

Agências Reguladoras: Processo histórico, formação e debates.

Philippi Camila y Muller Ricardo.

Cita:

Philippi Camila y Muller Ricardo (2010). *Agências Reguladoras: Processo histórico, formação e debates*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/495>

Trabalho preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010

Proposta para a Mesa ou Eixo Temático: Estado, Administración y Políticas Públicas

Agências reguladoras: processo histórico, formação e debates

Camila Philippi e Ricardo G. Müller*

Resumo:

O trabalho aborda o processo de formação das Agências Reguladoras, um dos marcos da chamada *Reforma Gerencial do Estado*, visando compreender seus objetivos no contexto das transformações das relações sociais capitalistas. A investigação das Agências irá identificar os critérios utilizados para a concessão de determinados serviços públicos e seus desdobramentos.

As Agências Reguladoras são propostas na Constituição Federal de 1988, e implementadas no fim da década de 1990, para fiscalizar e normatizar os serviços concedidos à iniciativa privada. As Agências não são subordinadas a ministérios, vinculam-se à Administração Indireta, e atuam como mediadoras entre o Estado, as empresas privadas que prestam os serviços e a sociedade civil.

* Bacharelada em Ciências Sociais, Bolsista da UFSC; pesquisadora do Núcleo de Transformações do Mundo do Trabalho (TMT); Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis/SC, Brasil. *E-mail*: mi_philippi@hotmail.com e Professor Associado do Dept^o. de Sociologia e Ciência Política e Programa de Pós-graduação em Sociologia Política (PPGSP); Coordenador do Núcleo de Transformações do Mundo do Trabalho (TMT); Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis/SC, Brasil. *E-mail*: Muller@cfh.ufsc.br ou rgmuller@superig.com.br Apoio: CNPq.

As contradições e más-definições identificadas nas trajetórias das Agências Reguladoras abarcam questões diversas como a própria heterogeneidade entre os setores “terceirizados”, a participação e interesse do Estado na promoção de políticas econômicas para cada setor, a amplitude do controle exercido pelas Agências, a publicização dos critérios de formação e atuação das agências, entraves burocráticos e autonomia.

Agências reguladoras: processo histórico, formação e debates

Com base nas discussões sobre a formação, planejamento e políticas econômicas no Brasil, desde a década de 1930 até o processo de redemocratização e reforma do Estado Brasileiro, instituído entre o fim dos anos 1980 e meados de 1990, o trabalho pretende analisar a formação das Agências Reguladoras, um dos marcos da chamada *Reforma Gerencial do Estado*, buscando compreender o seu contexto e finalidade.

Utilizando sobretudo os argumentos e conceitos de Florestan Fernandes e Octavio Ianni sobre planejamento e modernização do Estado Brasileiro, além das discussões de Francisco de Oliveira e José Luiz Fiori sobre o processo de transformações na esfera política nas últimas décadas no Brasil, o trabalho pretende abordar a trajetória que engloba esse processo histórico, e a possível convergência de fatores e justificativas das ações e transformações econômicas no sentido de investigar as relações das políticas anteriores com o projeto de Reforma do Estado e a consequente formação das Agências.

Em *Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina* (1981), Florestan Fernandes, aponta os países representativos do modo de produção capitalista,

e afirma que, ao estender o processo de consolidação, essas nações “sorvem a periferia em seu processo de evolução”, pois utilizam-se dos potenciais de países que não se encontram no mesmo patamar de desenvolvimento econômico e político, reconfigurando, a partir da crise do modelo colonial na América Latina, um processo “neocolonial”.

O processo de modernização e industrialização nos países da América Latina relaciona-se com as condições materiais e culturais existentes, questões políticas, sociais, e econômicas que podem se constituir como obstáculos reais a implantação do modelo que pretende se estabelecer de forma direta e continuada. Essa realidade estrutural, segundo Fernandes não pode ser superada pela simples importação de idéias, instituições, técnicas, culturas, religiões ou valores sociais, ou seja, as premissas históricas e as bases sócio-econômicas não podem ser modificadas ou substituídas, resultando numa diferenciação dos níveis de desenvolvimento entre os países que participam da formação desse processo e aqueles que apenas o recebem, ou de alguma forma lhe são impostos, constituindo assim, uma dinâmica centro-periferia.

Essa dinâmica centro-periferia, que não confere autonomia às nações periféricas, constitui uma relação assimétrica entre o que Fernandes chama de modernização originária e modernização secundária, que se articulam de forma que a primeira se beneficia da fragilidade da segunda.

A modernização originária compreende “o desenvolvimento econômico e o progresso dos núcleos civilizatórios centrais”, atendendo às próprias necessidades, realizando uma redefinição ativa das sociedades que sofrem essas mudanças, constituindo dessa forma, a modernização secundária.

As influências externas que promovem a modernização secundária provocam uma “mudança desencadeada e controlada de fora” nas nações ditas emergentes, impõem e reforçam essa mesma dependência econômica, internalizando conceitos e valores da “metrópole”, não correspondentes com a realidade das “colônias”.

Dentro desse sistema, onde a “colônia” faz parte da “metrópole”, os “colonizadores” encarregam-se de “ordenar a colonização como processo social” por meio de mecanismos como filtros de inovações ou controle do desenvolvimento,

mediando o crescimento, como explica Florestan Fernandes no artigo “Capitalismo dependente e imperialismo”, de 1974:

Pois, quando logravam as condições para o salto decisivo, as cadeias da situação colonial, neocolonial ou dependente redefiniram-se em um nível mais alto e inatingível de desenvolvimento. Só os Estados Unidos e o Japão escaparam desse destino, cortando a partir de dentro a submissão existente ou possível. Os laços invisíveis da modernização como capitulação fundam-se no consentimento recíproco dos que lucram e tiram poder nos dois pólos dessa relação podre, os privilegiados nativos e seus parceiros no exterior. (Fernandes, 1974)

Nesse sentido, o autor fala de uma fusão entre os interesses dos grupos privados dos países “centrais” e “periféricos”, sendo provável que os países imperialistas contemporâneos (Inglaterra, França, Alemanha e Estados Unidos, por exemplo) em cerca de um século tenham obtido até mais vantagens econômicas sobre os países da América Latina que os próprios espanhóis e portugueses no chamado “século de ouro” do período colonial.

O estado de euforia causado pelo “progresso importado”, pautou, de certa forma, o processo de modernização brasileiro, influenciando decisões e rumos tomados em relação à vida política e econômica do país.

A partir da análise do processo de modernização do estado brasileiro, Florestan aponta várias características desse projeto de modernização dependente em que o raio de mudança é circunscrito e limitado segundo critérios externos, controlados.

A atrofia da soberania nacional, segundo Florestan, é causada em parte por uma relação de comando externa que pode ser verificada “nas matrizes das corporações gigantes, nas organizações financeiras, culturais e políticas das nações hegemônicas e nas mãos de suas elites políticas, dirigentes dos estados capitalistas”.

O elemento conservador, que se opõe ao elemento revolucionário (agente que busca o rompimento com a ordem social em favor da autonomia necessária para a formação da sociedade nacional) suprime iniciativas revolucionárias e/ou democráticas, aborta os potenciais de mudança e aplica um controle intolerante (direto ou indireto), permitindo apenas a “reprodução da ordem social vigente, dissociando-se a mudança de

rupturas com a ordem tradição cultural e com as estruturas de poder existentes” (idem, 1974).

A primeira etapa visível desse processo, configurada pelos governos instalados a partir do Estado Novo, forneceu condições favoráveis a essas mudanças por meio de transformações na economia, como a criação das empresas estatais (também após esse período que vai até 1945), e provisão de infra-estrutura para que empresas pudessem se instalar e condições para formar um razoável mercado consumidor.

As questões referentes à concentração de renda, desigualdade política e social, no entanto, não pareciam sofrer visíveis alterações.

Sobre a relação entre as políticas econômicas brasileiras, vinculadas ao fortalecimento do capital privado, Ianni (1971), defende que

Em outros termos, o intenso programa de industrialização realizado durante o Governo Kubitschek não provocou apenas a consolidação e a expansão do setor privado, com base nos estímulos diretos e indiretos proporcionados pelo poder público. A política econômica planificada então adotada produziu um amplo e profundo surto de internacionalização da economia brasileira.(...) Isto significa que os governantes optaram por uma estratégia política de desenvolvimento econômico que trazia consigo, como componente essencial, a reelaboração da dependência estrutural que sempre caracterizou a economia brasileira. E significava ainda, que a intervenção estatal na Economia deixara de inspirar-se na idéia da emancipação ou da autonomia.(...) Isto é, a reprodução capitalista acelerou-se de conformidade com as tendências do setor privado, nacional e estrangeiro. (Ianni, 1971, p.177)

O fortalecimento da economia tornou-se prioridade no período da ditadura civil-militar, promovendo uma política concentradora e fortemente submetida às oscilações e acelerações impostas pelo capitalismo internacional. As mudanças no cenário político e social, portanto, não alteravam o desenvolvimento do processo modernizador, aliado ao “milagre econômico” e ao crescimento industrial estatal e privado, que apresentou entre os anos de 1968 e 1973, média de crescimento de 11,4% do Produto Interno Bruto (PIB).

A rápida expansão comercial e o crescimento (sincronizado) das economias industriais e alta liquidez, que “aquecia” o consumo interno dos bens de consumo durável, favoreceram a ampliação da capacidade produtiva no país.

As altas taxas de importações apontavam, no entanto, para um evidente desequilíbrio da balança comercial, que ainda necessitava comprar no exterior, cerca de 80% dos insumos básicos para a produção (inclusive petróleo e derivados), além de produtos já industrializados.

A crise internacional do petróleo, marcada pelo primeiro “choque do petróleo” em 1974, trazia consequências diretas para a economia brasileira, através da elevação do preço dos bens de consumo durável.

O então Presidente da República, Ernesto Geisel implementa, no final de 1974, o II Plano Nacional de Desenvolvimento, o II PND, que institui mudanças no planejamento econômico, visando diminuir os impactos da crise mundial que refletia no Brasil.

O II PND apresenta-se então, como alternativa de reorganizar e trabalhar especificamente em relação aos pontos considerados responsáveis pelo atraso da economia brasileira e seu consequente desequilíbrio: o setor de insumos, o setor energético e o de bens de capital.

Para vários especialistas no período, como Jorge Chami Batista e Carlos Lessa, o plano comprovou, em grande medida, a vulnerabilidade e dependência da economia brasileira em relação a economia mundial. A reestruturação econômica prevista no plano, que sofreu desacelerações na prática em certos períodos (bastante visíveis no ano de 1976), em muitos aspectos, foi incompleta ou insuficiente, não constituindo um novo padrão de crescimento ao Brasil.

Durante a implementação do plano, houve a chamada “estatização da dívida externa”, fruto de uma tentativa de aquecimento da economia por meio de subsídios às empresas privadas via apoio do BNDE, restando às empresas estatais, a busca por financiamentos externos.

Além disso, segundo Adriana Fiorotti Campos, “o uso intensivo dos mecanismos de defesa contra o risco cambial colocados pelo Banco Central à disposição do setor

privado”, juntamente com a transformação do Banco Central em tomador de empréstimos em bancos internacionais, agravou a crise ali instalada, limitando na década de 1980, a obtenção de recursos para a resolução de posteriores problemas financeiros estatais.

A reestruturação econômica no período, que acarretou entre outros problemas a chamada “estatização da dívida externa”, comprovou a dependência e a vulnerabilidade da economia brasileira, afetada por crises internacionais relacionadas aos bens de consumo duráveis e do petróleo.

A alegação de ineficiência das empresas estatais, já durante a década de 1980, é reforçada pela criação de um órgão que regulava várias empresas estatais, de diversos setores, avaliando seu desempenho e influências na crise que se instalava no país naquele período:

em outubro de 1979 foi criada, no Brasil, a Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST), submetendo as empresas estatais a uma instância de controle unificado e centralizado. O objetivo desta secretaria era tornar mais transparente a atuação das estatais para que se pudesse analisar se estas eram ou não responsáveis pelo crescente déficit público. O problema maior da SEST foi que esta não separou as diferentes instâncias públicas: por exemplo, uma grande empresa estatal como a Petrobrás encontrava-se lado a lado em análise com as Universidades Federais. (CAMPOS, 1996, p. 270)

Como tentativa de contornar essa dificuldade, no início da década de 1990, o governo Collor instituiu o Programa Nacional de Desestatização, visando gerar capital para solucionar outras questões pertinentes, dando início ao processo de privatização, que caracterizou a Reforma Gerencial do Estado.

Uma das contradições da modernização, segundo Florestan Fernandes (1974, p.154), é a ideia de privatização como “símbolo mágico, a senha que abre as vias de acesso garantido ao primeiro mundo”. Essa idealização a respeito das privatizações pode ser relacionada com o que o autor chama de modernização secundária, que permeia o projeto político brasileiro desde a criação das empresas estatais, passando por seu processo de aceleração de produtividade (conjuntamente com o fortalecimento de setores da iniciativa privada) e a privatização dessas mesmas empresas.

Este é um processo, vertical ou externo, em que o projeto lançado por países desenvolvidos são reproduzidos em países que não compartilham das mesmas condições, para o qual Florestan Fernandes (1974) atenta:

Pode-se importar idéias, valores e ideologias, técnicas e instituições sociais, modelos de estratificação da sociedade, religiões, etc. É impossível, contudo, importar as premissas históricas e as bases sócio-econômicas de seu funcionamento, transformação e transfiguração orgânica, o que alarga continuamente a demora cultural e produz processos mais ou menos intensos de desorganização social. O que quer dizer que, enquanto se mantiver a demora cultural, a modernização secundária não proporciona condições de competição recíproca real entre os centros e a periferia de uma mesma civilização.

A modernização secundária seria então, uma espécie de consequência da modernização originária, definida como processo de desenvolvimento que beneficia nações que participam e promovem o progresso tecnológico, cultural, político e econômico, absorvendo, ao seu redor, aquelas nações que não se encontram nas mesmas condições.

O processo de privatização no Brasil segue o mesmo modelo de modernização e adequação ao mercado a qualquer custo, contando com mecanismos políticos, muitas vezes sutis (e altamente questionáveis) para legitimar seu discurso.

Utilizando-se do discurso da necessidade de serviços públicos com melhores preços e qualidade, diversos setores foram privatizados na década de 90, a partir da implantação do Plano Nacional de Desestatização, na chamada reforma da Gestão Pública, dirigida pelo Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, no extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que existiu entre os anos de 1995 e 1999, quando teve suas atividades englobadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) por proposta do próprio MARE, defendida por Bresser-Pereira, ao argumentar que o Ministério responsável pelo orçamento público teria “poder suficiente para implementar a reforma”.

Dentro da proposta de Reforma Gerencial do Estado. Bresser-Pereira afirma a inviabilidade de um modelo de Estado Mínimo, onde bastariam atividades básicas como as forças armadas e a polícia. A defesa de um Estado Regulador, segundo o

autor, seria também de “forte sabor neoliberal”, ao sugerir que a reforma viria apenas a privatizar os serviços monopolistas ou “quase-monopolistas” e a partir daí, instituir agências reguladoras dos preços das empresas privatizadas ou daquelas já existente que virão a prestar os serviços.

Para os defensores da Reforma do Estado, o modelo burocrático de gestão do Estado Brasileiro vigente foi o responsável pelo agravamento da crise fiscal entre as décadas de 1980 e início de 1990, os altos índices de inflação e as privatizações. Essa atribuição se explicaria pelo fato da manutenção de uma postura de “Estado-Empresário” assimétrica à realidade econômica brasileira, que evidenciou as distorções e ineficiências resultando nos altos índices de inflação e nos processos de privatização.

Com base na análise da experiência e da literatura sobre Reforma do Estado de países da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, organização internacional e intergovernamental que agrupa os países mais industrializados da economia do mercado), sobretudo da Inglaterra, Bresser-Pereira defende um modelo de Reforma Gerencial do Estado Brasileiro.

Os Estados modernos contam com três setores: o setor das atividades exclusivas de Estado, dentro do qual está o núcleo estratégico e as agências executivas ou reguladoras; os serviços sociais e científicos, que não são exclusivos mas que, dadas as externalidades e os direitos humanos envolvidos, demandam do ponto de vista técnico e ético que contem com forte financiamento do Estado; e, finalmente, o setor de produção de bens e serviços para o mercado.

Para isso, formula, no primeiro semestre de 1995, o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, que visava a “transformação” de uma Administração Burocrática, através de uma Reforma gerencial, onde o Brasil se constituiria como o primeiro país em desenvolvimento a participar desse movimento. A avaliação que Bresser –Pereira faz, após os primeiros anos da implementação da reforma (publicado em artigo em 2000), é bastante positiva:

No final de quatro anos estavam estabelecidos os princípios orientadores e as principais instituições que possibilitarão a implantação da Reforma Gerencial na administração pública brasileira. Abria-se, assim, a perspectiva de que o Estado utilize com mais eficiência os recursos tributários de que dispõe, além de, reconstruído no plano fiscal e institucional, disponha de maior capacidade de garantir a segurança e de promover o desenvolvimento e a justiça social.

Segundo Campos (2005), as privatizações das empresas pertencentes à União iniciam-se basicamente na década de 1970, durante o II PND, com a venda de subsidiárias ou empresas de pequeno ou médio porte, como a Companhia Pernambucana de Borracha Sintética (COPERBO) e a Nitriflex S.A., sob o argumento de expansão do setor industrial brasileiro com a mudança de gestão.

É a partir da década de 1990, com o governo Collor, que o projeto de privatizações toma proporções maiores, inicialmente com a proposta de venda de empresas incorporadas a União e subsidiárias; e tendo logo após, como marco, a Lei nº 8.031 de 12 de abril de 1990, que institui o Plano nacional de Desestatização, que dá início ao período mais intenso de privatizações, reforçado pela criação do Conselho Nacional de Desestatização em 1997, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, que altera disposições do plano inicial.

Do início do Plano Nacional de Desestatização até o fim do ano de 2002, 68 empresas e participações acionárias estatais federais foram privatizadas, sendo grande parte proveniente dos setores da siderurgia, química, petroquímica, fertilizantes e energia elétrica, além da concessão de trechos rodoviários e ferroviários.

Como medida de redução dos impactos acarretados pelas privatizações, o Estado Brasileiro institui órgãos que passam a atuar em relação a esses setores privatizados, por meio de fiscalização e normatização de suas atividades, as Agências Reguladoras. Estas instituições caracterizam-se pelo aspecto técnico, que as diferencia dos ministérios a elas relacionados. Por se tratar da produção de bens ou serviços públicos, as agências devem regular a prestação desses bens ou serviços pela iniciativa privada, justificando sua atuação como normatizadora (possuem autonomia para sancionar legislação referente à sua área), fiscalizadora das atividades desenvolvidas pelas empresas privadas que atuam em cada setor, e contratante (ao promover e celebrar contratos entre a União com os concessionários do setor).

Com a finalidade de fiscalizar e normatizar essa nova relação, são propostas, a partir de 1995, sob forma de emenda da Constituição Federal de 1988, e efetivamente implementadas no fim da década de 90, as Agências Reguladoras, órgãos não subordinados a ministérios, pertencentes a Administração Indireta, que atuam como

mediadores entre o Estado, as empresas privadas que prestam os serviços e a sociedade civil.

O Plano Diretor considera que a Constituição Federal de 1988 representa um retrocesso no caminho da moderna Administração Gerencial. Segundo seus autores, a Constituição remete ainda ao retrógrado modelo de Administração burocrática, responsável pelo engessamento do Estado nas últimas décadas, onde ainda assume a prestação de serviços que podem, conforme eles, ser mais bem prestados pelo setor público não-estatal ou pelo setor privado.

Uma das críticas feitas pelos proponentes do Projeto de Reforma do Estado, diz respeito à instituição da obrigatoriedade do regime único para os servidores civis da União como uma medida autoritária e burocrática, assim como o fato de as fundações e autarquias públicas passarem a ser submetidas aos fundamentos do direito administrativo, como já acontecia com os órgãos da Administração direta.

O Plano Diretor define, no contexto “capitalista contemporâneo”, a existência, além das propriedade estatal e da propriedade privada, uma terceira forma, “intermediária”, de propriedade: aquela pública não estatal. Esta categoria refere-se às chamadas instituições sociais, que compreendem fundações, institutos, e as organizações não-governamentais em geral (ONG's).

Essas instituições são defendidas pelos proponentes do plano, por meio da justificativa de possuírem relativa autonomia administrativa (sendo de direito privado), e proporcionarem participação e controle social. Elas supririam com maior autonomia e eficiência serviços de interesse público que o Estado não vem prestando com a qualidade almejada.

A transformação das autarquias em “agências autônomas” por sua vez, voltadas para a “modernização” da gestão dos serviços públicos no país e obtenção de resultados; viriam a “definir e supervisionar os contratos de gestão” celebrados entre o Estado e a iniciativa privada.

Com ênfase na qualidade, eficiência (busca por resultados quantitativos favoráveis com o menos uso de recursos possível), e mudanças na legislação considerada engessada e engessadora, o projeto baseia-se na busca por indicadores de desempenho quantitativos que venham a justificar as modificações implementadas.

Para as “agências autônomas” que passarão a atuar na regulação dos serviços não mais prestados pelo Estado, o plano estabelece os seguintes procedimentos:

Objetivos para a Produção para o Mercado:

- Dar continuidade ao processo de privatização através do Conselho de Desestatização.
 - Reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados.
 - Implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas.
- (Plano Diretor da Reforma do Estado, 1995)

Para Misse (2006), a utilização do termo *agências*, apenas visa aproximá-las ao perfil das *agencies*, instituídas nos Estados Unidos na década de 1930 com a finalidade de defender a sociedade dos desdobramentos do modelo liberal clássico, em crise naquele período.

Além disso, o autor alega que, para tal tipo de atribuição, é previsto constitucionalmente o termo “órgão regulador” (Emenda Constitucional nº 8 de 15.08.1995, e nº 9 de 09.11.1995), existindo ainda na legislação brasileira, as denominações “ente administrativo” ou “autarquia em regime especial”. Misse destaca que a influência norte-americana na formação das agências (a atuação setorial também se aproxima desse modelo), converge da herança européia do direito e da formação das instituições brasileiras.

A incorporação do termo e do modelo regulador norte-americano nos países desenvolvidos passa então a se constituir como forma de aproximação de políticas econômicas em âmbito mundial. Misse afirma que:

“A utilização do termo ‘agência’ pelo governo que adota as reformas necessárias para receber, em contrapartida, financiamento do mercado financeiro internacional serve de símbolo de ‘segurança’ para os investidores, acostumados a ver a política econômica dos países, especialmente os ‘emergentes’, associada aos governos e necessitando de garantias para que possam investir em tais mercados ‘inseguros’.

O Estado incorporaria o termo agência como um sinal, um símbolo de garantia contra os governos, pois a alienação da regulação econômica de sua administração direta o tornaria mais estável, ou seja, mais propenso a receber investimentos e a ter crédito e menos tendente a riscos, por não deixar ocorrer mudanças na política que pudessem gerar insegurança para esse capital.

Isso significa que a lei, ao criar as Agências Reguladoras, tirou do Poder Executivo todas as atribuições que o poder concedente exercia em contratos ou atos de delegação, para colocá-las nas mãos das agências, gerando a

aparência de estabilidade econômica do Estado, em face dos governos.”
(MISSE, 2006)

Segundo Madeira (2003), as Agências Reguladoras constituem-se como elementos imprescindíveis à governabilidade do Estado pautado pelo modelo gerencial de gestão, no sentido de oferecer eficiência à Administração, despolitizando decisões de caráter técnico, em busca de resultados quantitativos concretos e favoráveis.

O questionamento que se faz a essas agências é em que medida elas possuem caráter e posicionamento político. Por se tratarem de órgãos da Administração Indireta, e estarem inseridas no quadro estatal (o diretor, cargo máximo da agência é indicado diretamente pelo Presidente da República), possuem vinculação política e governamental (partidária); dentro do contexto da reforma do Estado proposta e instaurada nas últimas duas décadas.

Por outro lado, devido à sua relativa independência, como o fato de legislarem livremente (dentro dos limites constitucionais), sobre seu setor e a não subordinação de suas atividades a ministérios, as agências reguladoras possuem relações diretas com a iniciativa privada atuante, com poucos critérios estabelecidos ou divulgados, o que levanta questões sobre a legitimidade (e real caráter) de seu papel.

As contradições e más-definições que se apresentam nas trajetórias das Agências Reguladoras abarcam questões diversas como a própria heterogeneidade entre os setores “terceirizados”, a participação e interesse do Estado na promoção de políticas econômicas para cada setor, a amplitude do controle exercido pelas Agências, a publicização (transparência) dos critérios de formação e atuação das agências, entraves burocráticos e autonomia.

Atualmente no Brasil, existem dez Agências Reguladoras nacionais, de caráter setorial, dotadas da mesma autonomia e responsáveis pelas mesmas funções: a de legislar (normatizar), de contratar as empresas que prestarão os serviços por meio de processos licitatórios, e de fiscalizar a prestação desses serviços.

A atuação de cada uma delas, no entanto, devido ao contexto e peculiaridades de cada setor, desenvolvem atividades bastante diversas. Tem-se hoje no país, agências que

atuam desde a regulação do serviço de tratamento e distribuição de água, até a regulação dos preços e concessões de exploração de petróleo.

Os usuários dos serviços “regulados” pelas Agências, que dentro do conceito de Administração Gerencial são denominados “cidadãos-clientes”, possuem limitado poder de escolha, ou definição de políticas relacionadas. Seu espaço pode ser observado apenas nos serviços de ouvidoria ou similares, fala-se em controle social, mas pouco se pode observar concretamente. As dificuldades enfrentadas e percebidas dentro da atuação das próprias agências em relação ao seu espaço e aos seus objetivos tem reflexos diretos na assimilação e compreensão por parte de seus usuários.

Também a definição cidadão-cliente exclui do conceito de cidadania aqueles que não podem consumir os serviços (pagos) oferecidos pelo Estado. Dessa forma verifica-se uma transformação no que antes era considerado um direito, e passa a ser de certa forma um produto.

Outro aspecto que se pretende investigar nesse trabalho, é em relação à formação das Agências Reguladoras, como mecanismo/tentativa de despolitização dentro do projeto implementado da Reforma do Estado.

Em relação aos vínculos existentes entre as Agências e o Estado, surge o questionamento sobre a sua manutenção apenas como forma de legitimar as novas relações entre Estado e iniciativa privada.

Esses e outros questionamentos (como a legitimidade da justificativa das ações por meio argumentos técnicos) endossam e ampliam a investigação que deve ainda incorporar outros dados e discussões para análise mais profunda e detalhada do tema, que conta ainda com um restrito debate (principalmente se levarmos em conta a importância do assunto).

Referências Bibliográficas:

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. 12º ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fabio. **Finanças públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 04, n. 34, p.55-72, jul. 2000.

D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso. **Ernesto Geisel**. Rio de Janeiro: Fgy, 1997.

CAMPOS, Adriana Fiorotti. O II PND e o Processo de Estatização da dívida Externa:: A crise das estatais e sua posterior privatização. **Raízes**: Ano XVIII, Campina Grande, n. 19, p.49-64, maio 1999.

CAMPOS, Adriana Fiorotti. A Reestruturação da Indústria de Petróleo Sul Americana no Anos 90. Tese UFRJ (mimeo), 2005

CASTRO, Celso Correa Pinto de; D'ARAUJO, Maria Celina; ABREU, Alzira Alves de. **Dossiê Geisel**. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2002. 251 p.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

FERNANDES, Florestan. **Em Busca do Socialismo: últimos escritos e outros textos**. São Paulo: Xamã, 1995.

IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração Pública Centralizada e Descentralizada**. 2º ed. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.

MISSE, D. G. Agências Reguladoras – muito mais que modismo. **Prisma Jurídico**, São Paulo, v. 5, p. 277-290, 2006.

VILLELA, Annibal Villanova. **Empresas do governo como instrumento de política econômica:: os sistemas SIDERBRÁS, ELETROBRÁS, PETROBRÁS E PETROBRÁS.** Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1984. 194 p.