



AS AGÊNCIAS REGULADORAS - CENTRADAS NO CIDADÃO: como nova forma de gestão pública no Brasil

Lélio Favacho Braga¹

Resumo: Neste trabalho, utilizando os principais conceitos do paradigma Agente x Principal, abordarei como se deu a reconstrução das capacidades administrativas institucionais objetivando organizar os serviços públicos no Brasil, mediante a formação de “bons contratos” e de acordo com a *New Management Public* (NMP), centrada no cidadão. Já que, a passagem do Estado Positivo para o Estado Regulador na Reforma do Estado, trouxe dentre uma de suas conseqüências, um novo modo de *Governance* alterando algumas das características do sistema político brasileiro, a exemplo do aumento da produção legislativa e da criação das agências reguladoras.

Palavras-chave: Cidadão, Estado positivo, Estado regulado, reforma do Estado.

Abstract: In this work, using the main concepts of the paradigm Agent x Principal, was discussing how the reconstruction of the institutional administrative capacity aiming organize public services in Brazil, through the formation of "good contracts" and according to the New Public Management (NMP) , centered on the citizen. Since the passage of the Positive to the Regulatory State in Reform of State has, and one of its consequences, a new mode of governance by changing some of the characteristics of the Brazilian political system, such as increased production and the creation of legislative agencies regulatory.

Key words: Citizen, State positive, regulatory State, State reform.

¹ Mestrando. Universidade Federal do Pará. E-mail: leliofavacho@bol.com.br



INTRODUÇÃO

Visualizando o Contexto Histórico

No período que abrange as três últimas décadas do século xx, a crise do estado, o questionamento de seu papel e sua reforma constitui elementos de grande relevância no contexto político brasileiro, uma vez que interferem profundamente nas diretrizes políticas, econômicas e sociais do país. As políticas implementadas acabam por refletir este contexto de reformas.

A partir da década de 1970, ocorrem profundas transformações no mundo, nos planos econômicos, político, cultural e social. Uma das principais mudanças refere-se ao papel do estado-nação, que na sociedade global, não só é redefinido, mas também perde algumas de suas prerrogativas, a saber, econômicas, políticas, culturais e sociais, debilitando-se então. No Brasil, em especial a partir da década de 1980, ocorre uma situação comumente designada como crise do estado. Esta expressão é utilizada muitas vezes sob um falso consenso, por reunir sob o mesmo título diversas crises simultâneas: a) a fiscal, entendida como o excesso de gasto público social; b) a econômica, visando a um estado regulador, indutor, coordenador e mobilizador dos agentes econômicos e sociais; c) a social, com a crise do bem-social; d) A política, questionando-se a incapacidade de institucionalizar a democracia e prover uma cidadania adequada; e a e) a crise do modelo burocrático de gestão pública, tendo em vista os elementos de custo e a baixa qualidade dos serviços prestados pelo estado.

Cada perspectiva da crise do estado vem impregnada de um entendimento específico sobre quais são os principais problemas e sobre o que fazer para que ocorra uma redefinição do papel ideal do estado e conseqüentemente, como superar os problemas indicados. O possível consenso seria quanto ao que se deveria esperar da reforma estatal; que ela permitisse ao estado desenvolver a capacidade administrativa, no sentido de melhorar o desempenho dos serviços públicos e a qualidade dos serviços dirigidos as necessidades públicas.

Bresser Pereira (2001), analisando as concepções e perspectiva teórica das reformas do estado destacou a heterogeneidade de respostas à questão de como reconstruir um estado no sentido de melhor capacitá-lo a intervir e implementar as políticas econômicas, manter a ordem pública e oferecer os serviços sociais com boa qualidade,



indicando quatro principais abordagens teóricas de reforma do estado: a neoliberal, a sociologia institucional, a escolha racional e o modelo principal x agente.

Especificamente quanto ao caso brasileiro, Barreto (1999), a partir da análise do plano diretor da reforma do aparelho do estado, indica a conjugação de quatro processos interdependentes, a saber: a redefinição das funções do estado, a redução do seu grau de interferência, o aumento da governança e da governabilidade. O aparelho do estado é entendido como compreendendo quatro setores de atuação: 1) o núcleo estratégico; 2) as atividades exaustivas do estado; 3) os serviços não exclusivos do estado; e 4) a produção de bens para o mercado. A atuação direta do governo fica restrita aos dois primeiros. Nos dois últimos setores, o estado tem uma atuação indireta na sua promoção e financiamento, parcial ou totalmente.

Pode-se inferir, pelas características que Pereira indica e pelas que Barreto descreve, que o processo de reforma do estado que vem sendo desenvolvido no Brasil, volta-se para as características do modelo neoliberal. Devido à prioridade que este modelo imprime a questão econômica, as principais críticas voltam-se aos seus efeitos negativos sobre o estado de bem-estar social.

No Brasil, aquelas áreas tradicionalmente é consideradas como parte do estado de bem-estar social, são diretamente afetadas pela crise. A agenda de reformas do estado no Brasil, segundo Souza e Carvalho (1999, p.194) "foi introduzida por Collor de Mello, embora seus primeiros resultados tenham sido tímidos, com apenas algumas privatizações em meio ao alvoroço em relação ao servidor público, considerado o principal responsável pelos problemas do estado".

"Foi o governo de FHC que deu o formato definitivo e conceitual à chamada reforma do estado, principalmente através do ministério da administração e reforma do estado, - MARE- extinto no segundo mandato, e do seu titular ao longo de quase todo o primeiro mandato, o ministro Bresser Pereira "(Souza & Carvalho, 1999, p. 195).

Com a crise do estado intervencionista (produtor de) bens e serviços, do estado de bem-estar e a luz das doutrinas neoliberais, foi iniciado em todo o mundo a partir da década de 1970 - no Brasil tardiamente (anos 1990) - o processo de diminuição do estado.

A característica mais marcante dessa fase é a série de privatizações ocorridas no Brasil a partir dos anos de 1990, com a transferência da produção de bens e serviços para as mãos de particulares, num mercado de concorrência muito pequena (ex: energia elétrica), tornou-se necessária, por parte do estado, a regulamentação e controle dessas atividades, surgem então o estado de regulação e suas agências reguladoras, com a função



de regulamentar e supervisionar os serviços que foram transferidos do estado para a iniciativa privada.

A Nova Gestão Pública

O novo estado regulador caracterizado pela criação de agências independentes, pelas privatizações de empresas estatais, por terceirizações de funções administrativas do estado e pela regulação da economia segundo técnicas administrativas de defesa da concorrência e correção de falhas de mercado, em substituição a políticas de planejamento industrial representou uma clara descentralização do poder do presidente da república e de seus ministros, ao mesmo tempo em que se tentaram criar novos mecanismos jurídico - institucionais de participação de diferentes setores da sociedade civil no controle democrático do processo de formulação do conteúdo de regulação de setores da economia brasileira.

A criação de uma burocracia estatal para a regulação de mercados – especialmente centralizada no modelo de agências reguladoras independentes – marcou uma redefinição dos canais de circulação de poder político para a formulação de políticas públicas para setores estratégicos da economia, tais como os de telecomunicação, energia elétrica, gás e petróleo, água, saneamento, saúde, medicamentos, segurança e etc.

De acordo com Mattos (2006), criou-se um novo lócus de circulação de poder político, redefinindo as relações internas ao poder executivo na regulação de setores da economia brasileira e as condições de barganha política entre este e o legislativo. Ao mesmo tempo em que as agências se transformaram em uma nova arena política de participação de atores da sociedade civil, na elaboração do conteúdo da regulação.

Segundo Cardoso (2003, p.94), o estado regulador brasileiro, por não estar fundado na representação de interesses da sociedade civil, teria representado na sua formação uma acomodação apenas dos interesses da administração tradicional, clientelista, nos seus vários níveis de organização de poder.

Para Boschi e Lima *apud* Viana (2002, p.228), a conjuntura de transição de um modelo de desenvolvimento calcado no estado, a outro voltado para o mercado – particularmente a reforma do estado - foi altamente determinante do tipo de resultado a que se chegou. Na concepção do mesmo autor, buscou-se preservar certas funções do estado



expressas na possibilidade de intervenção, segundo concepções gerenciais sobre eficiência, controle e até mesmo transparências das ações.

A redefinição do papel do Estado na esfera econômica com o advento das agências como instrumentos menos sensíveis a interesses políticos e sem o compromisso com os programas governamentais, criou um ambiente potencialmente seguro para investimentos diretos, satisfação dos clientes desses serviços públicos, geração de postos de trabalho e crescimento da atividade/renda da economia.

Foi necessário mais de uma década de longas discussões e negociações entre os principais agentes do mercado, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, para formalizar o marco da regulação dos diversos mercados no Brasil, como o de saúde suplementar, o de energia elétrica, telecomunicações, vigilância sanitária, petróleo e derivados.

As agências reguladoras apresentam, nos termos da lei, por finalidade institucional, promover a defesa do interesse público nas relações entre o governo, sociedade e o respectivo setor econômico, regulando as operadoras setoriais, inclusive quanto às suas relações com prestadores e consumidores, contribuindo para o desenvolvimento das ações do setor no País.

CONCLUSÃO

A análise do cenário possibilita entender o desafio da regulamentação e da regulação do mercado de saúde suplementar, dos transportes terrestres, da aviação civil, da energia elétrica, das telecomunicações, dentre outros. Antes da regulamentação as operadoras eram organizadas livremente, submetendo-se à legislação do tipo societário escolhido. Com o advento da regulamentação passam a ter que cumprir requisitos essenciais: autorização de funcionamento, regras de operação padronizadas, exigência de reservas e garantias financeiras as quais, estão sujeitas aos processos de intervenção e liquidação.

Anteriormente à regulamentação, era visível a livre definição de cobertura, seleção de risco, livre exclusão de usuários e rompimento de contratos, livre definição de carências e de reajuste de preços. Com as agências, torna-se proibida a seleção de risco e rescisão unilateral de contratos, há definição e limitação das carências e os reajustes de preços passam a ser monitorados.



As agências reguladoras no Brasil foram concebidas como agentes do Estado tendo autonomia em relação aos governos. As suas características principais são a independência administrativa e financeira e a sua autonomia decisória para implementar políticas do Executivo e do Legislativo. Assim, pode-se criar ambiente seguro para investimentos que viabilizam a produção, a satisfação de necessidades de serviços públicos, o crescimento econômico e a geração de empregos. Apresentamos a seguir os objetivos potenciais do sistema regulador no processo de regulação: 1. Preços baixos para os consumidores; 2. Permitir uma receita que afirme obter um lucro razoável; 3. Incentivar o desenvolvimento de infra-estrutura; 4. Atendimento a todos consumidores (alcance do serviço); 5. Eficiência econômica; 6. Gerar um ritmo rápido de inovação tecnológica; 7. Assegurar serviço confiável e sem quedas; 8. Providenciar um processo regulatório estável; 9. Aceitação pública das decisões regulatórias; e 10. Fomentar competição. “Do ponto de vista doutrinário, a independência das agências reguladoras é justificada pela necessidade de atender prioritariamente aos interesses dos usuários cidadãos e a eficiência do setor regulador”. (Viana, 2002, p.236).

REFERÊNCIAS

BARRETO, Maria I. **As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro.**In: PEREIRA, Luiz C. B. e GRAU, Nuria C. (Orgs.). *O público não-estatal na reforma do Estado.* Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

CARDOSO, Fernando. **Modelo Político Brasileiro e Outros Ensaio.** 5.ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 2006.

MATTOS, Paulo. **A formação do estado regulador no Brasil.** Revista novos estudos do CEBRAP, Novembro de 2006.

PEREIRA, Luiz C. B. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado.** In: PEREIRA, Luiz C. B e SPINK, Peter (orgs). *Reforma do Estado e administração pública gerencial.* 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

SOUZA, Celina; CARVALHO, Naiá. **Reformas do estado, descentralização e desigualdades.** Revista de cultura e política lua nova n 48-99, 1999.

VIANA, Luiz. **A democracia e os três poderes no Brasil.** Rio de Janeiro: iuper/Faperj, 2002.



IV Jornada Internacional de Políticas Públicas

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

neoliberalismo e lutas sociais:
perspectivas para as políticas públicas