *thetriumphoftechnique over purpose*, ou seja, o predomínio de uma orientação processualística sobre uma orientação finalística” (NASCIMENTO, 1967:39). No caso da reforma regulatória, tal posicionamento é exemplificado pela quase inexistência do debate e do consenso político sobre o papel do Estado. A rapidez e a abrangência das reformas de desestatização induziu a profusão do discurso que classificou o novo papel do Estado como regulador, ao passo que os debates mais calorosos acompanhavam aspectos formalísticos dos novos entes regulatórios, sem, no entanto, discutir sua verdadeira relevância no novo contexto da ação estatal. Contudo, os elementos formais da reforma não chegam “a materializar transformações, perdendo-se num vácuo de indiferença ou numa atmosfera de antagonismo” (NASCIMENTO, 1967, p.39).

O quadro 1 resume a análise da reforma regulatória à luz do modelo de Kleber Nascimento.

Quadro 1: Análise da reforma regulatória à luz do modelo de Kleber Nascimento

Componentes de análise	Qualificação	Contextualização	Vulnerabilidades
Componente operativo:	Foco de ação: <i>elementos formais</i>	Novos arranjos burocráticos	Aspectos formais do modelo ainda sob discussão
Ação			Ausência de políticas regulatórias (embora existam estruturas previstas para esse fim)
	Estilo de influência: <i>impositivo</i>	Concepção unilateral pelo Mare	Conflito Poder Executivo / agências reguladoras
		Implementação viés economicista	
	Dinâmica do poder: <i>insulativa</i>	Premissa da autonomia reforça o poder insulativo	“O quarto poder”
Componente substantivo:	Escopo de mudança: <i>globalista-imediatista</i>	Abrangência setorial e federativa	Alto grau de desconhecimento do modelo
Conteúdo		Agência – novo papel do Estado	Proliferação do modelo “agência” em setores onde tal atuação não encontra justificativa teórica – cinema
		Tempo de reforma	
Componente ideológico:	Estratégia e pré-requisitos: <i>comportamentais</i>	Administração gerencial	Confusão regulação/ flexibilização da gestão pública
Valor		Perfil desejável para agência – técnico	Conflito política/técnica
		Controle social	Grau mínimo de controle social observado na prática
	Estratégia e orientação: <i>processualística</i>	Predomina o foco nos aspectos formais do modelo “agência independente”	Discute-se o modelo formal em detrimento do debate democrático acerca do novo papel do Estado

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

5. REFLEXÕES FINAIS

Olhar o marco regulatório brasileiro de uma perspectiva histórica pode ajudar a compreender melhor a persistência de algumas características presentes nos esforços reformistas da administração pública brasileira. Essas características influenciam o alto grau de formalismo – incongruência entre o prescrito e o observado – traço institucionalizado em sociedades caracterizadas por Riggs (1964) como sociedades prismáticas. Esse formalismo, potencializado pelo foco nos aspectos formalísticos do modelo “agência independente”, está presente no distanciamento observado no processo de formulação e implementação do marco regulatório, assim como nos conflitos que nascem da dicotomia política/técnica. Entretanto, como destacado neste trabalho, esse distanciamento é favorecido pelas próprias premissas teóricas nas quais está baseado o modelo “agência independente”.

A dinâmica insulativa do poder, reforçada pela premissa da autonomia do modelo regulatório, influencia a relação conflituosa e o grau de inconformismo do Executivo perante a criação dos novos entes reguladores, caracterizados por Nunes (2001) como “quarto poder”. Esse fator, junto ao escopo globalista-imediatista – típico das reformas

da administração pública brasileira –, contribuiu para que essa relação conflituosa se estendesse para outros níveis da federação onde o modelo “agência independente” estava sendo adotado, enquanto esse mesmo modelo proliferava sem consistentes justificativas práticas e teóricas em setores como cinema.

Talvez a maior mudança apresentada pela reforma regulatória esteja nos pré-requisitos comportamentais nos quais esta se baseia. Foi ressaltado aqui que a administração gerencial apresenta-se como uma nova postura pós-burocrática. No entanto, as medidas de flexibilização presentes nas agências levaram, de forma inesperada, à confusão conceitual que equaliza o modelo mais flexível presente nas agências com a reforma regulatória. Esta é uma das principais conclusões do artigo, que talvez mereça mais reflexão.

“Que tal Agência Reguladora do Leite?”

Esta frase é o título de um artigo publicado pelo Presidente da Associação Brasileira dos Produtores de Leite. Ele argumenta que o produtor torna-se refém do “preço surpresa” e, a não ser o cooperativado, não tem nenhuma participação na formação do preço do leite.

“O ideal seria termos critérios justos para toda a cadeia láctea, iguais aos que existem em setores mais civilizados. Mas, é pura perda de tempo insistir nesse ponto, pois laticínios e supermercados não estão nem aí para essas modernidades. Sem outra escapatória, resta-nos tentar algo novo. No caso seria a criação de uma Agência Reguladora do Leite. Essas agências estão na moda e são um sucesso. (...) E o leite, merece o mesmo tratamento? Sem dúvida. Além da necessidade de mudar o injusto sistema de pagamento vigente, a atividade envolve cerca de 3,5 milhões de pessoas (igual à população do Uruguai), entre produtores, empregados e famílias. Sem falar nos R\$15 bilhões que a cadeia injeta na economia do país”(RUBEZ, 2003).

Essa e outras notícias, como a proposta do Ministério das Cidades para a criação de uma agência reguladora para habitação, com o objetivo de fiscalizar o mercado imobiliário e controlar as taxas de juros praticadas nos financiamentos habitacionais, são apenas alguns dos casos que demonstram que o debate sobre regulação está restrito aos aspectos formais. Esses são os exemplos apresentados entre as reflexões conclusivas deste artigo, visando argumentar que enquanto o modelo “agência” avança nos mais diversos setores e níveis da federação e torna-se objeto de críticas e/ou “declarações de amor” calorosas, pouco se discute acerca do novo papel que o Estado brasileiro vem assumindo – em discurso e na prática: o papel regulatório. Afinal:

“Não existe regulação neutra. Nem regulação inocente. Nem toda regulação é contra o regulado. Muitos regulados abençoarão e, neste sentido, buscarão normas regulatórias que os protejam da competição, que lhes diminuam custos, que criem barreira de entradas à competição, que os mantenham no mercado, que os protejam de demandas do público. Nem toda regulação, portanto, é a favor do público. Nem toda regulação é a favor do regulado. O mercado regulatório é um selvagem campo de lutas de interesses”. (NUNES, 2001: p.2-3).

Num brevíssimo período de tempo, o Estado brasileiro deixou de ser um grande produtor, controlador e gestor de serviços públicos e começou a assumir um papel importante na área de regulação. Discutir esse novo papel é mais um ponto de controvérsia, uma vez que diferentes visões ideológicas se farão presentes. A regulação

é uma forma de intervenção do Estado, embora indireta. Os (neo)liberais consideram a regulação como mais uma forma de intervenção do Estado, não apenas na economia, mas na vida dos cidadãos, enquanto os desenvolvimentistas argumentam que é preciso ter mais ação estatal de forma direta, para diminuir as desigualdades sociais. Para um autor de formação marxista, a política é um reflexo da ordem econômica. Conseqüentemente, seria um absurdo a hipótese de controle do poder econômico pelo Estado (WILSON, 1980).

Reconhecendo que a controvérsia entre neoliberais e desenvolvimentistas, conservadores e marxistas etc. sobre a forma e os meios de intervenção do Estado na vida econômica e política parece que nunca vai chegar ao fim – e é natural e democrático que assim seja – este estudo chama atenção para o argumento de Polanyi (1980) de que o *laissez-faire* é uma situação ideal, mas difícil de ser observada na prática. O autor, a partir de uma perspectiva histórica, mostra que a intervenção do Estado é um movimento natural de auto-proteção da sociedade dos efeitos nocivos do mercado, observável todas as vezes que o subsistema econômico tenta se sobrepor ao social.

Paralelamente, a proliferação do modelo “agência” pode ser vista como expressão de uma certa atratividade que este exerce, devido, em parte, às medidas de flexibilização da gestão pública que incorpora. Essas medidas continuam a ser vistas como instrumentos desejáveis e necessários para várias organizações do setor público, mas elas não podem ser reduzidas apenas ao modelo “agência”. Uma associação errada está sendo feita, aquela entre regulação e flexibilização da ação pública. As agências reguladoras não podem ser consideradas como as únicas formas de intervenção e/ou “boa gestão”. Corre-se o risco de cair no mimetismo em detrimento da reflexão e dos espaços de negociação de alternativas inovadoras de gestão pública.

6. Referências bibliográficas

ABRANCHES, S. Privatização, mudança estrutural e regulação. In: FORUM NACIONAL O DAY AFTER DA PRIVATIZAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA, 11., 1999.

AZEVEDO, E. A. Agências reguladoras. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v.213, p.141-148, jul./set. 1998.

BRASIL. Gestão Pública para um Brasil de Todos. Brasília: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. 2004.

CASTOR, B. V. J. O Brasil não é para amadores. Estado, governo e burocracia na terra do jeitinho. Curitiba: Ebel. IBQP-PR, 2000.

COSTA, F. L. da. Reforma do Estado: restrições e escapismos no funcionamento das agências autônomas. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 191-199, mar./abr. 1999.

FACHIN, R. C. Reforma do Estado e agências de regulação: o caso do Rio Grande do Sul. Apresentado em Seminário Internacional sobre Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização, São Paulo: FEA/FIA/USP, 1998.

FADUL, E. M. C. Reforma do Estado e serviços públicos: transformação de um modelo ou adaptação à uma nova ordem social?. Apresentado em Seminário Internacional sobre

Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização, São Paulo: FEA/FIA/USP, 1998.

FISCHER, Tânia., TEIXEIRA, Expedito., HEBER, Florence. Estratégias de gestão e reconfiguração organizacional: os setores de energia elétrica e telecomunicações. Revista de Administração Pública. V32, N3, p.9-28, maio/jun. 1998.

FOUCAULT, M. A arqueologia do saber. Lisboa: Vozes, 1972.

INVESTNEWS. Lula: 100 dias de governo. Relatório. São Paulo, 2003.

MARQUES NETO, F. A. Agências reguladoras: instrumentos de fortalecimento do Estado. São Paulo: Abar. 2003.

MARTINS, H. F. Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública. Tese em elaboração (Doutorado) – Ebape/FGV, Rio de Janeiro. 2004.

MELO, M. A. As agências reguladoras: gênese, desenho institucional e governança. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Org). O Estado numa era de reformas: os anos FHC. Brasília, 2002. parte 2. (Coleção Gestão Pública).

NASCIMENTO, K. Reflexões sobre a estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.1. n.1. p. 11-50, jan./jun. 1967.

NUNES, E. O quarto poder: gênese, contexto e controle das agências regulatórias. Apresentado em Seminário Internacional sobre Agências Reguladoras de Serviços Públicos, Brasília, 2001.

PACHECO, R. S. Agências reguladoras no Brasil: Ulisses e as sereias ou Narciso e Eco? In: Congresso Internacional delClad Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8º, Panamá, 2003. Anais... Panamá: Clad, 2003.

PECI, A. Modelos regulatórios na área de transportes: a experiência americana. In: Congresso Internacional delClad Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8º, Buenos Aires, 2002. Anais... Buenos Aires: Clad, 2002.

_____. O setor elétrico brasileiro: uma rede em construção? In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração, 25º, Campinas, Anais...Campinas, 2001.

-
- _____; CAVALCANTI, B. Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: análise das agências reguladoras estaduais. *Revista de Administração Pública*, v.34, n.5, p.99-119, set./out. 2000.
- PEREIRA, L. C. B. Estado, aparelho de Estado e sociedade civil. *Lua nova. Revista de Cultura e Política*, n.36, 1995.
- PIRES, J. C. L. Capacity, efficiency and contemporary regulatory approaches In: *The Brazilian energy sector: the experiences of Aneel and ANP. Ensaios BNDES*, Rio de Janeiro, Dec. 1999.
- POLANYI, K. *The great transformation. The political e economical origins of our time.* Paperback, 1980.
- PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: PEREIRA, Carlos Bresser Luiz e SPINK, Peter Kevin. (Orgs). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro :Getúlio Vargas, 1998.
- RIGGS, F. *Administration in developing countries: the theory of prismatic society*. Boston: HoughtonHifflin, 1964.
- RUBEZ, Jorge. Que tal a Agência Reguladora do Leite? Disponível em http://www.leitebrasil.org.br/jrubez_069.htm. Consultado em Março de 2003.
- TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Auditoria: TC-005.793/2002-7. Brasília: TCU, 2001.
- STIGLER, G. J. *The citizen and the State. Essays on regulation*. Chicago: University of Chicago Press. 1975.
- WAHRLICH, B. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas - uma apreciação geral. *Revista de Administração Publica*, Rio de Janeiro, v.18. n.1. p.49-59, jan./mar. 1984.
- WILSON, J. Q. *The politics of regulation*. New York: Basic Books. 1980.

4. AVALIAÇÃO DO IMPACTO REGULATÓRIO E SUA DIFUSÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO

AUTOR: ALKETA PECI

PUBLICADO NA REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS. *RAE* São Paulo v. 51 n.4 jul /ago. 2011, 336-348.

RESUMO

A Avaliação do Impacto Regulatório (AIR) é um dos instrumentos que visam melhorar a qualidade de regulação. Pesquisas destacam limitações no processo de adoção da AIR em países em desenvolvimento, devido à influência de variáveis políticas que operam no contexto nacional ou à escassez de capacidades organizacionais. Este estudo avalia como variáveis políticas e organizacionais influenciam a difusão da AIR no Brasil. Para isso, foi realizada uma pesquisa de campo qualitativa, por meio de entrevistas semiestruturadas com atores do modelo regulatório, focando na familiaridade com o instrumento, nas capacidades organizacionais existentes, no contexto burocrático, no processo de políticas públicas e na posição dos principais atores do marco regulatório brasileiro sobre AIR. Essa pesquisa mostra a relevância das capacidades organizacionais, assim como a influência dos fatores políticos no processo de difusão da AIR. Esses últimos explicam a resistência perante os modelos organizacionais de supervisão regulatória, necessários para a adoção da AIR.

PALAVRAS-CHAVE Avaliação do Impacto Regulatório, difusão, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), governo federal, controle.

Alketa Peci alketa@fgv.br

FGV-EBAPE

Recebido em 07.12.2009. Aprovado em 11.05.2011

Avaliado pelo sistema *doubleblindreview*

Editor Científico:

ABSTRACT *Regulatory Impact Assessment (RIA) is one of the instruments aiming regulatory quality improvement. Research has shown limitations in RIA diffusion process, particularly in developing countries, due to political forces at work in domestic contexts or to the available organizational capacities. This paper evaluates how contextual variables, specifically political and organizational ones, influence RIA diffusion in Brazil. The paper is based on field research consisting of semi-structured interviews with the stakeholders of the Brazilian regulatory framework, which analyzed RIA concept familiarity among stakeholders, available organizational capacities, bureaucratic context, policy process, and pivotal stakeholders' standpoint in adopting RIA. This research reveals the relevance of organizational capacities, as well as the influence of political variables in RIA diffusion process. Political variables explain the resistance toward oversight regulatory bodies, necessities for implementing RIA.*

KEYWORDS *Regulatory Impact Assessment, diffusion, OECD (Organization for Economic Co-operation and Development), federal government, control.*

INTRODUÇÃO

A regulação entra na agenda política brasileira como consequência de um processo de desestatização que privilegiou as estratégias de privatização e concessão de serviços públicos, mas foi caracterizado por relativa fragmentação das políticas regulatórias e pela priorização dos objetivos econômicos. Embora a regulação represente uma importante inovação institucional, os dilemas regulatórios ainda persistem num contexto de esvaziamento do processo de formulação de políticas públicas, heterogeneidade de modelos institucionais e organizacionais e complexidade de instrumentos regulatórios que tornam mais evidente a necessidade de coordenação intragovernamental e de melhoria da qualidade regulatória (OCDE, 2008a; PECI, 2007; SANTOS, 2009).

Entre os instrumentos internacionalmente adotados com o objetivo de melhorar a qualidade regulatória, destaca-se a Avaliação de Impacto Regulatório (AIR), recentemente recomendada no relatório *Brasil: fortalecendo a governança pelo crescimento*, produzido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2008a). O governo federal, por intermédio da Casa Civil da Presidência da República e seu Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), encomendou uma série de estudos que buscavam analisar as condições institucionais e organizacionais, assim

como estratégias de adoção da AIR e do órgão de supervisão da qualidade regulatória no nível federal.

Entretanto, pesquisas demonstram que a difusão da AIR em vários países do mundo não tem se traduzido em convergência nas práticas e nas formas de utilização do instrumento. Para Radaelli (2005, 2007), essa falta de convergência explica-se pelas variáveis de natureza política presentes no contexto doméstico de adoção, tais como natureza da burocracia e do processo político, ou posições dos principais atores envolvidos no processo regulatório. Por outro lado, pesquisas sobre adoção da AIR em países em desenvolvimento atribuem essa falta de convergência à falta de capacidades organizacionais, tais como dados e sistemas de informações precárias, recursos humanos pouco treinados ou estruturas organizacionais inadequadas (JACOBS, 2004; KIRKPATRICK, PARKER, ZHANG, 2004, 2003).

Este trabalho, originado de um dos projetos realizados no âmbito do PRO-REG, tem como objetivo principal analisar como variáveis políticas e organizacionais influenciam o processo de difusão da AIR no contexto brasileiro, integrando as duas perspectivas teóricas acima mencionadas. A pesquisa realizada buscou diagnosticar as capacidades organizacionais existentes no governo federal, assim como dimensões de natureza política que possam influenciar a forma como a AIR pode se difundir no Brasil. O estudo também buscou diferenciar a AIR como instrumento de melhoria regulatória dos modelos organizacionais necessários para sua adoção, partindo do pressuposto de que atores importantes do marco regulatório brasileiro reagirão de maneira diferente a essas duas dimensões.

Para tanto, o artigo está estruturado em cinco seções. A primeira apresenta o referencial teórico, no decorrer do qual se discutem os principais conceitos relacionados com a AIR, as teorias que explicam sua difusão no contexto internacional e algumas especificidades do contexto brasileiro que possam influenciar a adoção da AIR no Brasil. Em seguida, descreve-se a metodologia utilizada e discutem-se os resultados da pesquisa. Especificamente, buscaram-se avaliar a familiaridade com o instrumento de AIR, as capacidades organizacionais existentes no governo federal, o contexto burocrático, o processo de políticas públicas e a posição dos principais atores do marco regulatório brasileiro.

REFERENCIAL TEÓRICO

AIR – principais conceitos

A AIR é um dos instrumentos disponíveis para melhorar a qualidade da regulação e consiste na análise e avaliação dos possíveis benefícios, custos e impactos de

regulamentações novas ou já existentes (OCDE, 2008b). Para Kirkpatrick e Parker (2004), AIR pode ser definida como um método capaz de ajudar no desenho, na implementação e no monitoramento de melhorias dos sistemas regulatórios, oferecendo uma metodologia de avaliação das consequências de regulamentações novas e já existentes. Em boa parte das experiências internacionais, predomina o uso da AIR pelo Poder Executivo, que pode utilizar o instrumento para acompanhar novas propostas de lei ou determinar que agências o utilizem na elaboração ou modificação das normas infrarregulatórias.

Em termos práticos, AIR começa com a identificação e análise do problema e dos objetivos que se buscam alcançar por meio de determinada política regulatória e continua com a avaliação dos custos e benefícios dos possíveis processos para a sua implementação, optando pela alternativa que oferece o maior benefício público (OCDE, 2008b). Uma AIR satisfatória deve seguir esses aspectos centrais (EU, 2004, p. 11):

- a) Definição adequada do problema e identificação dos objetivos da política regulatória, de modo a evitar ambiguidades e contradições (apresentando os resultados esperados em termos quantitativos e hierarquizando os objetivos, sempre que possível);
- b) Início da avaliação quando ainda existem várias escolhas; consideração de múltiplas opções;
- c) Coleta de informação, preferencialmente via consultas públicas – e avaliação dos dados, com base numa escolha explícita de critérios, procedimentos e técnicas a serem utilizados;
- d) Avaliação *ex-ante* de impactos de cada opção, por meio de métodos explícitos e consistentemente utilizados; descrição e, na grande maioria dos casos, quantificação dos efeitos; seleção explícita dos tipos de efeitos a serem considerados;
- e) Apresentação e publicidade dos resultados da AIR numa forma transparente.

Entretanto, para Radaelli (2005), estes são elementos de um modelo ideal de AIR, baseado nos pressupostos de um processo de políticas públicas de natureza racional, distante da realidade da maioria dos países em desenvolvimento.

Organismos internacionais que recomendam a adoção do instrumento destacam, entre os benefícios da AIR, o fortalecimento da governança regulatória, a melhoria da competitividade do país via um ambiente regulatório mais sólido, o apoio à tomada de decisão no processo de políticas públicas, assim como a difusão de uma cultura e linguagem comum em termos de regulação (OCDE, 2008b; EU, 2004). Essa perspectiva é compartilhada também por pesquisas científicas, de

acordo com as quais a AIR pode contribuir para as duas dimensões de um “bom” sistema regulatório: a) os instrumentos ou formas legais selecionados para alcançar os objetivos desejados; e b) os procedimentos ou os processos pelos quais esses instrumentos são formulados e aplicados. A primeira contribuição da AIR refere-se aos resultados/objetivos alcançados em termos de desenvolvimento econômico, social, ambiental e sustentável, enquanto a contribuição processual é medida pelos princípios da boa governança, uma vez que o instrumento promove a consistência, a *accountability* e a transparência do processo na tomada de decisão Kirkpatrick, Parker e Zhang (2003).

Entretanto, existem também críticas ao uso da AIR, especialmente dirigidas à análise custo-benefício (ACB) que serve de base ao instrumento. Para Shapiro (2010), no contexto norte-americano, os apoiadores de maior regulamentação criticam a ACB pelo papel desempenhado na redução das proteções em áreas como meio ambiente, saúde ou segurança, enquanto os oponentes à maior regulamentação incentivam o maior uso da técnica, citando o custo que as regulamentações impõem para os negócios. A crítica de natureza mais acadêmica também persiste em áreas como meio ambiente ou saúde, onde a AIR é criticada pelos vieses da ACB ou considerada imoral, por atribuir valor monetário a vidas humanas ou questões ambientais (HEINZERLING e ACKERMAN, 2007). Outros trabalhos defendem que decisões sobre saúde, segurança ou meio ambiente devem ser fundamentadas em valores democráticos e escolhidas com base em julgamentos morais, em vez de ACBs (HEINZERLING e ACKERMAN, 2007; HEINZERLING, ACKERMAN, MASSEY, 2004). O fato é que a ACB vem se consolidando como um instrumento de tomada de decisão regulatória, independentemente das críticas que vem acumulando ao longo das décadas, e se difunde em vários países do mundo (SHAPIRO, 2010).

O processo de difusão da AIR

Originada no contexto norte-americano, o recurso à AIR vem se espalhando internacionalmente. Nos EUA, a AIR institui-se com ordem executiva do presidente Reagan, que demandava às agências federais a utilização do instrumento para novas regulamentações. O recurso à AIR é obrigatório para agências da administração direta, como *United States Environmental Protection Agency* (EPA). No entanto, agências regulatórias de natureza independente podem aderir à AIR voluntariamente. A União Europeia adotou o instrumento em 2002, apenas para iniciativas relevantes de políticas públicas. No que tange à avaliação da experiência nesses países, estudos têm revelado que a qualidade das AIRs preparadas pela Comissão europeia é menor quando comparada com as AIRs norte-americanas,

embora uma pesquisa recente tenha verificado que não existem diferenças substanciais de qualidade quando as AIRs são preparadas para custos acima de U\$100 milhões nos dois países (CECOT e outros, 2008). A AIR difundiu-se e atualmente é utilizada em países como Canadá, Austrália, México, Reino Unido, Dinamarca e Holanda, com crescente adesão de outros países do mundo, como consequência de recomendações recentes de organismos internacionais (EU, 2004). De acordo com Rodrigo (2005), até o final de 2000, 14 países-membros da OCDE tinham adotado programas abrangentes de aplicação da AIR, enquanto seis outros usavam o instrumento para algumas regulamentações.

A lógica que permeia o processo de adoção da AIR baseia-se num processo racional de tomada de decisão, melhoria de resultados econômicos e fortalecimento de governança democrática. A popularidade crescente da AIR pode ser compreendida pela atratividade desses benefícios esperados, especialmente por parte de governos envolvidos em reformas de melhoria regulatória (OCDE, 2008b). Naturalmente, mecanismos como comunicação transnacional de modelos de políticas públicas (especialmente, promovidas por organismos internacionais como OCDE, no caso da AIR) e pressões de natureza coercitiva, normativa e mimética, originadas de ideias e discursos novos, influenciam a difusão da AIR internacionalmente (RADAELLI, 2005).

Entretanto, esses fatores não explicam a falta da convergência na forma como a AIR é implementada em diversos contextos nacionais. Dependendo desses contextos, a AIR existe apenas formalmente ou está relacionada com práticas diferentes sob a mesma denominação (RADAELLI, 2005; RADAELLI e FRANCESCO, 2007).

Dois perspectivas teóricas buscam compreender as variáveis contextuais que influenciam o processo de difusão da AIR: a) a perspectiva política enfatiza o papel das variáveis políticas presentes no contexto doméstico onde a AIR é adotada (RADAELLI, 2005, 2007, 2009); e b) a perspectiva organizacional, dominante no estudo da difusão da AIR em países em desenvolvimento, foca em capacidades organizacionais ou medidas procedimentais para compreender a forma como a AIR é difundida (JACOBS, 2004; KIRKPATRICK, PARKER, ZHANG, 2004, 2003). Essa última perspectiva predomina também nos relatórios dos organismos internacionais (OCDE, 2008b; EU, 2004).

De acordo com Radaelli (2005), a difusão sem convergência da AIR pode ser compreendida pelo papel das variáveis políticas operantes no contexto doméstico, particularmente: a) especificidades do contexto burocrático, tais como concentração *versus* delegação de poderes regulatórios para agências ou orientação profissional da burocracia das agências etc.; b) processo de políticas públicas, que

especifica se a AIR é próxima de um modelo “ideal” de políticas públicas, de natureza harmoniosa, com atores unitários e poucos *gaps* de informação, ou se a AIR aproxima-se a um modelo “ideal” do tipo *garbage-can*, em que os problemas são constantemente reformulados por diversos atores políticos, soluções modificam-se frequentemente e as competências das diferentes unidades são pouco claras; c) atores envolvidos com AIR que são relevantes para o processo de formulação de políticas públicas, dependendo dos diversos contextos institucionais; e d) conceitos de legitimidade regulatória que predominam em dado contexto, dependendo do grau de envolvimento de poucos ou muitos atores nos processos de AIR.

Outros estudos comparativos relativos ao processo de difusão da AIR corroboram a tese de Radaelli (2005), mas atribuem essa divergência na difusão do instrumento a variáveis de ordem organizacional ou procedimental, tais como:

a) natureza processual: obrigatoriedade do ato normativo, processo de aprendizagem, justa “dosagem” da abrangência de aplicação do instrumento; ou

b) natureza organizacional, entre as quais se destacam o adequado desenho organizacional para implementar a AIR, as características do *staff* do órgão responsável para implementar a AIR, o recrutamento de especialistas ou treinamento de RH necessários para aplicar o instrumento, a existência de banco de dados quantitativos para viabilizar a análise de alternativas, entre outros (RODRIGO, 2005; EU, 2004).

Enquanto as características processuais vêm sendo aprimoradas em vários países do mundo (ex.: EUA, Canadá, Reino Unido ou Austrália estão revisando os métodos e escopo da AIR, melhorando os processos de avaliação do risco ou as metodologias de coleta de dados), a experiência comparativa aponta que não existe um único melhor modelo de implementação da AIR. O mesmo pode ser afirmado com relação aos desenhos organizacionais e institucionais, que diferem de um país para o outro. O fato é que os desafios institucionais e organizacionais são presentes em qualquer processo de introdução da AIR, especialmente em países em desenvolvimento, pela falta de apoio político ou percepção de custos excessivos de adoção do instrumento (OCDE, 2008b).

O uso, ou o potencial uso, da AIR em países em desenvolvimento tem sido pouco analisado, mas os estudos existentes também corroboram a tese de “difusão sem convergência” da AIR. Os principais estudos sobre adoção da AIR nesses contextos relacionam-se com as experiências da Coreia e do México (países-membros da OCDE) e identificam sérios problemas de adoção do instrumento. Estudos da OCDE sobre a experiência coreana apontam um *gap* de implementação significativa e um baixo nível de sofisticação da AIR na prática, como consequência

da falta de capacidades técnicas dos representantes do governo, enquanto as falhas da experiência mexicana são atribuídas à baixa qualidade das informações e dos dados necessários, que impossibilita análises quantitativas das propostas regulatórias. Logo, o medo de incentivar a produção de análises quantitativas distorcidas, contribuindo ainda mais para a baixa qualidade dos dados, faz com que as autoridades regulatórias não sejam demandadas a utilizar a AIR (KIRKPATRICK, PARKER, ZHANG, 2003).

Estudo de Kirkpatrick, Parker e Zhang (2004) para analisar a adoção da AIR em países em desenvolvimento ou transição (incluindo também o Brasil) revela outro obstáculo à sua adoção: a ambiguidade conceitual do termo. Segundo os autores, existe alguma compreensão sobre AIR e seus princípios, mas essa compreensão não parece ser largamente difundida, com variações presentes entre as diversas agências e os departamentos governamentais dentro do mesmo país. O uso da AIR é um requerimento formal em 10 dos 40 países pesquisados (especificamente, Coreia, Filipinas, Tanzânia, Jamaica, México, Albânia, Lituânia e Romênia), e 30, dos 40 países, afirmam que a AIR é utilizada, de alguma forma, mesmo não sendo um requerimento legal. É interessante também observar que boa parte dos respondentes era formada por reguladores de indústrias em rede (energia elétrica e telecomunicações), embora também tenham sido incluídos na amostra outros departamentos governamentais (o que também aproxima essa pesquisa da apresentada aqui). Especificamente na América Latina, seis países responderam que fazem algum uso da AIR e três outros negaram seu uso, uma resposta relativamente baixa, considerando que os sistemas regulatórios foram desenvolvidos há algum tempo nessa região.

Especificidades do contexto regulatório brasileiro

O contexto regulatório brasileiro é caracterizado por algumas especificidades que podem influenciar o processo de difusão da AIR. Destaca-se, primeiramente, uma predominância da concepção econômica da regulação. De fato, a regulação está relacionada com a mudança no papel do Estado decorrente dos processos de desregulamentação e privatização dos anos 1990, uma reforma com consequências econômicas, políticas e institucionais. A regulação foi definida em termos de instrumentos econômicos que coíbem os comportamentos anticompetitivos das empresas. Os primeiros anos da reforma centraram-se na criação de entidades regulatórias independentes em setores de serviços públicos como eletricidade ou telecomunicações, abordando, principalmente, o formato organizacional e o papel institucional desses órgãos. Entretanto, outros entes da administração pública almejavam a independência dos entes regulatórios, como uma forma de obter

maior autonomia de gestão. Assim, no período de 1999 a 2002, o formato organizacional de agência independente difundiu-se em setores como água, saúde suplementar, vigilância sanitária etc. Embora tenham objetivos diferentes, as agências brasileiras são caracterizadas por um alto grau de isomorfismo organizacional. Formalmente, estas dependem dos ministérios, os quais são responsáveis por formular políticas regulatórias. No entanto, ao longo dos anos, o corpo técnico das agências, o conhecimento especializado desses órgãos e o esvaziamento dos ministérios contribuíram para concentrar o processo de formulação e implementação de políticas regulatórias nas agências, abrindo espaço para questionamentos do modelo (MARTINS, 2004; MELO, 2002; PECI; 2007).

É importante destacar que o fortalecimento dos entes regulatórios brasileiros seguiu uma tendência histórica. De fato, o núcleo forte da burocracia brasileira sempre foi localizado em autarquias, fundações ou empresas públicas, não em ministérios. A reforma regulatória dos anos 1990 transferiu boa parte desse núcleo para os entes regulatórios independentes. Conseqüentemente, as agências regulatórias concentram também o poder de regulamentação, compreendido como o poder normativo de elaboração ou revisão de normas infrarregulatórias, enfraquecendo mais esse papel dos ministérios (FARIA e RIBEIRO, 2002).

Embora uma série de medidas de consolidação do marco regulatório ainda esteja em curso (destacando aqui o Projeto-Lei das Agências Reguladoras), os fatores acima analisados servem para contextualizar as peculiaridades do cenário brasileiro que poderão influenciar a difusão da AIR.

A OCDE recomenda a adoção da AIR visando à melhoria da qualidade regulatória, com base em uma perspectiva de “governo como um todo”, que privilegia a definição mais ampla da regulação, além da dimensão econômica, e aproximando-se da regulamentação como poder normativo. Por isso, além dos entes regulatórios independentes, o relatório recomenda que a AIR seja adotada por todos os órgãos com poder de regulamentação (OCDE, 2008a).

Considerando esse contexto do marco regulatório brasileiro, esta pesquisa busca compreender como os fatores contextuais influenciarão o processo de difusão da AIR no Brasil, integrando as perspectivas política e organizacional sobre a adoção do instrumento em países em desenvolvimento. Especificamente, este estudo baseou-se nas seguintes categorias de análise:

- a) Familiaridade do conceito: a AIR está sendo introduzida no Brasil, e estudos demonstram que, nos países em desenvolvimento, pode prevalecer certa ambiguidade conceitual sobre o instrumento entre os principais *stakeholders* (Kirkpatrick, Parker, Zhang, 2004). Os próprios conceitos de regulação *versus* regulamentação são controversos,

considerando que prevalece, no país, uma perspectiva econômica da regulação.

- b) Capacidades organizacionais: capacidades existentes nas entidades com poder de regulamentação, em termos organizacionais, podem influenciar positivamente ou negativamente o processo de difusão da AIR.
- c) Contexto burocrático: a concentração da autoridade regulatória apenas em alguns órgãos ou sua descentralização para um número grande de agências independentes, como no caso brasileiro, pode influenciar a implementação da AIR e motivar os representantes políticos a exercer controle sobre o processo de decisão das agências independentes.
- d) Processo de políticas públicas: peculiaridades do processo de políticas públicas, como alta fragmentação e falta de coordenação entre diversas unidades e agências governamentais, disparidades em termos de modelos organizacionais ou instrumentos regulatórios – aproximando-se de um modelo *garbage-can* – podem também influenciar o processo de difusão da AIR, especificamente, a percepção acerca do instrumento e a motivação para sua adoção.
- e) Atores centrais nas políticas regulatórias: considerando a fase introdutória da AIR no contexto brasileiro, representantes das agências reguladoras, líderes políticos e representantes dos ministérios destacam-se entre os atores principais que podem influenciar a adoção do instrumento.

A legitimidade, um importante fator contextual de natureza política, não será analisada neste trabalho, considerando que o estágio introdutório da AIR no Brasil não permite avaliar o número de atores que serão incluídos ou excluídos do processo.

METODOLOGIA DO TRABALHO

Em termos metodológicos, o trabalho proposto foi desenvolvido com base nas seguintes linhas:

a) *Benchmarking* da experiência internacional: realizado com o objetivo de identificar estruturas organizacionais adotadas por outros países com experiência consolidada (ou em vias de consolidação) no uso da AIR, procurando destacar os modelos que possam ser adaptados ao contexto brasileiro.

Especificamente, foram analisados o caso norte-americano, pioneiro na adoção da AIR, o caso da União Europeia, caracterizado por uma relativa complexidade institucional, próxima ao contexto brasileiro, o caso do Reino Unido,

considerando o estágio avançado de desenvolvimento do instrumento, e o caso do México, considerando a proximidade cultural com o contexto brasileiro.

Os dados foram coletados via análise documental e bibliográfica, mas também comunicações diretas foram estabelecidas com órgãos supervisores da qualidade regulatória, no caso de surgimento de dúvidas (como no caso do *BetterRegulationExecutive*, do Reino Unido).

b) Pesquisa de campo em agências reguladoras e outros representantes de públicos-alvo importantes ao contexto brasileiro: realizada com o objetivo de avaliar a percepção acerca da potencialidade, assim como possíveis obstáculos à adoção da AIR no cenário federal brasileiro. Concretamente, foram entrevistados 15 representantes da alta direção dessas agências reguladoras, assim como ex-presidentes de agências reguladoras, de acordo com o quadro que segue:

Quadro 1– **Lista dos entrevistados em órgãos reguladores**

Agência reguladora	Entrevistados
Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária)	Presidente, diretor, dois assessores da Presidência
ANS (Agência Nacional de Saúde Suplementar)	Presidente
Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica)	Três diretores da Diretoria Colegiada
ANP (Agência Nacional de Petróleo)	Chefe de gabinete, dois superintendentes
Ancine (Agência Nacional de Cinema)	Chefe de gabinete, uma assessora
Aneel/ANA (Agência Nacional das Águas)	Ex-presidente
Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações)	Ex-presidente

Paralelamente, foram entrevistados atores-chave do processo regulatório brasileiro, visando inserir os modelos propostos numa perspectiva maior institucional, que considere o governo como um todo. Concretamente, foram realizadas 13 entrevistas com atores-chave do ambiente regulatório: dois representantes do Ministério de Minas e Energia (órgão formulador de políticas públicas); dois do Tribunal de Contas da União (especificamente, do Sefid, órgão responsável pelo controle da regulação, com larga experiência em avaliações *ex-ante* e informação transversal acerca das agências reguladoras de infraestrutura); representantes do Poder Legislativo com atuação na área de regulação (quatro membros do Gabinete do Senador Tasso Jereissati), representantes da sociedade

civil organizada (o presidente e três diretores da Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR) e um representante da OCDE.

A pesquisa desenvolvida foi de natureza qualitativa e os meios privilegiados de coleta de dados foram pesquisas bibliográfica, documental e entrevistas semiestruturadas em torno das categorias analíticas acima destacadas: a) familiaridade com o conceito da AIR; b) diagnóstico das capacidades organizacionais já existentes no governo federal, levantadas com base nas principais dimensões do modelo ideal da AIR; c) peculiaridades do contexto burocrático que podem influenciar a difusão da AIR; d) peculiaridades do processo de políticas públicas que podem influenciar a difusão da AIR; e, por fim, e) papel dos atores centrais na adoção da AIR, focando na percepção acerca da AIR e na motivação que pode levar à adoção do instrumento.

O conteúdo das entrevistas adaptou-se às características particulares dos diferentes públicos-alvo, buscando observar as principais categorias analíticas. As entrevistas tiveram uma duração modal de uma hora, mas houve casos em que se estenderam por mais tempo. As entrevistas foram transcritas e os dados foram tratados via análise de conteúdo com grade mista (VERGARA, 2006), que permitiu a codificação das frases e parágrafos transcritos de acordo com as categorias conceituais, mas também a modificação de algumas categorias, quando fosse o caso. Dessa forma, ao longo do trabalho, surgiu a necessidade de diferenciar a percepção da AIR enquanto instrumento de controle, da percepção acerca dos modelos organizacionais necessários para implementar o instrumento. Os dados obtidos por meio de entrevistas foram confrontados com a literatura sobre as agências regulatórias e com as categorias centrais do trabalho, permitindo refletir acerca das principais conclusões da pesquisa. Vale destacar que a participação, ao longo do projeto, em vários encontros de trabalho sobre o tema, como o Seminário Internacional de Avaliação do Impacto Regulatório e Reuniões de Trabalho, realizados pelo PRO-REG, serviu como importante troca de opiniões, coleta de dados e sua validação.

APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Familiaridade com o instrumento de AIR

Os resultados da pesquisa de campo realizada parecem confirmar os achados do estudo realizado por Kirkpatrick, Parker e Zhang (2004), voltado para a AIR em países de economias em desenvolvimento ou transição, onde o Brasil também foi incluído. De fato, essa pesquisa também revela que a AIR é um instrumento

desconhecido por boa parte dos entrevistados, sejam eles órgãos reguladores, sejam públicos diretamente ou indiretamente envolvidos no processo de regulamentação. No entanto, após a definição do termo, os entrevistados reconhecem que práticas que definem a AIR são parcialmente adotadas, embora não de maneira sistematizada, no exercício da atividade de regulamentação.

Como se destaca ao longo da entrevista com o presidente da ANS, dependendo do tipo da resolução elaborada pela agência, simulações “jogadas, por exemplo, num conjunto de análises de impactos das garantias sobre o faturamento das empresas” ou ambientes públicos de discussão, no caso da ANS, consultas públicas e câmaras técnicas, onde “sentam representantes de operadoras, de órgãos de defesa do consumidor, de prestadores de serviços, sejam pessoas físicas ou pessoas jurídicas, médicos, hospitais, odontólogos, entidades que representam o usuário, tanto do ponto de vista sindical, patronal, dos trabalhadores e órgãos do governo [...] se reúnem no momento de discutir uma resolução, do ponto de vista técnico” são práticas correntes no âmbito da agência. Essas práticas caracterizam o modelo “ideal” de AIR e já se encontram presentes no dia a dia de gestão dos órgãos reguladores brasileiros, como também será discutido a seguir.

Diagnóstico das capacidades organizacionais existentes

A transferência bem-sucedida da AIR num novo contexto nacional demanda a avaliação das capacidades organizacionais e humanas já existentes nos órgãos responsáveis pela produção normativa objeto da avaliação. Boa parte da pesquisa de campo dedicou-se ao levantamento dessas capacidades, especialmente nos órgãos reguladores independentes, que assumem significativa parcela da produção normativa no contexto brasileiro.

De modo geral, é possível afirmar que uma grande parcela do corpo dirigente das agências responde positivamente ao desafio da adoção sistemática da AIR no Brasil. A razão principal desse apoio reside no fato de que muitas agências reguladoras brasileiras já incorporaram alguns dos aspectos centrais do modelo ideal de AIR:

- Detêm e fazem uso de sistemas de informação e bancos de dados consolidados, com informações abrangentes sobre os setores regulados e seus principais *stakeholders*;
- Incorporam instrumentos de transparência e comunicação com os públicos-alvo (como consulta pública, audiência pública, câmara consultiva etc.), enquanto os ministérios fazem uso eventual deles. Agências como Aneel podem potencializar as boas práticas no uso da consulta e audiência pública;

- Primam por um processo racional de tomada de decisão, baseado na elaboração de estudos sofisticados, de natureza quantitativa, que apoiam o processo de tomada de decisão regulatória;
- Elaboram agenda regulatória (especificam prioridades de regulação, necessárias para compreender quais os problemas e objetivos da regulamentação).

A disponibilidade das informações fidedignas é um dos principais pré-requisitos para uma boa AIR. As agências reguladoras brasileiras, ao longo dessa década de estruturação, foram responsáveis pela captura e sistematização de informações relevantes referentes aos seus mercados de atuação (no caso da Anvisa, de natureza multissetorial). Bancos de dados sofisticados existem em quase todas as agências pesquisadas e podem ser utilizados no processo de elaboração da AIR. A diretoria da Aneel afirma que, atualmente, o órgão teria mais dados e informações que permitiriam uma boa análise de impacto do que o respectivo ministério, enquanto o presidente da ANS destaca: “nós temos um conjunto de informações econômicas, assistenciais, hoje é bastante comum; nós temos três sistemas que acompanham sistematicamente as pessoas [...] e temos vários sistemas [...] digamos, acessórios”.

No entanto, a capacidade informacional não é igual em todos os órgãos pesquisados. Alguns, como a Anvisa, destacam que a complexidade multissetorial do órgão dificulta a construção de bons indicadores a serem utilizados na AIR.

Com relação aos instrumentos de transparência, boa parte das agências reguladoras tem avançado no recurso ao processo de consulta pública, adotado pela maioria dos órgãos. Segue trecho da entrevista com os diretores da Aneel:

“[...] Aneel usa extensivamente – e, aliás, por conta de obrigação legal – o mecanismo de audiência pública, então, toda vez que houver aceitação de direito, a lei estabelece que a Aneel deve ouvir as partes; [...] não passa uma semana sem que nós não estejamos submetendo alguma proposta à audiência pública [...] de posse das contribuições recebidas, é obrigatória a elaboração de um relatório detalhado que faça análise das contribuições”.

(Pergunta): e (as contribuições) são levadas em consideração na tomada de decisão?

(1): são, são parte essencial, e são analisadas criteriosamente.

Várias das agências pesquisadas também primam por um processo racional de tomada de decisão. De fato, a produção normativa dos órgãos (que pode assumir a natureza de resolução, instrução normativa etc.), de modo geral, baseia-se em estudos complexos, boa parte de natureza quantitativa, que recorrem às

informações presentes nos bancos de dados das agências e ao processo de consulta pública.

Quando indagadas sobre o recurso a análises racionais, de natureza quantitativa, no processo de tomada de decisão, vários órgãos responderam positivamente:

Aneel: “Eu acho que a maioria [das regulamentações]; eu acho assim, não dá pra dizer 90%, mas a maioria; [...] pelo menos os regulamentos mais importantes sempre são feitos, na minha visão, com base nesse tipo de análise”.

Por fim, a AIR pode ser redefinida como um processo de gestão regulatória por resultados, onde a definição dos objetivos de uma agenda regulatória torna-se um pré-requisito para adoção bem-sucedida do instrumento. Essa necessidade sente-se, na prática da atuação dos órgãos reguladores, especialmente, considerando o contexto de desarticulação da formulação com a implementação de políticas públicas existentes no país.

Algumas agências já partiram para um processo de elaboração da agenda regulatória, responsável por especificar prioridades da regulamentação num determinado espaço de tempo. No entanto, a necessidade de lidar com a formulação de objetivos regulatórios surge como problemática no contexto de pouco alinhamento dos ciclos das políticas regulatórias, de enfraquecimento da capacidade de elaboração de políticas no nível dos ministérios, e pode revelar-se um obstáculo à difusão da AIR no Brasil.

Contexto burocrático

O contexto burocrático brasileiro é caracterizado pela delegação dos poderes regulatórios para um considerável número de agências regulatórias de natureza independente, similarmente ao contexto norte-americano. As agências são majoritariamente setoriais, orientadas por políticas públicas de natureza especializada (com exceção da Anvisa, uma agência multisetorial e uma das primeiras a adotar o projeto piloto da AIR). A maioria das agências conta com profissionais qualificados (principalmente com *expertise* setorial, como engenheiros na Anatel, médicos e economistas na ANS, diferentemente dos EUA, onde predominam economistas) e seus quadros são treinados em questões regulatórias.

No entanto, diferentemente do contexto norte-americano, a independência das agências é um conceito novo no quadro institucional brasileiro, tradicionalmente dominado pelo Executivo em detrimento de outros poderes. A orientação pela eficiência continua a ser um objetivo secundário num contexto com cultura legalística predominante. Existem muitas diferenças entre as agências

independentes, em termos de grau de autonomia e *modus operandi*. De acordo com um dos entrevistados, representando a OCDE:

“No Brasil, os marcos regulatórios não são claros e diferem dependendo da instituição. Existem inúmeras instituições, como autarquias, agências ou ministérios com poder regulatório, mas não é evidente como esse poder é exercido, na prática”.

Nesse contexto:

“As agências regulatórias foram selecionadas como projetopiloto para introduzir a AIR por razões instrumentais, considerando que: não existem capacidades organizacionais nos ministérios em termos de recursos humanos; é mais fácil começar a AIR com uma questão técnica do que com políticas públicas, uma vez que falta tradição nessa perspectiva; é mais fácil concentrar as análises de AIR dentro do Executivo, evitando o Legislativo, de forma a ultrapassar problemas relacionados com a falta de familiaridade e com o engajamento com o instrumento”.

Entretanto, a instrumentalidade dessa escolha pode influenciar a falta de convergência em práticas futuras de AIR, especialmente quando se consideram as peculiaridades institucionais das “novas” agências regulatórias independentes, que serão exploradas a seguir.

Processo de políticas públicas

A diversidade do contexto burocrático brasileiro também pode ser relacionada com a dinâmica das políticas públicas. De fato, o Brasil assemelha-se a países como Alemanha ou Itália, onde o processo regulatório é altamente fragmentado, com múltiplos pontos de contato entre a política e a administração, assim como entre diferentes lógicas e critérios (RADAELLI, 2005). Estudos anteriores (FARIA e RIBEIRO, 2002; MARTINS, 2004; OCDE, 2008a; PECCI, 2007; SANTOS, 2009) têm diagnosticado problemas no processo de políticas regulatórias, que também foram corroborados pelos entrevistados no decorrer da pesquisa de campo e estão sintetizados a seguir:

- fragmentação de instituições e do marco regulatório, resultando na ausência de um “sistema” coerente regulatório;
- fraca vinculação com o processo de formulação de políticas públicas, especialmente, devido à falta de atuação dos órgãos responsáveis nessa fase do processo;
- confusão de atribuições referentes às agências reguladoras *vis-à-vis* ministérios supervisores;

- relativa complexidade das instituições regulatórias, em comparação com os modelos internacionais, especialmente em relação à: a) multiplicidade de modelos organizacionais e institucionais, que diferem de um setor para outro e dificultam uma abordagem intersetorial; e b) multiplicidade de instrumentos regulatórios que dificultam o intercâmbio de experiências e ganhos de aprendizagem;
- baixa cultura de *accountability* e uso precário de instrumentos que aumentam a transparência.

Essa variabilidade do processo regulatório pode influenciar negativamente a adoção da AIR no Brasil, especialmente quando se considera que instrumentos como AIR são baseados num ideal racional de políticas públicas, com atores unitários e baixogap informacional, um modelo distante do processo fragmentado acima descrito, mais próximo ao *garbage-can* (RADAELLI, 2005).

O processo fragmentado e diversificado de políticas regulatórias, alinhado com a cultura legalística, pode influenciar uma difusão sem convergência da AIR no Brasil. De qualquer forma, também se pode esperar uma alta variabilidade no nível de agências na forma como a AIR é adotada e utilizada. Agências mais consolidadas podem utilizar o instrumento para subsidiar um processo mais racional e empírico de tomada de decisão.

Atores centrais

As lógicas, as preferências e os critérios dos atores envolvidos na formulação de políticas públicas dependem dos diversos contextos institucionais onde estes estão inseridos e ajudam a compreender as diferenças encontradas na adoção da AIR, seja em termos de quem está no comando desse instrumento de avaliação, seja em termos da forma como a qualidade da AIR é percebida (RADAELLI, 2005). Na fase introdutória da AIR no contexto brasileiro, quando seus objetivos e conteúdo ainda não estão definidos (e ainda não estão especificados os atores que serão incluídos/excluídos no processo), é importante analisar o papel de dois atores centrais: representantes do Poder Executivo e das agências reguladoras.

Com relação ao Executivo, incentivador da adoção da AIR, é importante diferenciar dois subgrupos de atores: ministérios intersetoriais, como a Casa Civil da Presidência da República, responsável pela coordenação da AIR no país, e ministérios especializados, diretamente relacionados com as agências reguladoras.

O papel central desempenhado pela Casa Civil na adoção da AIR pode ser compreendido à luz da relação com as agências independentes. De fato, embora o Poder Executivo tenha dominado, historicamente, o palco político brasileiro, o governo Lula confrontou-se com o desafio imposto pela independência dos entes

regulatórios, e a AIR pode ser um instrumento interessante de controle político da burocracia regulatória (RADAELLI e FRANCESCO, 2007; RADAELLI, 2005).

Por outro lado, ministérios que trabalham diretamente com as agências são considerados fracos em termos de capacidade organizacional e de formulação de políticas públicas, conforme sintetizado pelo Presidente da ANS:

“Aí você tem um grave problema nisso, é o esvaziamento dos ministérios supervisores do ponto de vista da competência do assunto em discussão; então, por exemplo, a discussão da ANS com o ministério supervisor, com o Ministério da Saúde, sobre esse assunto é quase um diálogo de surdos; [...] as agências ficam autônomas pelo [...] impossibilidade de o seu ministério supervisor definir metas, definir diretrizes, definir políticas”.

A AIR pode tornar-se um instrumento interessante de recuperação da capacidade de formulação de políticas regulatórias por parte dos ministérios, fortalecendo o controle que estes possam exercer nas decisões atualmente concentradas nas agências independentes.

Por outro lado, a percepção da burocracia das agências reguladoras com relação à AIR é ambivalente. As agências olham de maneira positiva a AIR enquanto instrumento de melhoria regulatória, mas resistem aos modelos organizacionais necessários para sua implementação, tais como a criação de um órgão de supervisão da qualidade regulatória.

AIR como um instrumento de melhoria regulatória é percebido positivamente pela maioria dos entrevistados que representam as agências reguladoras e é apresentado como principal motivação para sua futura adoção. Atualmente, existem poucos órgãos de nível federal com alguma experiência formalizada e sistematizada de AIR.

O projeto piloto adotado pela Anvisa destaca-se nesse contexto e foi objeto de análise mais aprofundada durante a pesquisa de campo. A AIR parece ser uma consequência natural do processo de consolidação do marco regulatório brasileiro após o processo de reestruturação econômica e social dos anos 1990. Conforme o seu presidente, a Anvisa, “em dez anos de existência, editou 900 resoluções”, considerando que “o marco regulatório na área sanitária no Brasil ou era muito ruim ou estava muito defasado”. “Por conta disso, nós precisávamos ordenar, porque efetivamente a profusão de regras necessárias é muito grande”. Dessa forma, a AIR faz parte de uma tentativa de melhoria do processo de regulamentação, uma necessidade que surge naturalmente como consequência de aperfeiçoamento do marco regulatório no Brasil.

Outras agências, como a Ancine, destacam o potencial da AIR na simplificação e racionalização da produção normativa do órgão. Os órgãos

pesquisados revelam que estão iniciando os debates internos acerca da AIR e destacam também o papel do PRO-REG na divulgação e conscientização acerca da importância desse instrumento. É fundamental observar, no entanto, que essa sensibilização e conscientização, de modo geral, foi observada com mais força no segundo nível decisório das agências – as que participam diretamente das reuniões do PRO-REG – e menos na alta direção (com exceção da Anvisa, que conta com apoio total da alta direção e destaca a importância desse apoio nesse processo).

Por outro lado, a pesquisa revelou uma forte resistência aos modelos organizacionais necessários para implementar a AIR, como o órgão supervisor da qualidade regulatória. De fato, no decorrer do *benchmarking* internacional, observou-se que boa parte dos países pesquisados adota um órgão supervisor da qualidade regulatória vinculado ao Poder Executivo. Uma das etapas da entrevista buscou avaliar a percepção com relação à criação de um órgão supervisor da qualidade regulatória por parte dos órgãos reguladores, assim como de outros públicos-alvo diretamente ou indiretamente relacionados ao processo de regulação.

A pesquisa revela que prevalece uma resistência ao modelo do órgão supervisor da qualidade regulatória, não apenas por parte dos órgãos regulados, mas também pela maioria dos públicos entrevistados. A fonte principal da resistência relaciona-se com a percepção de controle. De fato, independência e supervisão são conceitos conflituosos no caso das agências regulatórias, que buscam fortalecer sua autonomia. Ainda, parece que a confusão dos conceitos regulação *versus* regulamentação influencia essa percepção. É importante lembrar que a experiência internacional relativa à supervisão da qualidade regulatória não se restringe apenas à atividade dos órgãos reguladores independentes. De modo geral, quando o órgão supervisor da qualidade regulatória existe, sua atividade abrange as AIRs produzidas por órgãos com capacidade de produção normativa, independentemente do seu formato organizacional (administração direta ou indireta, de natureza mais independente). Soma-se, a essa constatação, a diversidade dos formatos institucionais e organizacionais de agências independentes brasileiras, que reúnem desde agências de infraestrutura até agências em áreas como cinema.

Essas ambivalências relacionadas à percepção e à motivação para adoção da AIR podem influenciar uma difusão sem convergência do instrumento no contexto brasileiro. A adoção da AIR pode traduzir-se em requerimentos formais (por exemplo, uma nova lei relacionada com a AIR ou a instituição do órgão supervisor) usados para controlar o processo decisório das agências reguladoras, sem, no entanto, influenciar a qualidade das regulamentações novas ou já existentes.

CONCLUSÕES

Este trabalho avaliou como variáveis contextuais podem influenciar a difusão da AIR no Brasil, integrando as variáveis políticas defendidas por Radaelli (2005, 2009) com a perspectiva das capacidades organizacionais que predomina em estudos sobre a adoção do instrumento em países em desenvolvimento.

Em termos teóricos, esta pesquisa corrobora a tese da “difusão sem convergência” da AIR, defendida por Radaelli (2009, 2005). O caso brasileiro de adoção da AIR também revela que os processos de difusão de políticas públicas dependem sempre do contexto local de adoção. Estes adaptam-se, de maneira dinâmica, às diversas combinações de variáveis de natureza política e organizacional – sempre singulares na sua manifestação local. Logo, é de esperar um distanciamento, em maior ou menor grau, de um modelo ideal da AIR, de natureza racional e empiricista, fortemente relacionado com o contexto norte-americano. Esse distanciamento pode influenciar a estratégia de adoção da AIR no Brasil, assim como os resultados diversos, alguns imprevisíveis, advindos da adoção desse instrumento pelo governo federal.

Concretamente, a pesquisa demonstrou, diferentemente dos estudos acerca da AIR em países em desenvolvimento, que existem sólidas capacidades organizacionais no contexto brasileiro e estas podem influenciar positivamente a adoção do instrumento. Entretanto, essas capacidades, embora necessárias, não são suficientes para evitar a falta de convergência em práticas futuras de AIR, uma vez que importantes variáveis políticas também podem influenciar o processo de difusão do instrumento. Essas variáveis dependem do contexto local de adoção e, no caso brasileiro, relacionam-se, principalmente, com as especificidades do contexto burocrático e do processo de políticas públicas.

A crescente difusão internacional da AIR não se traduz imediatamente em familiaridade conceitual e prática com o instrumento, tal como demonstram os resultados dessa pesquisa. De fato, os entrevistados não conhecem formalmente o conceito, embora utilizem frequentemente, no âmbito das agências correspondentes, práticas que caracterizam uma boa AIR, tais como uso constante de sistemas de informação e bancos de dados consolidados com informações sobre os setores regulados e seus principais *stakeholders*, uso de instrumentos de transparência e comunicação com os seus principais públicos-alvo, recurso a um processo racional de tomada de decisão e elaboração de uma agenda regulatória que especifica as prioridades da política regulatória.

É interessante observar que o pressuposto de “escassez de capacidades organizacionais em países em desenvolvimento” é compartilhado por pesquisas acadêmicas, assim como por organismos internacionais que apoiam a adoção do instrumento (como no caso da OCDE), e pode influenciar negativamente os diagnósticos acerca da adoção do instrumento, além de levar ao desperdício de valiosos recursos públicos.

A necessidade de diferenciar a AIR enquanto instrumento de qualidade regulatória dos modelos organizacionais necessários para sua implementação é uma recomendação importante que resulta dessa pesquisa. A natureza “neutra” da AIR pode disfarçar a resistência de relevantes atores políticos que, geralmente, se opõem às mudanças políticas que podem decorrer como consequência da instituição de novos modelos organizacionais que centralizam o poder de decisão das políticas regulatórias, como no caso do órgão supervisor da qualidade regulatória. Só a partir desse prisma podem ser interpretadas as percepções ambivalentes relativas à difusão da AIR no Brasil reveladas pela pesquisa. Os órgãos regulatórios independentes buscam manter e consolidar sua autonomia, e a AIR pode ser utilizada para controlar politicamente a burocracia regulatória, especialmente quando seu processo de implementação relaciona-se com mudanças organizacionais que transferem para outros órgãos o foco do processo decisório, atualmente centralizado nas agências independentes.

Consequentemente, a presente reflexão destaca a necessidade de contextualização dos modelos internacionais de supervisão à realidade brasileira e construção de soluções mais customizadas que busquem se adaptar às realidades percebidas e vivenciadas pelos principais atores do contexto regulatório.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, F; HEINZERLING, L. *Priceless: on knowing the price of everything and the value of nothing*. New York: The New Press, 2004.

CECOT, C; HAHN, R; RENDA, A; SCHREFLER, L. An evaluation of the quality of impact assessment in the European Union with lessons for the US and the EU. *Regulation & Governance*, v.2, n.4, p. 405-424, 2008.

EU (European Union). Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. *A comparative analysis of regulatory impact assessment in ten EU countries*. Dublin, 2004.

HEINZERLING, L; ACKERMAN, F.. (2007). Wasting Away in Paretoville: A Reply to Cass Sunstein. *Harvard Law & Policy Review*, v. 1, n. 2, p. 362-370, 2007.

HEINZERLING, L; ACKERMAN, F; MASSEY, R. Applying Cost-Benefit to Past Decisions: Was Environmental Protection Ever a Good Idea? *Georgetown Public Law Research Paper*. 576161; August. 2004.

FARIA, P., L.C. & RIBEIRO, S. Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil. *Revista do Serviço Público*, ano. 53, n. 3, p. 79-93, 2002.

JACOBS, S. Regulatory impact assessment and the economic transition to markets. *Public Money and Management*, v. 24, n. 5, p. 283-290, 2004.

KIRKPATRICK, C; PARKER, D. Editorial: regulatory impact assessment – an overview. *Public Money and Management*, v. 24. n. 5. p. 267-270, 2004.

KIRKPATRICK, C; PARKER, D; ZHANG, Y-F. Regulatory impact assessment in developing and transition economies: a survey of current practice. *Public Money & Management*, v. 24, n. 5, p. 291-296, 2004.

KIRKPATRICK, C; PARKER, D; ZHANG, Y-F. Regulatory impact assessment in developing and transition economies: a survey of current practice and recommendation for further development. *Working Paper*. Center on Regulation and Competition. University of Manchester, 2003.

MARTINS, H. F. Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública. *Tese de Doutorado*. – Ebape/FGV, Rio de Janeiro. Brasil, 2004.

MELO, M. A. As agências reguladoras: gênese, desenho institucional e governança. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Org). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília, parte 2. (Coleção Gestão Pública). 2002.

OCDE. Brasil: fortalecendo a governança regulatória. *Relatório sobre reforma regulatória*. Brasília: OCDE, 2008a.

OCDE. *Building an institutional framework for regulatory impact analysis: guidance for policy makers*. Paris: OECD, 2008b.

PECI, A. Reforma regulatória brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 11, n. 1, p. 11-30, 2007.

RADAELLI, C. M. Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. *Journal of European Public Policy*, v. 12, n. 5, p. 924-843, 2005.

RADAELLI, C. M. Desperately seeking regulatory impact assessment: diary of a reflective researcher, *Evaluation*, v. 15, n. 1, p. 31-48, 2009.

RADAELLI, C. M; Francesco, F. D. Regulatory impact assessment, political control and the regulatory state. In: 4TH GENERAL CONFERENCE OF THE EUROPEAN CONSORTIUM FOR POLITICAL RESEARCH, 4, 2007, Pisa. *Anais.ECPR*, 2007.

RODRIGO, D. *Regulatory impact analysis in OECD countries: challenges for developing countries*. Paris: OECD, 2005.

SANTOS, L.A. *Desafios da governança regulatória no Brasil*. Disponível em: www.regulacao.gov.br. Acesso em 07.06.2009.

SHAPIRO, S. The evolution of cost-benefit analysis in U.S. regulatory decision-making. *Jerusalem Papers in Regulation and Governance*. n. 5, 2010.

VERGARA, S. C. *Métodos de pesquisa em administração*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.