

NUNES, E.; NOGUEIRA, A. M.; COSTA, C. C.; ANDRADE, H. V.; RIBEIRO, L. M.  
Agências reguladoras e Reforma do Estado no Brasil:  
inovação e continuidade no sistema político-institucional.  
Editora Garamond, Rio de Janeiro, 2007. Capítulo 1

## CAPÍTULO 1 - REFORMA DO ESTADO E AGÊNCIAS REGULADORAS

### 1.1. MUDANÇAS *VERSUS* CONTINUIDADE: INDEPENDÊNCIA REGULATÓRIA OU INSULAMENTO BUROCRÁTICO?

Agências atuam sobre setores vitais para a economia e para a sociedade, apresentando diferentes graus de dinamismo e avanços tecnológicos. Caracterizam-se por atrair, complementar ou contrariar interesses privados e públicos, produzindo regras e normas que imputam custos às unidades reguladas. Toda regulação tem impacto sobre os custos das unidades produtivas reguladas. Regular é, também, imputar custos. Não seja surpresa, portanto, a permanente e inevitável atração fatal que os regulados têm pelos reguladores. Se não se pode evitá-los, resta convencê-los. Se não se pode convencê-los, resta domesticá-los. Se não se pode domesticá-los, resta capturá-los.

Regulados e reguladores são xifópagos gerados pela economia de mercado. O aparato regulatório, criado para sanar imperfeições do mercado, torna-se, ele mesmo, um mercado no qual regulação é “comprada” e “vendida”. Provedores de serviços, quaisquer serviços licenciados pelo Estado – educacionais, advocatícios, de manicure, limpeza de chaminés etc. –, entenderão perfeitamente que a regulação é uma mercadoria monopolista de Estado. Tanto pode ser boa como não ser. Tanto pode estar voltada para o público quanto pode ser preservadora de privilégios. Tudo depende de quem a demanda, e de quem tiver poder para fazê-la existir. Daí a pertinência da discussão sobre controles e responsabilidades.

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. Regula quem pode, não quem quer.<sup>1</sup>

As agências podem assumir distintos estatutos jurídicos, desde sua participação na administração direta, até sua existência autárquica e independente.<sup>2</sup> A elas competem funções do Executivo, tais como a concessão e fiscalização de atividades e direitos econômicos, e lhes são atribuídas funções do Legislativo, como criação de normas, regras, procedimentos, com força legal sob a área de sua jurisdição. Ademais, ao julgar, impor penalidades, interpretar contratos e obrigações, as agências desempenham funções judiciárias.<sup>3</sup>

No Brasil, o regime regulatório inaugurado com as privatizações constitui verdadeira reforma do Estado. Esse regime caracteriza-se pela redefinição do papel do Estado na economia. Através de delegação legislativa, sob o modelo de “autarquias especiais”, cria-se um novo

1 Apesar do tom um tanto radical do texto, ele é reflexo de vasto debate sobre regulação e liberdade. Sua versão mais concisa, bem escrita, respeitada e controversa está em George Stigler, *The Citizen and The State: Essays on Regulation*, University of Chicago Press, 1975.

2 Esta múltipla personalidade não é específica do Brasil. “Regulatory agencies come in many sizes and forms. Some are headed by commissions – a group of coequal heads who make decisions by voting on formal proposals, much like a legislature—while others have a single administrative head. Some are independent agencies technically outside the President’s administrative control, while others are lodged in executive branch departments. Some are what amounts to the first court in the judicial system, with the power to fine regulated firms or even to ban them from markets, while others must achieve their ends by fighting regulated firms in the federal courts. Some have very narrow responsibilities.... Others, like the Occupational Health and Safety Administration, regulate every business in the nation.” Cf. Richard Noll (Ed.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*, U.C. Press, Berkeley, 1984, p. 10.

3 “Considerando-se o grau de independência que deve ter a agência, é admissível conceber que possa, eventualmente, ter uma competência quase judicial”. “Considerando a importância estratégica das decisões dessas agências reguladoras, talvez se justificasse que as ações contra as suas decisões – e eventualmente contra outras autarquias de caráter especial com características análogas, como o Banco Central e a Comissão de Valores Mobiliários – fossem de competência originária dos Tribunais Regionais Federais. É uma sugestão que se faz desde logo ao legislador, considerando os problemas que já surgiram no passado”. Arnoldo Wald e Luiza Rangel de Moraes, “Agências Reguladoras”, *Revista de Informação Legislativa*, a.36, n.141, jan./mar., 1999, pag. 159 e 165.

poder entre os poderes, exercido por novas agências reguladoras, que apontam para a existência de um “Estado dentro do Estado”.<sup>4</sup>

A relação deste (*mini*) Estado com o outro Estado que lhe dá origem ainda demandará enorme trabalho de ajuste. Reparem que, ao delegar-lhes funções assim complexas, o Legislativo deu-lhes um mandato com contornos imprecisos. Não poderia ser diferente, tendo em vista a complexidade das atividades que regulam. Caberá, no modelo atual, às próprias agências fundar mais completamente os poderes decorrentes do mandato genérico, buscar formas práticas de *reinforcement* de seus comandos, gerar e manter a legitimidade de sua atuação, determinar e garantir suas fronteiras jurisdicionais.<sup>5</sup>

Essa inevitável imprecisão do mandato gera precedente inquietude cívica. O usuário dos serviços e produtos regulados é, antes de ser usuário, eleitor daqueles que conferiram mandatos às agências. Estes, legisladores, não reservaram para si supervisão legislativa das atividades mandatárias. Não se reservou, portanto, ao mandante último, o eleitor, poder sobre aqueles que regularão áreas cruciais de sua vida.

Transformado apenas em consumidor, o cidadão eleitor carece de meios para inquirir e interpelar o (*mini*) Estado que governará a água

4 Desde a década de 30, nos EUA, chamou-se de **quarto poder** às atividades atribuídas às agências. O Comitê Brownlow (Committee on Administrative Management), no Governo Franklyn Roosevelt, dizia que eram, em verdade, miniaturas de governos independentes, que constituíam um “fourth branch of the government”, in Giandomenico Majone, *Regulating Europe*, Routledge, Londres, 1996, p.288. Confira, em adição, David M. Welborn, *Regulation in the White House: The Johnson Presidency*, University of Texas Press, 1993, especialmente o capítulo 2, “The Fourth Branch”; a referência ao **quarto poder** é também corrente em J. Luis Guasch e Pablo Spiller, *Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues, and the Latin America and Caribbean Story*, World Bank Latin American and Caribbean Studies, 1999.

5 “Daí os americanos dizerem: ‘as agências reguladoras exercem atividade legislativas, jurisdicional e executiva’. “Os americanos... discutem os limites da possibilidade de delegação do poder legislativo às agências. “Nós, quando tratamos dessa questão, jamais admitimos que há delegação de poder legislativo. Usamos uma forma mais ‘francesa’: a administração pública tem também função normativa, que não se confunde com a função normativa legislativa’. “Os americanos são mais crus ao enfrentar essa realidade. Dizem: ‘é função legislativa sim, que poder legislativo delega, mas há um limite para a delegação’. “No fundo estão todos dizendo a mesma coisa; uns com honestidade chocante, outros, revestindo o fenômeno dentro de categorias que o tornam mais palatáveis, tendo em vista a idéia de separação de poderes que nos é tão cara”. Carlos Ari Sunfeld, “Agências Reguladoras do Serviço Público”, in **10 Anos de Constituição: Uma Análise**, XIX Congresso Brasileiro de Direito Constitucional, Instituto Brasileiro de Direito Constitucional/Celso Bastos Editor, São Paulo, 1988, p. 134. Registre-se que Carlos Ari Sunfeld é o autor da minuta do projeto de lei que criou a ANATEL e assessorou sua tramitação.

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.

Não é a primeira vez, na história recente do país, que se retira do concerto das instituições tradicionais um naco institucional considerado estrategicamente fundamental, como as agências reguladoras. O deslanchar do processo de industrialização, em JK, utilizou-se, ainda que como escapismo transitório ao sistema político, dos Grupos de Trabalho, por delegação legislativa, para reproduzir, em seu interior, o macrocosmo decisório do Estado, sem as barreiras e delongas típicas do processo político. Talvez seja este o mais drástico exemplo de insulamento burocrático na história recente. Mas não foi o único, nem o último. Elites modernizantes, burocráticas, militares e empresariais, freqüentemente procuraram se valer da mesma estratégia para alavancar processos inovadores, procurando protegê-los do jogo político tradicional.

As prévias encarnações de escapismo institucional, ou insulamento burocrático, como o chamamos originalmente,<sup>6</sup> ainda que bem-sucedidas, tiveram vida limitada, sendo, após seu ciclo de vida, incorporadas pela velha ordem, pelo velho regime.

Vale, portanto, a indagação sobre a durabilidade do atual experimento regulatório através de agências independentes, criadas em meio a um processo de privatização intenso. As agências, criaturas recentes, florescem nos três níveis de governo, existindo, hoje, como se verá em detalhe, 13 agências federais, 22 agências estaduais e pelo menos 5 municipais.<sup>7</sup> Florescem as agências simultaneamente à presença, igualmente criaturas novas, de milhares de conselhos municipais ligados às políticas públicas e ao intenso incremento do número de órgãos colegiados na burocracia federal, como se estivéssemos observando

um período da história das políticas públicas no qual se valoriza a decisão colegiada e incentiva-se a aproximação do agente da política com seu público-alvo.

A criação das agências prescindiu, até o momento, de um verdadeiro regime regulatório amplo, que desse sentido global à nova instância regulatória. As unidades regulatórias agem independentemente de um marco de referência, exceto os contratos das áreas em que atuam, quando os há, visto que em setores onde não houve privatização agora também se alojam agências, vistas, no imaginário administrativo recente, como solução para velhos problemas que demandem ação considerada moderna e eficiente. As agências, ou pelo menos a menção de sua instalação, parecem carregar consigo as soluções nunca antes encontradas pela burocracia tradicional.

Vivemos, pois, um período fértil à reprodução das agências. Sua existência, como entidades independentes, traz consigo um punhado de problemas relevantes, tais como o da delegação legislativa e o da invasão de territorialidades institucionais, além de várias questões ligadas à legitimidade política, no que se refere a sua competência delegada, e de legitimidade substantiva, no que se refere a seus procedimentos internos, principalmente aqueles de natureza quase-judiciária.

No momento em que se fala no controle das agências, na regulação do regulador, dificilmente encontraremos soluções, se desejarmos que o modelo seja permanente, que prescindam da emergência de um novo direito administrativo, especificamente voltado para o território da regulação, no bojo do qual se garanta a supervisão política – e, portanto, a devida legitimidade frente ao soberano delegante, o eleitor – por parte de comissão especial do Congresso e que possa prever, explicita e cristalina, a obediência de princípios diante da agenda política vencedora, além de materializar certo grau de judicialização dos processos internos às agências, garantindo sua transparência, publicidade e processo devido. Claro, a multiplicação de agências e seu espraiamento para novas áreas distantes das originais, as privatizadas, pode dilapidar a elegância e a parcimônia do modelo.

6 Cf. Edson Nunes e Barbara Geddes, "Dilemmas of State-Led Modernization in Brazil", in Wirth, J., Nunes, E. e Bogenschield, *State and Society in Brazil: Continuity and Change*, Westview Press, Boulder, 1987. Ver também NUNES, Edson. *A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 3ª edição, 2003.

7 Dados atualizados até junho de 2005. Observatório Universitário. Documento de Trabalho n° 7, junho de 2005.

Grande parte da atividade estatal é atividade regulatória, existindo centenas de órgãos que a ela se dedicam.<sup>8</sup> Não parece natural que toda essa atividade comece a transitar em direção ao modelo de agências independentes. Esta modalidade de regulação pode ser adequada a algumas instâncias intensivas em conhecimento técnico, mas nem sempre indicada para todo e qualquer aspecto da política regulatória. O modismo administrativo tende a ser atraente, com enorme capacidade de conversão de novos adeptos. Se vier a prevalecer sobre a criteriosa definição de áreas de atividade, de novo, pode ser dilapidada a unicidade do experimento recente, levando-o até a banalização. Claro, esta é hipótese radical, mas com bons antecedentes na memória institucional brasileira.

## 1.2. INSPIRAÇÃO DO REGIME REGULATÓRIO BRASILEIRO: A MATRIZ AMERICANA

Regimes regulatórios são arranjos político-institucionais, uma configuração historicamente específica de políticas e instituições que estruturam o relacionamento entre interesses sociais, o Estado e os atores econômicos, tais como empresas, sindicatos e associações rurais, em múltiplos setores da economia (Eisner, 1993). São, portanto, padrões de intervenção político-institucional, que estruturam as relações entre Estado e mercado.

Entendidos, sob uma perspectiva nacional, esses regimes constituem uma específica constelação de idéias e instituições que definem a relação entre o Estado, as empresas ou as organizações reguladas. As idéias, ou a orientação impressa ao regime, fornecem direção e

*destinada de regulação*

*70*

*3*

<sup>8</sup> Por economia de argumento, estarei usando, ao longo do texto, o termo regular em conformidade com o seguinte enunciado de Carlos Ari Sundfeld, "Agências Reguladoras de Serviço Público" in **10 Anos de Constituição: Uma Análise**, IBDC, SP, 1998, p. 134.: "O que estamos entendendo por regular, produzir normas jurídicas gerais e abstratas sobre o desenvolvimento dessas atividades [desempenhadas por particulares], atribuir ou suprimir aos particulares o direito de desempenhar essas atividades, é dizer, dar-lhes autorizações, concessões, permissões, licenças, ou outras formas de atos pelos quais os particulares são habilitados a desempenhar atividades, serviços públicos ou não, e estas agências reguladoras têm o poder de fiscalizar a prestação do serviço, aplicar sanções, e também – o que é um fenômeno interessante e que será fruto de muito debate entre nós – de dirimir conflitos entre particulares".

forma a ele, mesmo não sendo plenamente realizadas nas instituições e nas políticas postas em prática. Essa dimensão refere-se à aderência, ou subordinação, dos atores do Estado a doutrinas, ou sua crença em métodos de intervenção governamental na economia.

Uma segunda dimensão refere-se às instituições, ou à organização e à articulação do regime, na sua relação com os agentes privados. As instituições se constituem pelas idéias somadas a contextos – incentivos e restrições – institucionais preexistentes e acabam modificando, na prática, as idéias que as inspiraram (Vogel, 1996).

A importação de inovações institucionais não traz consigo o contexto cultural e jurídico originário.<sup>9</sup> Ao contrário, requer profundas adaptações na sua transposição. Portanto, antes de voltarmos ao contexto brasileiro e à gênese das agências, torna-se necessário observar a matriz regulatória que inspirou sua criação: o modelo americano, seu contexto e história, para adequadamente relativizar e colocar em perspectiva o experimento de inovação brasileiro. Ressalte-se, desde logo, que a matriz americana vem se aperfeiçoando, sendo reformada e posta à prova por mais de um século, desde a criação da sua primeira agência reguladora, a Interstate Commerce Commission (ICC), em 1887.

Ao analisar a história americana, distinguem-se várias configurações de políticas, valores e instituições caracterizando, ao longo do tempo, distintos regimes regulatórios. A despeito de pequenas diferenças taxionômicas, enumerem-se pelo menos quatro distintos regimes e épocas: 1) regime de mercado; 2) regime corporativista; 3) regime societal e 4) regime de reforma regulatória.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> "É irrespondível o argumento de que se trata de figura desenvolvida em outros países, em virtude de peculiaridades próprias e cuja implantação no Brasil representa um rompimento com a tradição de nosso Direito. No entanto, esta ponderação não autoriza pura e simplesmente recusa na adoção do instituto. Basta uma passada de olhos no nosso sistema jurídico para identificarmos um sem número de figuras importadas do estrangeiro, algumas delas razoavelmente incompatíveis com nosso sistema. O problema não é a origem do instituto, mas sua adequação ao Direito brasileiro", Marçal Justen Filho, no Prefácio ao livro de Leila Cuéllar, **As Agências Reguladoras e seu Poder Normativo**, Ed. Dialética, São Paulo, 2001.

<sup>10</sup> Nesta seção, fazemos uso da sequência de regimes proposta por Marc Allen Eisner, **Regulatory Politics in Transition**, Johns Hopkins University Press, 1993. Classificação compatível, mas com nomenclatura ligeiramente distinta pode ser observada em Richard Harris e Sidney M. Milkis, **The Politics of Regulatory Change**, Oxford University Press, 1966. \*

## 1 – REGIME DE MERCADO

A Revolução Industrial trouxe consigo grandes monopólios, companhias concentradas e integradas verticalmente, além de intensa urbanização, favelização e relações trabalhistas conturbadas. Neste contexto, grupos fragilizados tais como atacadistas, pequenos comerciantes, pequenas manufaturas, sindicatos e intelectuais progressistas, dentre outros, sentiam-se ameaçados pelo poder dos monopólios.

Neste quadro surge o movimento progressista, no final do século XIX, liderado por intelectuais das novas disciplinas das ciências sociais como sociologia, economia, ciência política e antropologia. Submeteram as instituições americanas à análise crítica. Viram nelas instrumentos do poder e da vontade dos grandes monopolistas capitalistas, principalmente os barões ferroviários da época.

Para os Progressistas (antecessores, à sinistra, dos intervencionistas, ou “liberais” de hoje), o capitalismo monopolista deveria ser controlado de forma a impedir a excessiva concentração de firmas e a manipulação de preços. Para tanto, iniciaram movimento pela regulamentação das atividades econômicas nos Estados Unidos.

Resumidamente, a visão progressista baseou sua preferência por:

- a) dados científicos e quantitativos que justificassem a elaboração de políticas públicas e equacionassem os problemas sociais;
- b) estruturas burocráticas especializadas, conduzidas por *experts*, para a administração de políticas públicas, separando funções administrativas e políticas;
- c) livre empresa e liberdades individuais, com base em estruturas políticas econômicas descentralizadas;
- d) capacidade do Estado, através de burocracias administrativas eficientes, de conduzir e direcionar forças concentradoras e potencialmente ameaçadoras do capitalismo, sem interferir em sua evolução histórica;
- e) ligação entre a universidade e a administração pública, encorajando a participação de intelectuais acadêmicos no governo, utilizando seus conhecimentos especializados na elaboração de

políticas públicas e na execução de funções administrativas;

- f) conhecimento científico e instituições públicas corretas, servindo para aperfeiçoar o ser humano e melhorar sua condição de vida.

O termo “progressista” advém dessa visão otimista do conhecimento e das instituições como ferramentas de resolução de problemas e aprimoramento da sociedade, conduzindo ao progresso. A visão de mundo dos progressistas impulsionou políticas de regulamentação de atividades econômicas pelo Estado, a estruturação de burocracias estatais especializadas baseadas em *expertise* científico e a procura de um elo permanente entre a universidade e o governo, características enraizadas na sociedade americana até hoje, especialmente visíveis na sua política regulatória.

Neste contexto, nasceu, em 1887, a primeira agência reguladora americana, a *Interstate Commerce Commission* (ICC), conforme modelo federativo-progressista, com o objetivo de regulamentar preços e evitar a concentração excessiva do setor ferroviário. A agência seguiu o modelo Progressista de uma burocracia especializada, administrativamente independente dos processos políticos. Mantinha-se, entretanto, dependente do Legislativo quanto à nomeação dos seus integrantes, determinação de suas diretrizes e estipulação de seu orçamento e legalmente dependente do Judiciário na determinação da constitucionalidade de suas ações.

O ICC, produto de interesses tão diversos, recebeu diretrizes vagas do Congresso americano. Em decorrência, praticamente toda intervenção da agência resultava num processo legal e no bloqueio de suas ações pelo poder judiciário, mais orientado por uma filosofia de livre mercado e não-interferência, conforme interesses industriais. Como conseqüência, nos primeiros anos da regulamentação ferroviária nos Estados Unidos não se conseguiu de fato controlar os preços<sup>11</sup> e a

<sup>11</sup> Outras manifestações regulatórias na época foram o *Sherman Anti-Trust Act*, de 1890, cuja forma ampla e vaga visava impedir a concentração excessiva na indústria como um todo. A lei era tão imprecisa que envolveu várias indústrias em processos legais, ocasionando tamanha inquietação entre o empresariado, a ponto de se mobilizar pela criação de outra agência regulatória capaz de concretizar e implementar de forma clara as diretrizes da lei. Esta agência foi a *Federal Trade Commission* de 1914 para a regulamentação da indústria e comércio. Previsivelmente, sofreu o mesmo destino da ICC, obtendo do Congresso um mandato amplo demais e diretrizes imprecisas, enfraquecendo a agência e impedindo-a de controlar as forças concentradoras de toda a indústria americana.

concentração no setor ferroviário. Embora tenha sido a primeira agência nacional no gênero, foi de fato moldada em exemplos de agências estaduais já existentes há mais de 20 anos.

## 2 – REGIME ASSOCIATIVO/CORPORATIVO

A Grande Depressão da década de 1930 resultou na mobilização de grupos empresariais com problemas de excesso de capacidade e queda de preços, grupos sindicais com problemas de desemprego ou ameaça ao emprego, grupos da sociedade civil e da imprensa acudados pela crise social e pela desestruturação do *american way of life*. A concentração de variada gama de interesses impulsionou o sistema regulatório para bases mais corporativas, repousando nas políticas do New Deal.

Este sistema colaborativo Estado-indústria era conhecido desde a Primeira Guerra Mundial, com a criação do War Industries Board (WIB). O WIB tinha como objetivo mobilizar e organizar setores economicamente produtivos da sociedade americana, atendendo às exigências da Grande Guerra. Através de seus 57 setores de produção, articulava grupos empresariais em busca da estabilidade de preços, priorizando a produção e agilizando o processo de compras das forças armadas.

Na escala em que foi implementado, o sistema WIB foi uma experiência inédita nos Estados Unidos. Ensejou uma nova articulação das relações Estado-indústria, através do planejamento e da cooperação, mediada por uma burocracia especializada, conforme o ideário do então ministro da indústria e do comércio, Herbert Hoover. Posteriormente, como presidente da República, Hoover daria continuidade a este modelo, na década de 1920. As associações setoriais formadas durante o período WIB perduraram, tornando-se importante base para o regime corporativista que resultaria de uma outra emergência – a Grande Depressão.

O fundamento desse novo regime foi o National Recovery Act (NRA), lei estabelecida em junho de 1933 pelo governo de Franklin Roosevelt, como parte do New Deal, objetivando recuperar a economia americana e combater o desemprego. Para sua administração foi criada

uma agência, o National Recovery Administration, segmentada, assim como o WIB, de modo a atender vários setores produtivos.

Uma das funções do NRA era implementar o National Industrial Recovery Act (NIRA) de modo a combater a deflação e o excesso de capacidade da indústria, através de um plano de quotas de produção e fixação de limites de preços distorcendo, assim, a “intocável” idéia de “livre mercado” ao permitir a cartelização. Para isso, determinou a formação de outras estruturas burocráticas como o Business Advisory and Planning Council que contou com a participação de executivos das maiores empresas americanas (General Electric, AT&T, General Motors, Dupont, Sears Roebuck, US Steel), cujas presenças no recém-criado Industry Advisory Board foram cruciais para a garantia do projeto de reformas do New Deal. Forjou-se, assim, uma aliança Estado-indústria que legitimou a cartelização industrial, coordenando a produção, aumentando preços, contrariando princípios das leis antitruste e das agências reguladoras como o ICC e o Federal Trade Commission (FTC).

Essas agências e outras estruturas burocráticas, criadas no período como parte do NIRA, passaram a ser mediadoras no projeto de reforma, organização e recuperação dos setores produtivos americanos. Entre as novas iniciativas regulatórias criadas com este propósito destacam-se:

1) O Agriculture Adjustment Act (AAA), de maio de 1933. Criação de uma agência, a Agriculture Adjustment Administration, no Ministério da Agricultura dos Estados Unidos (USDA), para replicar, no setor agrícola, o que o NIRA fazia pela indústria, ou seja, cartelização voluntária, supervisionada pelo governo.

O USDA trabalhou com as já existentes associações de agricultores visando a expandi-las de modo a incluir os médios e pequenos agricultores. O programa do AAA obteve participação de 70% a 98% dos diversos setores agrícolas e incluía: a estipulação de número de hectares utilizados, tipo, quantidade e preço de produtos; políticas de subsídios de exportação; pagamentos extras para desencorajar excesso de produção; empréstimos especiais; e a compra de produção extra

pelo governo. Os resultados do programa indicaram que até 1935 os preços dos produtos agrícolas aumentaram em 66%, enquanto a renda dos agricultores duplicou com relação à renda nacional.

As políticas regulatórias implementadas pela USDA acabaram por favorecer os grandes agricultores por causa da sua maior escala e vantagem tecnológica. Essas são políticas que persistem até hoje, embora sejam alvos das críticas dos opositores da regulamentação, como George Stigler, entre outros.

2) O *National Labor Relations Board* (NLRB), uma agência independente do Ministério do Trabalho (*Department of Labor*), criada como parte do *National Labor Relations Act* de 1935. O NLRB, dirigido por três especialistas nomeados pelo presidente e confirmados pelo Senado, se constituiu numa agência altamente profissionalizada, dominada por advogados, que colaborou com várias organizações informais de trabalhadores no cumprimento de várias metas: a) estabelecer um processo de reconhecimento oficial dessas organizações através de um sistema de certificação de sindicatos; b) legitimar o processo de barganha coletiva (*collective bargaining*); c) proteger trabalhadores membros de sindicatos de discriminação ou intimidação por parte de seus empregadores; d) assegurar o cumprimento das leis de salário mínimo e carga horária máxima de trabalho estabelecida pelo *National Labor Relations Act*; e) servir como um fórum legal para disputas e conflitos entre trabalhadores e empregadores. O NLRB foi um marco na história trabalhista americana porque introduziu o Estado como coadjuvante do trabalhador e ajudou a criar os sindicatos poderosos (como o *American Federation of Labor – AFL* –, até hoje um dos mais poderosos sindicatos americanos), até então inexistentes.

3) O *Securities and Exchange Commission* (SEC), agência independente criada em 1933 para regular um mercado financeiro inteiramente caótico e quebrado desde o *crash* de 1929. O SEC foi considerado um modelo de eficiência e competência, e seu diretor, James Landis, foi um dos grandes visionários da história da regulamentação nos Estados Unidos. Em seu livro de 1938, *The Administrative Process*, descreveu o ideal regulatório conforme conceitos de cooperação Estado-indús-

tria, separação entre política pública e administração, e transparência (*Sunshine*). Estruturou sua agência conforme esses conceitos, e ele mesmo, junto com um grupo de outros advogados, escreveu as leis que reformaram o mercado.

Entre as reformas regulatórias de Landis estão: 1) a separação entre bancos de investimento e bancos comerciais (*Glass-Steagall Banking Act*, de 1933); 2) a divulgação de informação detalhada (transparência) sobre novos títulos/ações emitidos e de títulos/ações já existentes no mercado (*Securities Act*, de 1933, e *Securities Exchange Act*, de 1934, respectivamente). Essa informação teria de ser verificada e comprovada por um contador independente; 3) o controle oficial sobre a compra e venda informal de ações (*Maloney Act*, de 1938); 4) o registro de todas as holdings de serviços públicos (*Public Utility Holding Act*, de 1935).

Ao implementar as reformas, Landis procurou manter vivo o espírito progressista do novo regime regulatório do *New Deal*, colaborando com todos os setores afetados (banqueiros, corretores e donos de corretoras, contadores, empresários) por intermédio das associações representativas desses setores (por exemplo, as Associações dos Contadores e dos Corretores de Bolsa, a última formada especialmente para lidar com o SEC). Através de discursos, reuniões e conferências com as Associações, defendeu a idéia de auto-regulamentação (*self-government*), garantindo que o novo sistema regulatório do SEC seria de cooperação e incentivos e não de coerção. Landis também contou com a colaboração de Joseph Kennedy como membro do SEC, conhecido especulador e símbolo da impetuosidade gananciosa dos integrantes do mercado financeiro. A presença de Kennedy, no entanto, serviu para acalmar importantes investidores e provou ser um elo importante entre o governo e o empresariado.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> É grande o papel de lideranças individuais na constituição e eficácia do aparato regulatório americano. Homens como Charles Francis Adams, Louis Brandeis, James Landis, Alfred Kahan, Stephen Bryer, hoje ministro da Suprema Corte, tiveram papel crucial na concepção, materialização e aperfeiçoamento do sistema regulatório americano. Imperdível, neste sentido, a leitura de Thomas K. McCraw, *Prophets of Regulation*, Belknap Press, Cambridge, 1984.

Outras agências criadas na época contribuíram para a cartelização do sistema de transportes. Entre elas, o Federal Maritime Commission (1936 – transporte marítimo) e o Civil Aeronautics Board (1938 – indústria de aviação). Em adição, o ICC implementou o National Motor Vehicles Act, de 1935, cartelizando o transporte rodoviário. Também foi criado o Federal Communications Commission (1934), garantindo o monopólio da AT&T.

Além das agências que propiciaram, pela cartelização, estabilidade num período de crise, outras novas agências foram criadas para regulamentar setores previamente livres, como o Food and Drug Administration (1932 – alimentos e remédios) e o Federal Deposit Insurance Corporation, regulamentando o setor de seguros, em 1933.

### 3 – REGIME SOCIETAL

A característica mais marcante deste regime, iniciado no final da década de 1960, foi a da correção de externalidades do sistema capitalista e se caracterizou pela regulamentação de proteção ao meio ambiente, à saúde pública, ao consumidor e ao trabalhador. Em decorrência, também é chamado de “regime da regulação social”.

Este novo momento regulatório se diferencia dos anteriores por quatro características principais: 1) utilizando conhecimento técnico-científico, procurou-se, em muitas instâncias, estimar o futuro impacto sobre a saúde e o meio ambiente de determinadas políticas públicas e atividades empresariais; 2) intensiva utilização de tecnologias sofisticadas como base para a determinação da necessidade de regulação nas novas áreas; 3) democratização do processo regulatório, abrindo as audiências sobre políticas regulatórias para a participação de grupos de interesse da sociedade civil envolvidos nos movimentos pela regulamentação; 4) zelo pelo apuro procedimental, “judicialização” dos procedimentos administrativos/regulatórios de modo a, com a garantia do “due process”, dar chance de voz aos variados interesses envolvidos.

É desse período a formação de vários grupos de interesse públicos (*public interest groups*) largamente de orientação ambiental, constituindo um conjunto de ONGs de profunda importância para a agenda regulatória contemporânea. Entre esses grupos estavam Environmental Defense Fund (1967), o Consumer Federation of America (1968), Friends of the Earth (1969), Common Cause, Center for Auto Safety e Environmental Action (1970), e Public Citizen (1971).

As agências criadas nessa época foram a Environmental Protection Agency, (EPA – agência independente, 1970, para a regulamentação do meio ambiente), a Occupational Health and Safety Commission (OHSO – agência embutida no Ministério de Trabalho, 1971, para a regulamentação do ambiente de trabalho) e o Consumer Product Safety Commission (CPSC – agência independente, 1972, para regulamentação de segurança e qualidade de bens de consumo).

Todas essas agências contavam com cientistas e advogados no seu quadro profissional, dependiam de pesquisas quantitativas e científicas detalhadas e tinham diretrizes claras com relação aos objetivos e prazos a serem cumpridos, sendo as audiências abertas às organizações interessadas e afetadas pela regulamentação. As agências passam a constituir-se também como instância de recurso na disputa de questões legais, como ações contra empresas não cumpridoras das exigências regulatórias.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> O EPA é um exemplo claro desta nova ordem regulatória. A agência foi estabelecida com o mandato de implementar as novas leis ambientais estabelecidas pelo Congresso – a *Clean Air Act* (Lei do Ar Limpo, 1970) e a *Clean Water Act* (Lei da Água Limpa, 1972). Cada lei incluía estipulação rígida e detalhada com relação a metas e prazos. O *Clean Air Act*, por exemplo, orientava o EPA a estabelecer padrões nacionais de qualidade de ar em espaço de tempo pré-fixado. Com relação à indústria automobilística, a Lei estipulava que a agência deveria impor uma redução na emissão de gases carbônicos de 90% até o ano de 1975. A agência teria o direito de penalizar indústrias não-cumpridoras da lei em US\$ 10.000 por carro. A tecnologia para implementação dessas metas era não-existente e precisaria ser desenvolvida pela indústria.



**Quadro 1**  
**Comparação dos regimes regulatórios americanos**

	REGIME DE MERCADO <i>(final do século XIX/virada do século XX)</i>	REGIME ASSOCIATIVO-CORPORATIVISTA <i>(New Deal/década de 1930)</i>	REGIME DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL <i>(Final da década de 1960/Princípio da década de 1970)</i>	REGIME DE REFORMA REGULATÓRIA <i>(final da década de 1970/década de 1980)</i>
<b>FORÇAS SÓCIO-ECONÔMICAS Mobilizam</b> →	Revolução Industrial; surgimento de grandes monopólios industriais; manipulação de preços ameaça sistema político econômico descentralizado	Grande Depressão.	Prosperidade do Pós-Segunda Guerra, expansão da infra-estrutura urbana, das telecomunicações (satélite, televisão) e da educação superior em massa; o estabelecimento da vida nos subúrbios e o advento da Guerra do Vietnã.	Inflação, Recessão ( <i>Stagflation</i> ), Guerra do Vietnã, Escândalo do Watergate, Crise do Petróleo ocasionam uma crise da sociedade e do Estado americano conhecida como <i>Malaise</i> .
<b>GRUPOS DE INTERESSE Influenciados por</b> →	Intelectuais Progressistas; imprensa; agricultores; atacadistas; pequenos comerciantes e fabricantes ameaçados pelos poderes concentradores dos Monopolistas	Grandes Industriais e Financistas; Sindicatos; Agricultores; Grupos de Cidadania se mobilizam para combater excesso de capacidade e produção, desemprego e deflação.	Intelectuais da New Left (décadas de 1950 a 1970); beatniks, minorias de negros e mulheres lutando pelos Direitos Civis e de igualdade social, e estudantes protestando contra a Guerra do Vietnã ampliam o seu ativismo político ao organizar grupos de cidadania pela proteção do consumidor, do trabalhador, e do meio ambiente.	Economistas da academia e do governo procurando soluções para combater a inflação e melhorar a eficiência econômica; empresários buscando a diminuição de encargos sociais e de regulamentação; políticos procurando temas para mobilizar o público.
<b>IDÉIAS ocasionam</b> →	Movimento Progressista afirma necessidade de controlar monopólios através de burocracias neutras e especializadas administradas por experts e independentes do sistema político.	Idéias Progressistas de regulamentação através de agências: individualismo, liberdade e colaboração Estado-indústria formam a base associativo-cooperativista de setores produtivos sob orientação do estado (herdado do sistema do WIB da Primeira Guerra Mundial).	Idéias da New Left, movimento crítico a perda da cidadania diante das instituições políticas dominadas pelos elites do poder; críticas influenciam ativistas políticos como Ralph Nader, que clamam por retomada da cidadania através da militância política, do questionamento das instituições e do controle pelo cidadão de políticas sociais e industriais.	Críticas profundas à regulamentação feitas ao longo das décadas de 1960 e 1970 por economistas como Alfred Kahn e George Stigler, entre outros, revelam que a regulamentação protege excessivamente indústrias, gerando preços artificialmente altos e ineficiência econômica, ou imputa custos exageradamente altos a empresas, inibindo o poder de competir e o desenvolvimento tecnológico (no caso da regulamentação social).

**Quadro 1 (continuação)**  
**Comparação dos regimes regulatórios americanos**

<b>RESULTADO REGULATÓRIO</b>	REGIME DE MERCADO <i>(final do século XIX/virada do século XX)</i>	REGIME ASSOCIATIVO-CORPORATIVISTA <i>(New Deal/década de 1930)</i>	REGIME DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL <i>(Final da década de 1960/Princípio da década de 1970)</i>	REGIME DE REFORMA REGULATÓRIA <i>(final da década de 1970/década de 1980)</i>
	A agência independente com mandato amplo e diretrizes vagas:  Interstate Commerce Commission (1887) Federal Trade Commission (1914)	Ampliação do sistema regulatório; Organização de Cooperativas Setoriais sob um sistema de autorregulamentação orientado pelo Estado, através da criação de novas agências para cada setor:  Federal Home Loan Bank Board (1932) Commodity Credit Corporation (1933) Federal Deposit Insurance Corporation (1933) Securities and Exchange Commission (1934) Federal Communications Commission (1934) National Labor Relations Board (1934) Federal Maritime Commission (1936) Agricultural Marketing Service (1937) Civil Aeronautics Board (1940)	A criação de novo sistema regulatório social para proteção do consumidor, do trabalhador e do meio ambiente cujo processo é aberto para a participação de grupos organizados de cidadania: agências criadas neste sistema têm diretrizes claras na implementação de novas leis sociais e ambientais, baseando-se em especificações técnicas:  Environmental Protection Agency (1970) Federal Railroad Administration (1970) National Highway Traffic Safety Administration (1970) National Oceanic and Aeronautic Administration (1970) Postal Rate Commission (1970) Consumer Product Safety Commission (1973) Occupational Health and Safety Administration (1973) Economic Regulatory Administration (1974) Nuclear Regulatory Commission (1975) Securities and Federal Grain Inspection Service (1976) Office of Surface Mining (1977)	A desregulamentação de vários setores econômicos, começando pelos de aviação e de transporte (1978), abrindo estes para a competição, liberalizando políticas de preços e de entrada. Outros setores a serem desregulamentados foram os de energia e de telecomunicações, com a quebra do monopólio da A T & T em 1984.  Na década de 1980, Ronald Reagan, a exemplo de Thatcher, prometeu desregulamentar os setores sociais de proteção ao consumidor e ao meio ambiente. Por causa da forte e eficaz rede de lobby público, que mobilizou a população contra as reformas de Reagan, seu projeto não teve muito êxito e muitas regulações permaneceram intactas.

## 4 – REGIME DE EFICIÊNCIA E REFORMA REGULATÓRIA

Estudos críticos sobre a regulamentação, feitos ao longo das décadas de 1960 e 1970 por economistas importantes como George Stigler e Alfred Kahn apontaram o excesso regulatório como importante causa da ineficiência de empresas americanas. A exagerada proteção a setores da indústria contribuiria para manter preços artificialmente altos, além de dificultar o desenvolvimento tecnológico.<sup>14</sup>

Com o endosso de políticos como Ted Kennedy, Jimmy Carter e Gerald Ford, ganha corpo um movimento pela desregulamentação de diversos setores industriais (começando pelo da aviação comercial) como fórmula para combater a inflação, aumentar a eficiência econômica, minimizar a intrusão do Estado na economia e proteger o interesse do consumidor. Nessa época foram desregulamentados, além da aviação comercial, os setores de transportes, abrindo-os para competição, liberalizando preços e flexibilizando regras de entrada.

A desregulamentação continua na década de 1980 com Ronald Reagan que, além de quebrar os monopólios de telecomunicações e energia, lança um ataque à regulamentação do meio ambiente e de proteção ao consumidor (chamada regulamentação social). Apesar dos esforços de Reagan, nomeando diretores de agências como o EPA e o FTC fortemente contra a regulamentação e restringindo o orçamento das agências, o mandato destas permaneceu essencialmente intacto devido ao sucesso do *lobby* de grupos de interesse que mobilizaram com eficiência a oposição da sociedade ao programa do presidente Reagan.

14 Destaca-se o trabalho pioneiro do economista da Universidade de Yale, Michael Levine, com seu estudo da década de 60 "Is Airline Regulation Necessary?". Levine foi um dos primeiros a comparar setores não-regulamentados da indústria de aviação comercial (vôos charter no Texas e na Califórnia) com os submetidos à regulamentação. Levine constatou que os setores não-regulamentados ofereciam vôos até 60% mais baratos. Seu estudo chamou atenção de Stephen Breyer, assistente do Senador Ted Kennedy em 1975, que iniciou uma campanha pela desregulamentação da indústria de aviação comercial no Senado americano. Mais tarde, Alfred Kahn, o "pai" do *airline desregulation*, o chamou para ser seu assistente especial no *Civil Aeronautics Board*.

## 1.3. REFORMA DO ESTADO NO BRASIL: CONTEXTO, PRINCÍPIOS E OBJETIVOS

A mudança formal do regime regulatório brasileiro ocorreu paralelamente ao processo global de reforma administrativa, tanto nas idéias que preconizava, quanto nas instituições que pretendia constituir. Logo no início da década de 1990, o Brasil foi fortemente influenciado, política e economicamente, pela idéia de reforma do Estado – processo que também vinha se alastrando desde os anos 1980 no cenário internacional. Diante do contexto de estagnação econômica e crise fiscal em que se encontravam inúmeros países, tornou-se praticamente consensual o prognóstico de redução da intervenção do Estado na economia, a necessidade de liberalização dos mercados através da privatização de empresas estatais e a redefinição dos papéis do Estado<sup>15</sup> (Bresser Pereira, 1995).

Um dos enfoques defendidos propunha o estabelecimento de um Estado mínimo, com pouca ou nenhuma interferência estatal na economia, quadros funcionais reduzidos, abertura ampla e irrestrita das economias (antes protegidas) ao livre jogo de mercado do capital internacional. Tal proposta, ainda que tenha sido tentada em algumas economias dos países em desenvolvimento (e causado uma série de problemas sociais e de desestruturação das economias nacionais) acabou por ser abandonada e substituída por enfoques que não excluam totalmente a presença do Estado enquanto poder regulador e fiscalizador de vários setores econômicos e enquanto instrumento de promoção do bem-estar social e do crescimento econômico (Bresser Pereira, 1995).

No Brasil, pode-se dizer que o princípio que norteou, pelo menos teoricamente, a proposta de reforma do Estado, visava à implantação de uma administração pública gerencial, englobando (Pimenta, 1999, p. 179 e 180):

- a) Privatização, enquanto venda de ativos públicos que não deveriam mais permanecer dentro do setor público;

15 Referência sobre as interpretações relativas a crise do Estado, com a discussão sobre a crise fiscal do Estado desenvolvida nos anos 1970 e os diagnósticos de economistas das agências multilaterais pode ser encontrada em Bresser Pereira (1996).

- b) A publicização, que é a transformação de órgãos estatais em entidades públicas não estatais, de direito privado e sem fins lucrativos;
- c) A manutenção, no Poder Executivo, somente daqueles funcionários públicos diretamente responsáveis pela formulação e acompanhamento da implantação de políticas públicas;
- d) A execução de serviços não diretamente vinculados à administração pública, através da contratação de terceiros;
- e) A desburocratização, através da modernização e uso da tecnologia da informação, com vistas também a uma mudança cultural nas organizações;
- f) A descentralização dos processos decisórios internos, externos e entre as esferas de governo;
- g) A implantação dos princípios da transparência e *accountability*, de forma a favorecer o controle social e de resultados da ação das agências e órgão estatais.

### 1.3.1. ANTECEDENTES DA REFORMA DO ESTADO NO GOVERNO COLLOR DE MELO (1990-1992)

Alguns passos no sentido da redefinição do papel do Estado no Brasil já tinham sido dados em 1990, durante o governo Collor de Melo, com a criação do Programa Nacional de Desestatização (PND), através da Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e pelo estabelecimento do Programa Federal de Desregulamentação, através do Decreto nº 99.179/1990. Reconhecendo a falência do Estado, o desequilíbrio e a deterioração dos serviços públicos, além da dificuldade de assegurá-los à maior parte da população, instituiu-se, ainda no governo Collor de Melo, um plano de estabilização da economia e um amplo programa de privatização como as principais metas da política do governo (Ferreira, 2000).

A Lei nº 8.031/1990, que implementou o Programa Nacional de Desestatização (PND), se tornou à expressão máxima de uma política liberalizante que inaugurava uma nova fase na administração pública brasileira. A criação do PND era justificada, pelo governo recém-empossado, em função da necessidade do Estado se concentrar nas

atividades em que sua presença fosse fundamental (educação, saúde, saneamento básico, habitação) deixando à iniciativa privada aquelas atividades “inevitavelmente” exploradas pelo setor público.<sup>16</sup> Ou seja, a percepção naquele momento era a de que o Estado deveria se retirar das atividades produtivas e voltar às chamadas atividades básicas (Modiano, 2000).

O PND conferia, em forma de lei, uma resposta ao desafio representado pela crise do Estado. O Programa previa a modernização do parque industrial do país, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial dos diversos setores da economia. No item relativo à privatização, o PND estabelecia que poderiam ser privatizadas as empresas controladas direta ou indiretamente pela União e instituídas por lei ou ato do Poder Executivo, ou aquelas criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle direto ou indireto da União.

Também em 1990 foi instituído o Programa Federal de Desregulamentação, estabelecido através do Decreto nº 99.179 e vinculado à Presidência da República. Este programa tinha, como princípios fundamentais, a preferência pelas regras de mercado, o fortalecimento do papel fiscalizador do Estado no combate ao abuso econômico e ao desrespeito ao consumidor e a descentralização das ações administrativas para outras esferas de governo, além da substituição de normas específicas por normas gerais de regulamentação. Sob a ótica da desregulamentação, o programa concentrava-se principalmente nas atividades econômicas, cujo objetivo principal era elevar o grau de concorrência na economia, desmantelando cartéis e restringindo o poder de monopólios e oligopólios. O objetivo final era que a quantidade e os preços de bens e serviços produzidos no país fossem, sempre que possível, determinados pela concorrência.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Lei nº 8.031/90, art. 1º; § 1º.

<sup>17</sup> *Subsídios para a Reforma do Estado*, vol. 3 – Desregulamentação e Novas Regulações. Rio de Janeiro: IPEA, IBAM, ENAP, 1995, 58 p.

O Programa Federal de Desregulamentação vigorou entre 1990 e 1992, período em que desenvolveu um grande esforço para enfrentar o excesso de regras então vigentes no país. Nesse período, adotou 296 medidas que visavam a remover os obstáculos ao livre exercício da atividade econômica. No entanto, de acordo com avaliações realizadas sobre esse programa (IPEA, IBAM e ENAP, 1995, p. 21), de um modo geral a desregulamentação não foi precedida de uma definição prévia sobre as áreas em que deveria incidir. A análise dos institutos de pesquisa e de administração pública IPEA, IBAM e ENAP (1995) indica que no Programa Federal de Desregulamentação seus formuladores e executores tinham uma preocupação pontual com questões decorrentes de certas normas e a convicção de que sua remoção traria benefícios importantes para a atividade econômica e a vida dos cidadãos, mas o programa carecia do estabelecimento de critérios consistentes sobre o que devia ou não ser desregulamentado e sobre as áreas estratégicas de concentração de esforços.

Outro problema identificado no governo Collor foi a mal equacionada reforma administrativa que este governo logrou empreender. Crítico do modelo de reforma administrativa proposta pelo governo federal naquele momento, Nunes (1991)<sup>18</sup> ressaltava que o governo Collor, instalado sob a égide de um conjunto de reformas que visavam a modernizar o país através de um ambicioso programa de medidas de ajuste econômico, desregulamentação, privatização, reforma administrativa, redesenho dos mecanismos de processo decisório governamental e abertura da economia, não deveria confundir elementos que porventura deveriam fazer parte do processo de reforma administrativa, como a demissão de funcionários, o fechamento e a fusão de órgãos públicos, com a reforma administrativa em si. Para o autor, a reforma administrativa, que após um ano e meio de implementação já se encontrava paralisada, deveria ser retomada a partir do apoio da máquina administrativa e das elites formadoras de opinião

18 Nunes, Edson. Modernização, Desenvolvimento e Serviço Público: Notas sobre a Reforma Administrativa no Brasil. In: *Perspectivas da Economia Brasileira*, 1992. Brasília: IPEA, 1991, 634 p.

do setor público. Observa-se, no entanto, que tal apoio era inexistente naquele momento, em face do caos estabelecido pelo próprio governo a partir das primeiras medidas provisórias que estabeleceram cortes e disponibilizações indiscriminadas de funcionários dos mais distintos escalões e atividades dos órgãos públicos.

Com o fracasso do Plano Collor (plano de estabilização econômica implementado em 16 de março de 1990), o processo de *impeachment* impetrado contra o Presidente da República em 1992 e o caos resultante do desmantelamento dos serviços públicos e da redução do funcionalismo estatal, coube a seu sucessor Itamar Franco (1992-1994) a persecução do objetivo do Programa de Privatização. De acordo com Velasco Jr. (1997),<sup>19</sup> embora o início do governo de transição que caracterizou a gestão Itamar Franco apontasse para uma possível paralisação no processo de privatização das empresas estatais, tendo em vista a falta de confiança deixada pelo governo Collor de Melo, surpreendentemente ao final do governo Itamar Franco em 1994 verificava-se que o PND seguira o curso traçado no governo anterior e que 17 processos de privatização foram levado a cabo, com uma arrecadação total equivalente a U\$ 4,7 bilhões, marca superior à do governo Collor e realmente inesperada para um presidente não identificado com posições liberalizantes.

Conforme salienta o autor, duas são as justificativas para a continuidade do PND após o *impeachment* do presidente Collor de Melo:

Não era de se esperar o cancelamento puro e simples do programa. Nessa época, uma mudança radical de rota, em termos das reformas econômicas, poderia causar uma abrupta reversão de expectativas nos investidores externos, aprofundando a crise fiscal do Estado. (...) O que se pode concluir é que a rede de apoio, que se havia constituído no governo Collor e que forneceu a sustentação ao PND nesse período, prevaleceu em relação às outras forças que desejavam uma revisão em suas diretrizes, ou mesmo sua interrupção pura e simples.<sup>20</sup>

19 Velasco Jr., Licínio. A economia política das políticas públicas: fatores que favoreceram as privatizações no período 1985/94. *Textos para Discussão*, nº 54, BNDES, Rio de Janeiro, abr. 1997.

20 Idem, p. 33 e 34.

### 1.3.2. A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Já no processo eleitoral de 1994, o então candidato à Presidência da República, Fernando Henrique Cardoso, dava sinais em seu programa de governo (*Mãos à obra, Brasil*) de que retomaria as propostas de desestatização e de reforma do Estado:

A crescente parceria com o setor privado na propriedade e gestão da infra-estrutura nacional exigirá a redefinição do papel do Estado como instância reguladora, com poder de evitar monopólios e abusos que tendem a ocorrer em situações de concentração do poder econômico. É preciso que o governo tenha realmente a capacidade de regular a prestação de serviços públicos no interesse do cidadão e dos objetivos estratégicos do país.<sup>21</sup>

Entendendo a crise brasileira como uma “crise de Estado”, esta proposta de governo considerava que era necessário se proceder a uma reforma do Estado, indispensável para a estabilidade econômica, o desenvolvimento sustentado, a correção das desigualdades sociais e regionais, o fortalecimento do Estado contra as pressões do clientelismo político e dos interesses particulares de grupos ou corporações e para tornar o Estado mais competente e voltado à inovação social, além de reforçar o seu papel regulador na economia de forma independente dos agentes de execução.

O “novo Estado” idealizado pelo bloco político capitaneado pelo PSDB deveria deixar de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, tendo que se fortalecer como promotor e regulador desse processo. Para tanto, tornava-se premente a transferência para o setor privado das atividades que pudessem ser controladas pelo mercado. A privatização seria um grande instrumento de execução dos serviços que não demandariam o exercício do poder do Estado, mas apenas o seu subsídio e acompanhamento.

<sup>21</sup> Cardoso, Fernando Henrique. *Mãos à obra, Brasil: Proposta de governo*. Brasília: s. ed., 1994.

Antes, porém, da retomada do processo de privatização iniciado no governo Collor, vários analistas indicavam a necessidade de se proceder a uma reflexão acerca de um novo marco regulatório a ser criado, uma vez que os setores na mira do processo de privatização eram os setores de infra-estrutura e serviços públicos, como energia elétrica, telecomunicações, transportes, petróleo e gás natural, entre outros, que não poderiam apenas ser privatizados e sua regulação deixada por conta do mercado, em vista do risco de substituição do monopólio público pelo privado e de perda de qualidade na prestação dos serviços públicos. De acordo com Murilo Portugal Filho, ex-coordenador do Programa Federal de Desregulamentação:

Em alguns casos a privatização requer como pré-requisito uma ampliação ou modernização do aparato regulatório existente. A experiência internacional indica que programas de privatização bem-sucedidos requerem uma ampliação e modernização do aparato regulatório, especialmente no campo dos serviços públicos.<sup>22</sup>

O estudo publicado pelo IPEA, IBAM e ENAP em 1995 (resultante dos debates ocorridos no âmbito dessas instituições em 1994) propunha que a reforma do Estado não poderia ser confundida com uma agenda negativa de desmonte das estruturas governamentais, em vista da necessidade de manutenção do Estado, dada a complexidade de funções que, em qualquer sociedade, só devem ser exercidas pelo Poder Público, ainda que mudem suas funções e formas de atuação. Neste sentido, algumas das considerações desses institutos para uma adequada redefinição da atuação do Estado no Brasil eram de que se fazia necessário:

1. Proceder a um levantamento das regulações existentes e um estudo dos condicionamentos que essas impõem ao setor público, além de seus impactos na partilha do mercado, no comportamento dos agentes econômicos e na economia em geral;

<sup>22</sup> IPEA; IBAM; ENAP. *Subsídios para a Reforma do Estado, v. 3 – Desregulamentação e Novas Regulamentações*. Rio de Janeiro, 1995, 58 p.

2. Verificar as razões para a criação e manutenção das regulações então existentes, num enfoque global do contexto econômico-social da época em que foram estabelecidas;
3. Avaliar a regulação vigente, mediante composição da situação atual e comparação com o contexto anterior, com vistas à decisão sobre sua validade ou impropriedade e ainda comparação da regulação adotada com outros instrumentos disponíveis no presente, para uma avaliação sobre alternativas mais eficazes de regulação;
4. Analisar as implicações que a eventual remoção das regulações então vigentes poderiam causar, especialmente a reação dos interesses atingidos e seus reflexos nas forças políticas e na burocracia pública;
5. Elaborar novas regulações, buscando atender às peculiaridades setoriais, à natureza das atividades a serem normatizadas e às mudanças ocorridas ou previstas nas atividades econômicas do país;
6. Constituir os meios institucionais necessários para implementar as atividades de desregulamentação, elaboração de novas regulações e controle e avaliação de seu cumprimento. A execução dessa etapa requeria a formação de grupos especializados de estudo nos órgãos setoriais, com a finalidade de identificar os problemas, recolher e elaborar propostas, formados por técnicos dotados de estabilidade e permanência na função.

Em resumo, em vista do novo governo que se aproximava, e tendo o mesmo já sinalizado durante a campanha eleitoral que retomaria o processo de desestatização no Brasil, a proposta veiculada pelos institutos de pesquisa e de administração pública visava a nortear o processo que se seguiria a partir de 1995, sugerindo a adoção de caminhos que evitassem os insucessos das estratégias empreendidas pelos governos anteriores. Antes de retomar as privatizações, o governo deveria estudar em detalhe as regulações então existentes no país, comparar com instrumentos mais modernos e talvez mais adequados a cada setor econômico, verificar os impactos das mudanças

regulatórias na economia, assim como as reações das elites políticas e burocráticas a tais mudanças, e proceder à elaboração de novos marcos regulatórios adequados a cada setor privatizado.

Os compromissos assumidos por Fernando Henrique Cardoso na campanha presidencial de transformar o Estado e a economia do país se concretizariam a partir de 1995. As potencialidades do ideário nacional-desenvolvimentista, principalmente no que diz respeito ao papel destinado ao Estado, eram consideradas esgotadas por esse bloco político. Como destaca o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, publicado em novembro de 1995, esse modelo mostrou-se superado por três motivos:

- Pela crise fiscal, devido a crescente perda de crédito estatal, o que tornou a poupança pública negativa;
- Pelo esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado;
- Pela antiquada forma de administração estatal, caracterizada pela gerência político-burocrática.

A reforma do Estado no Brasil deveria ser entendida, conforme explicitado no *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado* (1995),<sup>23</sup> dentro de um contexto de redefinição do papel do Estado, que deixaria de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para se tornar promotor e regulador. Com o programa de privatizações estaria se reconhecendo a crise fiscal, expressa na limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada através das empresas estatais. Já pela liberalização comercial abandonava-se a estratégia protecionista de substituição de importações. Dessa forma, o Estado assumiria um papel menos executor ou prestador direto de serviços, visando aos seguintes objetivos: aumento de sua governança,<sup>24</sup> estímulo ao desenvolvimento de novas tecnologias,

23 BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, versão 9.8.95, Câmara da Reforma do Estado, Presidência da República, Brasília, 1995.

24 O termo “governança”, seguindo a definição dada por Bresser Pereira no *Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado* de 1995, refere-se à capacidade do Estado de implementar de forma eficiente suas políticas públicas.

retomada de investimento das empresas, redução da dívida pública e fortalecimento do mercado de capitais.<sup>25</sup>

Um dos entraves legais ao processo de redefinição do papel do Estado brasileiro se encontrava no controle estatal ainda exercido em determinadas áreas de infra-estrutura do país, como o setor elétrico, as telecomunicações e o setor de petróleo e gás natural. O setor elétrico brasileiro, embora não fosse um monopólio estatal *stricto sensu*, já que coexistiam empresas privadas e estatais na área de distribuição de energia, era um setor que precisava ser liberalizado de certos entraves, uma vez que a área de produção se concentrava nas empresas estatais. Já os setores de telecomunicações, petróleo e gás natural eram monopólios – exceto a distribuição de combustíveis (postos) e gás (botijão) – de acordo com a Constituição Federal de 1988, e qualquer processo de privatização nesses setores somente poderia ocorrer a partir de uma quebra ou flexibilização desses monopólios, ou seja, a partir da aprovação de emendas constitucionais que permitissem o governo federal proceder à privatização desses setores. Os processos de flexibilização dos monopólios das telecomunicações e do petróleo, assim como uma maior liberalização do setor elétrico, através da revisão da lei de concessão de serviços públicos, se constituíram como as primeiras ações legais efetivadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso, com o objetivo de implementar a reforma do Estado no que diz respeito ao seu afastamento da função de produtor de bens e serviços públicos.

Em fevereiro de 1995, foram dados dois importantes passos para a superação dos entraves legais ao processo de privatização dos serviços públicos no Brasil: em 13 de fevereiro foi aprovada a Lei nº 8.987/1995 (Lei de Concessões), de autoria do então senador Fernando Henrique Cardoso. A lei regulou, de forma geral, as concessões e permissões de serviços públicos – previsto no artigo 175 da Constituição Federal de 1988.<sup>26</sup> Em 16 de fevereiro de 1995, a Presidência da República encaminhou ao Con-

gresso Nacional várias propostas de emenda constitucional (PEC), com o objetivo de alterar dispositivos constitucionais que impossibilitavam a continuidade do processo de privatização, dentre as quais destacamos a PEC 06/95, referente à flexibilização do monopólio do petróleo, e a PEC 03/95, referente à flexibilização do monopólio das telecomunicações.

Apesar de constituírem temas polêmicos, com inúmeros interesses corporativos e clientelísticos envolvidos, o governo Cardoso contava com uma ampla base governista no Congresso Nacional, aspecto que, aliado ao poder de articulação dos ministros de Minas e Energia, Raimundo Brito, e das Comunicações, Sérgio Motta, pode ser considerado como fundamental para o sucesso das propostas de privatização naquele momento. Os aspectos específicos dos processos de flexibilização dos monopólios acima referidos e da liberalização gradual do setor elétrico, assim como os caminhos que levaram a constituição das agências reguladoras de energia elétrica (Aneel), telecomunicações (Anatel) e petróleo (ANP) serão detalhados nos capítulos específicos dedicados a constituição de cada uma dessas agências.

A reforma do Estado no Brasil, proposta pela equipe de governo e por membros do Conselho de Reforma do Estado<sup>27</sup>, como Luiz Carlos Bresser Pereira, Sérgio Henrique Hudson de Abranches e João Geraldo Piquet Carneiro, possuía pelo menos quatro núcleos específicos: a reforma administrativa, a reforma fiscal, a reforma previdenciária e as privatizações. Dentre estes quatro núcleos, aqueles que mais nos interessam verificar são o processo de privatização e a reforma administrativa.

O processo de privatização, reorientado no novo governo, visava a reduzir a dívida pública e induzir a reestruturação produtiva do parque industrial brasileiro, aumentando a eficiência do sistema econômico. Antes, porém, de dar continuidade ao processo de privatização fazia-se necessário, conforme analistas muito próximos ao governo sugeriam, de um lado reforçar a capacidade de planejamento, regulação, controle e fiscalização do Estado, reestruturando o aparato burocrático para que tivesse

<sup>25</sup> Ver detalhes no Art. 1º da Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990.

<sup>26</sup> O art. 175, da Constituição Federal, determina que: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

<sup>27</sup> O Conselho de Reforma do Estado (CRE) foi instituído através do Decreto nº 1.738 de 8 de dezembro de 14.09.95, no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, com a finalidade de proceder a debates e oferecer sugestões à Câmara de Reforma do Estado nos assuntos relativos à reforma do Aparelho do Estado. O Conselho compunha-se de 12 (doze) membros designados pelo Presidente da República para mandatos de três anos. Cadernos MARE, nº 8, Brasília, DF, 1997.

capacitação técnica adequada e, como já destacamos, propor emendas à Constituição de 1988 e alterações legislativas que viabilizassem a flexibilização do monopólio do petróleo e das telecomunicações.

A reforma administrativa visava, em grande parte, à transformação do modelo burocrático de administração implantado nos anos 1930 e 1940 pelo governo Vargas, em um modelo de administração gerencial, cujos contornos foram assim definidos por Bresser Pereira:<sup>28</sup>

1. Descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
2. Descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;
3. Organizações com poucos níveis hierárquicos em vez de piramidal;
4. Pressupostos da confiança limitada e não da desconfiança total;
5. Controle por resultados, a posteriori, em vez do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e
6. Administração voltada para o atendimento do cidadão, em vez de auto-referida.

O objetivo geral da reforma administrativa, ainda segundo Bresser Pereira, era propiciar uma transição da administração pública burocrática para a gerencial. Essa transição não poderia, no entanto, ser realizada com a mesma intensidade em todos os setores do governo, devendo ainda ser construída sobre a administração burocrática. O objetivo dessa estratégia era aproveitar as conquistas e os aspectos positivos da administração burocrática e eliminar os aspectos negativos.

Pelo lado institucional, o processo de reforma administrativa no Brasil esteve subordinado a três órgãos, que tinham como atribuições específicas debater e propor políticas e diretrizes para a Reforma do Estado: a Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República, o Conselho de Reforma do Estado (CRE) e o Ministério da Administração

28 BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público*, ano 47, v. 120, n° 1, jan-abr 1996, Brasília: ENAP.

Federal e Reforma do Estado (MARE). De acordo com a Medida Provisória nº 1.450, de 10 de maio de 1996, o MARE tinha como um dos assuntos de sua competência a recomendação de “políticas e diretrizes para a reforma do Estado”.<sup>29</sup> Já a Câmara de Reforma do Estado da Presidência da República era responsável pela dimensão político-estratégica da reforma; deveria aprovar, acompanhar e avaliar os projetos, tratando-se de um dos órgãos colegiados do Conselho de Governo.<sup>30</sup> Ao contrário dos demais, o Conselho de Reforma do Estado (CRE) não fazia parte do governo, constituído idealmente como órgão de Estado. O CRE possuía funções consultiva, analítica e de articulação, perante a sociedade civil, dos programas propostos, e seus conselheiros não estavam vinculados à administração pública.<sup>31</sup>

A produção, as análises e as propostas desses três órgãos constituem material indispensável ao estudo das idéias que permearam as propostas de mudança do regime regulatório no âmbito da reforma administrativa e da reforma do Estado. A ideologia, ou doutrina, da reforma deve ser buscada em fonte única: na pletera de textos de Luiz Carlos Bresser Pereira,<sup>32</sup> ministro da pasta desde o início do governo em

29 Art. 14, inciso I, alínea “a”.

30 A competência do Conselho de Governo é assessorar o Presidente da República na formulação de diretrizes governamentais.

31 Na ocasião compunham o Conselho de Reforma do Estado: Mafson Ferreira da Nóbrega (Presidente), Antônio Ermírio de Moraes, Antônio dos Santos Maciel Neto, Bolívar Lamounier, Celina Vargas do Amaral Peixoto, Gerald Dinu Reiss, Hélio Mattar, João Geraldo Piquet Carneiro, Joaquim Falcão, Jorge Wilhelm, Luiz Carlos Mandelli, Sérgio Henrique Hudson de Abranches, e o ministro do MARE, Luiz Carlos Bresser Pereira.

32 BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. “O Caráter Cíclico da Intervenção Estatal”. *Revista de Economia Política* 9 (3), julho de 1989.

..... “A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle”. *Cadernos MARE*, n° 1 Brasília: MARE, 1997.

..... A Crise do Estado. São Paulo: Nobel, 1991.

..... “Privatization Through Institutionalization, when it is Necessary to Create the Market and the State”. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Departamento de Economia, *Texto para Discussão*, n° 23, dezembro de 1992.

..... “A Reforma do Aparelho de Estado e a Constituição de 1988”. Brasília: ENAP, *Texto para Discussão*, n° 1, 1995.

..... Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil. São Paulo: Editora 34, 1996.

..... “Da Administração Pública Burocrática à Gerencial”. *Revista do Serviço Público*, 47 (1), janeiro de 1996.

..... “Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State”. Washington: Wilson Center, *The Latin American Program, Working Paper Series*, n° 221, julho de 1996. Conferência.



1995 até sua desincompatibilização do cargo em 1998. De fato, Bresser Pereira pode ser considerado o mais prolífico estrategista-doutrinário, ideólogo, prefeririam alguns, do movimento de reforma, insistindo didaticamente na divulgação de sua concepção de administração gerencial. A ele deve-se a estruturação de um argumento doutrinário organizado para o movimento de reforma administrativa do governo Fernando Henrique Cardoso.

### 1.3.3. PROPOSTAS INICIAIS DE ALTERAÇÃO DA REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL.

A despeito do longo esforço de reforma empreendido desde o primeiro momento do governo, não existiu, até 31 de maio de 1996, nenhuma definição clara de como deveriam ser os novos órgãos responsáveis pela fiscalização e regulação dos serviços públicos no Brasil.<sup>33</sup> Em 31 de maio de 1996, o Conselho de Reforma do Estado recomendou uma série de princípios a serem seguidos na construção do marco legal dos novos entes reguladores. Com a recomendação pretendeu-se “a formulação de uma política regulatória que dê consistência e coerência às propostas de governo”. Neste documento, o Conselho de Reforma do Estado diagnosticou o aparato regulatório brasileiro como sendo:

Enorme, obsoleto, burocratizante e, em essência, intervencionista, sendo necessário primeiro desregular para, a seguir, regular por novos critérios e formatos mais democráticos, menos intervencionistas e burocratizados.<sup>34</sup>

Com o objetivo de superar o modelo de regulação até então estabelecido pelo Estado no Brasil, foram sugeridos cinco princípios básicos, norteadores da constituição dos novos entes reguladores:

#### 1. Autonomia e independência decisória;

<sup>33</sup> Consideramos as agências reguladoras aqui analisadas como novos órgãos reguladores uma vez que os setores de telecomunicações, energia elétrica, petróleo e gás natural encontravam-se sob a regulação de departamentos ou autarquias específicas, como o Departamento Nacional de Combustível (DNC) e o Departamento Nacional de Energia Elétrica (Dnaee).

<sup>34</sup> BRASIL. **O Conselho de Reforma do Estado**. Cadernos MARE de Reforma do Estado, nº 8, 38 p. Brasília: MARE, 1997.

2. Ampla publicidade de normas, procedimentos e ações;
3. Celeridade processual e simplificação das relações entre consumidores e investidores;
4. Participação de todas as partes interessadas no processo de elaboração de normas regulamentares em audiências públicas; e
5. Limitação da intervenção estatal na prestação de serviços públicos aos níveis indispensáveis à sua execução.<sup>35</sup>

Para garantir a autonomia financeira do ente regulador recomendava-se que este fosse organizado sob a forma de autarquia. Quanto a sua autonomia decisória alguns procedimentos deveriam ser observados, tais como: nomeação dos dirigentes após aprovação pelo Senado Federal, processo decisório colegiado, dedicação exclusiva dos dirigentes, uso do critério de mérito e competência profissional, vedada a representação corporativa para recrutamento dos dirigentes, perda de mandato somente em virtude de decisão do Senado Federal (por provocação do presidente da República) e perda automática de mandato de membro do colegiado por insuficiência de comparecimento às reuniões.

Outros pontos deveriam ser observados, quando da formulação do anteprojeto de lei para a constituição de um ente regulador. O CRE aconselhava que o texto dispusesse sobre o número de membros do colegiado, preferivelmente não superior a cinco. Deveria também definir os termos para a participação de usuários, consumidores e investidores na elaboração de normas ou solução de controvérsias relativas à prestação de serviços, mediante audiência pública. O anteprojeto deveria dispor, ainda, sobre a competência do órgão para acolher compromissos de cessação de prática econômica específica e de compromisso de desempenho como forma de solucionar conflitos entre consumidores e prestadores de serviço. Seria vedada a decisão tomada com base exclusiva em informações trazidas pelos interessados, devendo o ente regulador buscar fontes independentes como consultorias técnicas do Brasil e do exterior.

<sup>35</sup> BRASIL. **Construção do Marco Legal dos Entes Reguladores**, Recomendação de 31 de maio de 1996, Conselho de Reforma do Estado. Cadernos MARE de Reforma do Estado, nº 8, Brasília: MARE, 1997.

\* Os entes reguladores teriam também sob sua alçada a promoção e garantia da competitividade do respectivo mercado, além de garantir o direito de consumidores e usuários dos serviços públicos, estimular o investimento privado, buscar qualidade e segurança dos serviços a menores custos possíveis para os usuários, assegurar a remuneração adequada dos investimentos realizados nas empresas prestadoras de serviço, dirimir conflitos entre consumidores e empresas prestadoras de serviço e finalmente prevenir abusos de poder econômico por agentes prestadores de serviços públicos.

o O CRE não elaborou proposta de desenho da rede de instituições regulatórias e de sua relação com as demais instâncias e esferas de decisão de governo. Assim, não se produziu recomendação sobre a governança do sistema regulatório, sobre eventual comunicação e interpenetração de suas áreas constitutivas, nem sobre a formulação do aparato doutrinário que deveria presidir o regime regulatório brasileiro. Não obstante, muitas das recomendações acima descritas indicam que o CRE pretendeu desenhar um sistema no qual existissem freios e contrapesos adequados à defesa dos usuários individuais e contrários à captura corporativa. Existem indicações sólidas de que algumas dessas recomendações foram ignoradas no modelo que se constituiu ao longo do primeiro governo Cardoso. Embora o CRE tenha sido constituído apenas em dezembro de 1995, desde o início do governo, mais precisamente a partir de março e abril de 1995, os ministérios de Minas e Energia e de Comunicações, através de seus corpos técnicos e dos órgãos reguladores como o Dnaee, trabalharam no sentido de elaborar estudos técnicos visando à reestruturação dos setores, especialmente os de energia elétrica e telecomunicações, e à elaboração de um novo arcabouço regulatório para os serviços públicos concedidos e/ou privatizados.

Os estudos realizados paralelamente às reflexões que transcorriam no âmbito do Conselho de Reforma do Estado demonstram haver uma segmentação dentro do próprio governo Cardoso: o órgão responsável pelo processo de reflexão e debate político sobre os novos marcos regulatórios para os serviços públicos no Brasil não interagiu com os

departamentos e órgãos setoriais responsáveis por pensar e implementar o processo de reestruturação exigido para cada setor. Independente dos debates ocorridos no âmbito do CRE e mesmo antecedendo a própria constituição desse Conselho, os Ministérios de Minas e Energia e de Comunicações avançaram por caminhos próprios em busca do desenho mais apropriado para a reestruturação setorial, apropriando-se mais de estudos técnicos feitos internamente ou contratados junto a consultorias externas do que propriamente das recomendações do CRE que, vale lembrar, só foram estabelecidas em maio de 1996, quando as emendas de flexibilização dos monopólios do petróleo e das telecomunicações já haviam sido aprovadas e os projetos de lei para a constituição das agências Aneel, Anatel e ANP estavam avançando dentro dos ministérios.