

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Escola de Administração
Programa de Pós-Graduação em Administração

Curso de Especialização Regulação de Serviços Públicos

Valtuir Pereira Nunes

**REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS:
RETROSPECTIVA HISTÓRICA DA INTERVENÇÃO
DO ESTADO NA ECONOMIA
E O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS**

Porto Alegre

2007

Valtuir Pereira Nunes

**REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS:
RETROSPECTIVA HISTÓRICA DA INTERVENÇÃO DO
ESTADO NA ECONOMIA
E O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS**

Trabalho de conclusão de Curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Regulação dos Serviços Públicos.

Orientador: Prof. Ivan A. Pinheiro

Porto Alegre

2007

Valtuir Pereira Nunes

**REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS:
RETROSPECTIVA HISTÓRICA DA INTERVENÇÃO DO
ESTADO NA ECONOMIA
E O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS**

Conceito final:
Aprovado em ____ de _____ de 2007.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. _____ – UFRGS

Orientador - Prof. Dr. Ivan A. Pinheiro – UFRGS

Dedico este trabalho à minha esposa Cheila e aos meus filhos Matheus e Letícia, pelo carinho e pelas presenças que são um estímulo a realizar o que, de início, parecia impossível.

Agradecimentos

Ao Professor Doutor Ivan A. Pinheiro, meu orientador, pelas lições e encaminhamentos.

Aos demais Professores membros da banca examinadora, pela atenção e contribuições ao trabalho.

Aos colegas do Curso de Especialização, pelo convívio e permanente aprendizado.

RESUMO

NUNES, Valtuir Pereira. Regulação de serviços públicos: retrospectiva histórica da intervenção do Estado na economia e o papel das Agências Reguladoras. Porto Alegre, 2007, 131 p. Monografia (especialização em Regulação de Serviços Públicos) Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

A presente monografia analisa o atual contexto do marco regulatório no cenário brasileiro e os principais problemas enfrentados pelas agências reguladoras para o cumprimento de sua missão institucional. Para tanto, como contribuição ao substrato teórico acerca do tema – antes de adentrar ao debate sobre os problemas atuais – decidiu-se ampliar o escopo de avaliação, resgatando, sob uma perspectiva histórica, o papel reservado ao Estado nas economias nacionais, sob a ótica de várias doutrinas econômicas, da antiguidade aos dias atuais, objetivando, com isso, contextualizar os ciclos decorrentes das diferentes escolas de pensamento que defendem um Estado ora liberal, ora intervencionista. Em seguida, resgata-se esse debate para o cenário brasileiro, em especial na última quadra do século XX, evidenciando as influências que os grupos de interesse exerceram sobre os governos, no sentido de viabilizar movimentos institucionais que culminariam, a partir da década de 1990, com os processos de desestatização, privatização e criação das agências reguladoras. Nesse sentido, são abordados a Reforma do Aparelho do Estado e seu contexto, a indefinição do marco regulatório, a fase de implementação das agências, as principais críticas dirigidas aos órgãos reguladores e o debate acerca do projeto da “lei geral” das agências, em exame no Congresso Nacional, finalizando-se com uma análise do controle sobre a regulação e a validade dos contratos de gestão e desempenho. A conclusão a que se chegou é no sentido de que há que se afirmar a importância das agências reguladoras, imprescindíveis ao controle da prestação dos serviços públicos, aperfeiçoando-se, contudo, os sistemas de freios e contrapesos sobre a atividade regulatória como um todo.

Palavras-chave: Reforma do Estado; regulação de serviços públicos; agências reguladoras; o papel do Estado na economia; liberalismo; intervencionismo.

LISTA DE SIGLAS

AGERGS	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul
ANA	Agência Nacional de Águas
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEEE	Companhia Estadual de Energia Elétrica
CRT	Companhia Rio-grandense de Telecomunicações
FIERGS	Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul
MAE	Mercado Atacadista de Energia
ONS	Operador Nacional do Sistema

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1 – O PAPEL DO ESTADO SOB A ÓTICA DAS PRINCIPAIS DOCTRINAS ECONÔMICAS	14
1.1 – A ANTIGUIDADE, A IDADE MÉDIA E O PERÍODO MERCANTILISTA.....	14
1.2 – A ESCOLA FISIOCRATA.....	18
1.3 – A ESCOLA CLÁSSICA.....	20
1.4 – A ESCOLA SOCIALISTA	28
1.4.1 – O Socialismo Espiritualista ou “Utópico”	29
1.4.1.1 – O Associacionismo	30
1.4.1.2 – O Industrialismo	34
1.4.1.3 – O Socialismo de Trocas	35
1.4.2 – O Socialismo Marxista	36
1.5 – A ESCOLA NEOCLÁSSICA.....	39
1.6 – A ESCOLA KEYNESIANA.....	43
1.7 – A ESCOLA MONETARISTA.....	46
CAPÍTULO 2 – O DEBATE LIBERALISMO X INTERVENCIONISMO	50
2.1 – OS BENS PRIVADOS, PÚBLICOS E SEMIPÚBLICOS.....	51
2.2 – ARGUMENTOS A FAVOR DA INTERVENÇÃO DO ESTADO	52
2.3 – ARGUMENTOS A FAVOR DO LIBERALISMO.....	54
2.4 – CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS ARGUMENTOS APRESENTADOS	68
CAPÍTULO 3 – O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO E O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS	74
3.1 – O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO.....	75

3.2 – A INDEFINIÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO	78
3.3 – A IMPLEMENTAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS.....	85
3.4 – AS PRINCIPAIS CRÍTICAS AO MODELO REGULATÓRIO	89
3.5 – O CONTROLE SOBRE A REGULAÇÃO	100
3.6 – OS CONTRATOS DE GESTÃO E DESEMPENHO	103
CONCLUSÕES.....	112
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	125

INTRODUÇÃO

Falar-se em Regulação dos Serviços Públicos evoca, antes de tudo, uma reflexão sobre o Estado e a sua influência na atividade econômica e na vida em sociedade. E essa reflexão traz a lume não só os problemas atualmente vivenciados acerca das Agências Reguladoras, mas, igualmente, um debate que vem se travando, há longo tempo, acerca do liberalismo e do intervencionismo da atuação estatal.

No campo teórico e sob o enfoque das Ciências Econômicas, temos várias posições a respeito da validade da intervenção do Estado na economia, seja atuando diretamente ou através de políticas públicas voltadas à regulação, que perpassam inúmeras escolas de pensamento, representadas por Quesnay, Adam Smith, David Ricardo, Walras, Marx, Keynes, Friedman e outros pensadores. E o que se tem observado, ao longo do tempo, é a evidência de um ciclo alternado de momentos históricos onde, de um lado, há uma forte intervenção estatal e, de outro, movimentos de liberalização.

Após a II Guerra Mundial, expandiu-se enormemente a intervenção do governo nas economias nacionais, especialmente nas décadas de 1960-70, quando o setor público era visto como o principal responsável pelo crescimento econômico e pela estabilidade sócio-política.

Recentemente, contudo, a discussão em torno da intervenção do Estado passou a ocupar uma posição de destaque dada a desorganização das finanças governamentais, tornando-se, elas próprias, um obstáculo ao ajustamento da economia. O que se percebe, portanto, já a partir do final da década de 1970, é o esgotamento do modelo de crescimento econômico amplamente aceito até então, com o surgimento de um novo paradigma teórico de desenvolvimento, decorrente de grandes transformações na economia mundial, as quais vêm exigindo dos governos e das instituições a adoção de políticas adequadas para o seu enfrentamento.

Essa dinâmica da economia mundial (associada a fenômenos que muitos têm chamado de “globalização”, “neoliberalismo”, “desenvolvimento sustentável”, “Estado mínimo” e outros termos) vem induzindo a maioria das nações a modificar a sua forma de intervenção nas economias locais, no sentido de se afastar de muitas atividades produtivas, delegando-as à iniciativa privada, passando, o Estado, a atuar como regulador e fiscalizador dessas atividades.¹

A partir desse contexto, inicia-se, no Brasil, um amplo processo de privatização das empresas estatais, primeiramente em âmbito federal, e posteriormente nos Estados e em alguns municípios. No entanto, diferentemente do que ocorreu nos Estados Unidos da América (reconhecidamente a fonte inspiradora do processo de desestatização brasileiro, como veremos adiante), aqui primeiro privatizou-se, para depois serem criadas as agências reguladoras. De acordo com Armando Castelar Pinheiro (1999, p. 173-4),

[...] a ANEEL, a agência reguladora da área de eletricidade, só foi criada em 1997, dois anos depois de iniciadas as privatizações no setor. A criação do Mercado Atacadista de Energia (MAE) e do Operador Nacional do Sistema (ONS), elementos centrais do novo modelo de regulação, só se deu em 30 de setembro de 1998, quando grande parte da distribuição já estava com o setor privado.

De fato, **dada a falta de avanço na definição do marco regulatório do setor** – que, diga-se de passagem, começou a ser discutido ainda em 1992 –, **seguir em frente com a venda de estatais acabou se mostrando a maneira de forçar uma definição da regulação**. Esse seqüenciamento perverso contribuiu para limitar a capacidade de atuação da agência reguladora e, como resultado, também seu prestígio junto à sociedade.² (Grifo nosso).

Este fato, por si só, já explica boa parte dos problemas hoje vivenciados pelas agências, por inexistir um marco regulatório homogêneo e devidamente estruturado, que sirva de arcabouço jurídico e institucional como base de sustentação ao regime regulatório em que elas atuam.

Nesse ambiente, e na esteira do processo de privatização levado a efeito, o País se vê, nos dias atuais, frente ao desafio de consolidar a plena atuação e a

¹ No caso brasileiro, principalmente nas últimas décadas do século XX, são editados o Programa Nacional de Desburocratização (em 1985), o Programa Nacional de Desestatização (em 1990) e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (em 1995), objetivando justamente a redução do tamanho do Estado e um redirecionamento do seu papel.

² PINHEIRO, Armando Castelar. **Privatização no Brasil: por que? até onde? até quando?** BNDES, 1999. Disponível em: <www.bndes.gov.br/conhecimento/livro/eco90_05.pdf>. Acesso em 10 jul. 2007. p. 173-4.

efetividade dos entes reguladores, que têm por incumbência incentivar a participação de capitais privados nos serviços públicos delegados e, ao mesmo tempo, garantir a universalização e a qualidade na prestação desses serviços.

Certo é que, decorrida apenas uma década de seu nascedouro³, a atividade de regulação de serviços públicos ainda se encontra em construção, em fase de maturação, demandando, por isso mesmo, a necessidade de revisões e ajustamentos.

O objetivo geral da presente monografia, portanto, é proceder a uma retrospectiva histórica da intervenção do Estado na economia, culminando com a criação das Agências Reguladoras, analisando os pressupostos e as características do modelo regulatório, bem como as principais dificuldades encontradas por estas entidades no cumprimento de suas missões. Além disso, constituem objetivos específicos: a) examinar o contexto do processo de desestatização do setor público brasileiro, e b) aferir a validade do modelo regulatório em face do recente debate acerca da autonomia das agências reguladoras, em discussão no Congresso Nacional.

A justificativa para o desenvolvimento do presente trabalho reside no fato de que o tema “regulação dos serviços públicos” constitui-se em uma área do conhecimento relativamente recente, que vem merecendo inúmeros estudos acadêmicos, especialmente nas áreas da Administração, Economia e Direito. Contudo, a partir da revisão da literatura existente, pareceu-nos produtivo contribuir com o debate – além da análise a ser procedida quanto ao momento atual –, resgatando os postulados centrais das diversas escolas de pensamento econômico quanto ao papel do Estado no desenvolvimento das economias nacionais, em diferentes momentos históricos, objetivando, com isso, contextualizar e explicar os movimentos intervencionistas ou liberais que o Estado vem apresentando e que servem de substrato à política regulatória que hoje vivenciamos.

Por se tratar de um trabalho eminentemente teórico, utilizaremos o método analítico-descritivo e exploratório (especialmente no que tange à abordagem sobre

³ As primeiras agências reguladoras a serem implementadas no país foram: em âmbito federal, a ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica (instituída pela Lei n.º 9.427, de 26-12-96), e, em âmbito estadual, a AGERGS – Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (Lei Estadual n.º 10.931, 09-01-97).

as Escolas de pensamento econômico), com o objetivo de conhecer, analisar e descrever a realidade estudada.

Naturalmente, não pretendemos (e nem poderíamos), aqui, apresentar todas as argumentações e enfoques inerentes ao debate sobre a intervenção do Estado e o seu papel regulador. Sabemos que as propostas (tanto intervencionistas quanto liberais) não se referem somente ao aspecto econômico, apresentando postulados de cunho político, filosófico, moral, etc. Por essas razões, no decorrer do presente estudo, iremos nos ater especificamente aos postulados de ordem econômica, em defesa de uma ou de outra concepção.

Para tanto, o trabalho encontra-se estruturado da seguinte forma: no Capítulo 1 – “O Papel do Estado sob a Ótica das Principais Doutrinas Econômicas”, apresentaremos uma síntese histórica das funções desempenhadas pelo Estado de acordo com as principais correntes de pensamento econômico. Nesse sentido, serão analisados: a Antigüidade, a Idade Média e o Período Mercantilista; a Escola Fisiocrata; a Escola Clássica; a Escola Socialista; a Escola Neoclássica; a Escola Keynesiana e a Escola Monetarista. Deve-se ressaltar que, na medida do possível, procuraremos restringir o estudo aos representantes principais de cada corrente, dando ênfase aos seus postulados quanto à atuação estatal.

No Capítulo 2 – “O Debate Liberalismo X Intervencionismo”, iremos resgatar os argumentos mais comumente empregados na defesa da intervenção estatal e do liberalismo, propositadamente limitados à última quadra do século XX, época em que se desenhavam os primeiros movimentos de cunho desestatizante e que viriam a desencadear o processo de privatização das estatais e de implementação da atividade regulatória no âmbito do Estado brasileiro.

No Capítulo 3 – “O Processo de Privatização e o Papel das Agências Reguladoras”, explicitaremos a dinâmica da política de privatizações realizada no país, especialmente em âmbito federal, e a gradativa implementação das agências regulatórias, buscando analisar as dificuldades enfrentadas por esses organismos, nos dias atuais, examinando as críticas ao modelo e as propostas de aperfeiçoamento do marco regulatório em discussão no Congresso Nacional.

Por fim, nas Conclusões, apresentaremos considerações acerca da análise procedida, bem como sugestões de aprofundamento do tema em trabalhos futuros.

CAPÍTULO 1 – O PAPEL DO ESTADO SOB A ÓTICA DAS PRINCIPAIS DOCTRINAS ECONÔMICAS

Embora a Economia passasse a ser considerada como ciência somente após o Século XVIII – com o advento da escola de pensamento denominada “Fisiocrata” – parece-nos interessante, à guisa de introdução ao tema da presente monografia, rever como o Estado vem intervindo no domínio econômico ao longo do tempo, desde a Antigüidade. Nesse sentido, faremos um breve histórico da intervenção estatal, em diversas épocas e sob as mais diferentes óticas econômicas, buscando salientar o papel reservado ao Estado sob a influência dessas concepções.

1.1 – A ANTIGUIDADE, A IDADE MÉDIA E O PERÍODO MERCANTILISTA

Nos primórdios da civilização, as primeiras manifestações de uma economia normativa⁴ teriam ocorrido quando, pela evolução da sociedade, os povos nômades cessaram sua peregrinação e passaram a exercer as suas atividades produtivas de acordo com novos regimes sedentários, fixando-se em determinados espaços territoriais, ocasionando o surgimento de algumas diferenciações quanto à divisão do trabalho, bem como de embrionários modelos de gestão das ações coletivas:

As primeiras civilizações nasceram em torno de grandes rios: Mesopotâmia, no vale dos rios Tigre e Eufrates; Egito, no do Nilo; Índia, no do Ganges e do Indo; China, no do Amarelo. Apesar de esses rios fertilizarem a terra e permitirem boas colheitas, havia necessidade de levar suas águas até locais mais distantes por meio de canais de irrigação e de, em certos pontos, construir diques para impedir enchentes destruidoras. Desta forma, era preciso um poder central que coordenasse todos esses trabalhos. Foram, assim, organizados Estados [cuja] atuação no plano econômico foi marcada, na maior parte dos casos, por uma mentalidade

⁴ Utiliza-se, aqui, a definição "economia normativa" como sendo um conjunto de normas e idéias econômicas que, por primárias, não se constituem ainda em um corpo teórico articulado sobre o funcionamento do sistema econômico, o que só virá a ocorrer na época dos Fisiocratas, com o advento da Ciência Econômica propriamente dita.

isolacionista e coletivista, predominando o estatismo e uma rígida centralização política. (ROSSETI, 1987, p. 38).⁵

Mesmo com a posterior evolução desses Estados, ainda assim não se praticava um sistema liberal de governo. Ao contrário, a ação estatal se manifestava desde a regulamentação do regime de propriedade, a cobrança de tributos, o estabelecimento de incentivos para a expansão comercial, o controle da emissão monetária até a regulamentação do emprego da mão-de-obra escrava ou livre.

Na Grécia Antiga, apesar da ausência de um pensamento econômico geral e sistemático, existiam idéias econômicas, cujos princípios se encontram esparsos nos principais tratados filosóficos. Essas idéias se constituíram nos primeiros elementos das grandes doutrinas econômicas, os "germes" das correntes individualista, socialista e intervencionista (HUGON, 1970, P. 34-5).⁶

A **corrente individualista** caracteriza-se pelo fato de contrapor o direito das pessoas ao do Estado: contesta a idéia, contida no caráter político das cidades-estado gregas, de que o interesse individual se subordina ao interesse coletivo. Seus principais defensores foram os sofistas Húpias e Protágoras (sécs. V e VI a.C.).

A **corrente socialista** teve como principal defensor Platão (427-347 a.C.), em sua obra "A República", concebendo um Estado ideal, no qual o cidadão possa "consagrar o máximo de seu tempo aos estudos filosóficos e à atividade política" (HUGON, 1970, p. 35)⁷.

Nessa sociedade, os homens livres (guerreiros e magistrados) estão sujeitos a um regime de igualdade, de comunismo absoluto. Contudo, o comunismo de Platão é diferente da forma de socialismo, que viria a ser formulada, posteriormente, por Marx e Engels. Nas palavras de Hugon (1970, p. 36)⁸:

O comunismo de Platão é reservado às classes dirigentes superiores, ao escol da sociedade. Os beneficiários serão os guerreiros e os magistrados e não a classe trabalhadora. Não se trata de ditadura do proletariado, mas do domínio de uma elite.

⁵ ROSSETI, J. P. **Política e programação econômicas**. São Paulo, Atlas, 7ª ed., 1987, p. 38.

⁶ HUGON, P. **História das doutrinas econômicas**. São Paulo, Atlas, 11ª ed., 1970, p. 34-5.

⁷ HUGON, P., 1970, *op.cit.*, p. 35.

⁸ HUGON, P., 1970, *op.cit.*, p. 36.

Contra-pondo-se a Platão, surge a **corrente intervencionista**, representada por diversos pensadores, dentre os quais Aristóteles (384-322 a.C.) é o mais importante. Em sua principal obra, "A Política", Aristóteles faz severa crítica ao comunismo de Platão. Suas proposições são menos absolutas que as deste pensador. Criticando o comunismo "ideal" de Platão, Aristóteles – apesar de defender a propriedade privada – advoga medidas intervencionistas mais realistas, dando ao Estado preponderância sobre o indivíduo.

Entre os romanos, por outro lado, o pensamento econômico não está subordinado à filosofia (como nos gregos), mas sim à política. A forte intervenção governamental existente naquela época tinha sempre em vista o fim político, não o econômico. As grandes obras – estradas, aquedutos, etc. – serviam como meio de garantir, de forma rápida e segura, o abastecimento das tropas, para exercer, em todo o Império Romano, vigilância e fiscalização. Todavia, apesar de Roma ter sido, por longo tempo, um grande mercado para onde afluíam os produtos de suas províncias, essa intensa atividade econômica não gerou qualquer pensamento doutrinário interessante.

Na Idade Média, mais precisamente na economia bizantina, prevaleceram formas rígidas de dirigismo em que o Estado determinava as quantidades a serem produzidas e vendidas, os salários a serem pagos e até as margens máximas de lucro (HUNT e SHERMAN, 1982, p. 14-5)⁹.

Sob o regime feudalista, a autoridade se solidificou na figura do Senhor Feudal, que, ao mesmo tempo, legislava, administrava e julgava, estendendo seu poder a todos os servos que viviam em seu feudo. Nessas condições, a Igreja teve um papel fundamental na função de manter o "*status quo*" reinante, ao conceber uma ideologia que legitimasse moralmente a hierarquia feudal:

A ideologia que proporcionou o cimento moral capaz de manter coesa a Europa feudal e proteger seus governantes foi a versão medieval da tradição judeu-cristã, de onde se originou um código moral denominado [...] ética paternalista cristã. (HUNT e SHERMAN, 1982, p. 15).¹⁰

⁹ HUNT, E.K. e SHERMAN, H.J. **História do pensamento econômico**. Petrópolis, Vozes, 1982, p. 14-5.

¹⁰ HUNT, E.K. e SHERMAN, H.J., 1982, *Op.cit.*, p. 15.

Segundo essa "ética", a propriedade privada é admitida como legítima em função da vontade divina de prover de riqueza alguns homens, para que zelassem, paternalisticamente, pelo bem-estar de toda a sociedade. Assim, os senhores feudais, tanto os seculares quanto os eclesiásticos, precisavam dispor de abundante riqueza material para que pudessem cumprir a missão que lhes havia sido destinada pela providência.

Assim, o dirigismo central das atividades econômicas, perpassou, em maior ou menor grau, várias civilizações, na Antigüidade e na Idade Média até os séculos XVI e XVII, quando, sob a égide do Mercantilismo, floresceram os modernos Estados da Europa Ocidental. Nesse contexto, com o advento da Revolução Comercial decorrida nesses dois séculos, predominou a idéia metalista, segundo a qual a prosperidade dos países está na razão direta da quantidade de metais preciosos que os mesmos possuem ou conseguem acumular.

Sob essa concepção mercantilista, intensificou-se a intervenção estatal na atividade econômica, agora impregnada por motivações políticas ligadas à necessidade de afirmação dos jovens Estados nacionais europeus.

Nesse período, o Estado começou a tomar o lugar da Igreja, assumindo a função de interpretar a ética paternalista cristã. Isto se justifica pelo fato de que, ao expandir-se, o comércio mercantilista entrou em conflito com a ideologia medieval. E, portanto, tornava-se necessário modificar o enfoque da ideologia, de forma a justificar moralmente a obtenção do lucro.

Todavia, a "ambição" de acumular riquezas da economia mercantilista iria provocar a constituição de um sistema social pouco favorável à sua própria manutenção: na medida em que a sua finalidade última era o aumento do poderio do Estado, essa concepção entrou em confronto com o entendimento de que o progresso de uma nação implica justa distribuição de renda, igualdade de oportunidades e extensão dos benefícios obtidos a todas as classes sociais mobilizadas em sua realização (ROSSETI, 1987, p. 41)¹¹.

Em vista disso, as restrições, regulamentações e interferências diretas na atividade econômica, por parte do Estado mercantilista, provocaram, por fim, o surgimento de uma nova filosofia liberal, na qual não mais a coletividade, e sim o

¹¹ ROSSETI, J. P., 1987, *op.cit*, p. 41.

indivíduo, passaria a constituir a preocupação fundamental de uma nova concepção: a livre iniciativa, com um mínimo de interferência do Estado.

Essa transição iniciou-se no final do século XVII, consolidando-se nas últimas décadas do século XVIII, por ocasião da Revolução Industrial¹². Assim, novas teorias e novas correntes de pensamento surgem em apoio ao liberalismo: na França, François Quesnay, principal fundador da Escola Fisiocrata, e, na Inglaterra, Adam Smith, iniciador da corrente científico-econômica denominada Escola Clássica.

1.2 – A ESCOLA FISIOCRATA

Com a Fisiocracia surge a Ciência Econômica, ou seja, é a primeira Escola de pensamento que consegue sistematizar a produção capitalista e explicar os mecanismos de funcionamento do sistema. Sua análise abrange as esferas da produção, da circulação e da repartição, e se constitui em uma reação às idéias econômicas mercantilistas, notadamente as que defendiam uma forte intervenção estatal.

A Escola Fisiocrata surge na França, em meados de 1756, sendo seu principal representante François Quesnay (1694-1774), com sua obra "*Tableau Economique*" (publicada em 1758). Para os fisiocratas, os fenômenos econômicos se processam livre e independentemente de qualquer coação exterior, segundo uma ordem determinada pela natureza e regida por leis naturais. O "*Tableau Economique*" de Quesnay tem a finalidade exatamente de pôr em evidência essa ordem natural e é desta concepção que nasce o liberalismo econômico fisiocrata.

A economia fisiocrata é constituída por três classes sociais: a classe produtiva, a classe dos proprietários e a classe estéril:

A **classe produtiva** é a que faz renascer, pelo cultivo do território, as riquezas anuais da nação, efetua os adiantamentos das despesas com os trabalhos da agricultura e paga anualmente as rendas dos proprietários das terras [constituída pelos arrendatários capitalistas, os assalariados agrícolas e os servos].

¹² A transição da economia mercantilista para a economia liberal coincidiu com três importantes acontecimentos históricos: a Revolução Industrial, as guerras da Independência dos Estados Unidos e a Revolução Francesa; esses fatos foram os principais condutores do revisionismo que atingiu praticamente toda a economia, com a conseqüente reformulação dos princípios de intervenção governamental.

A **classe dos proprietários** compreende o soberano, os possuidores de terras e os dizimeiros [são os receptadores da renda fundiária, dos impostos e dos dízimos, itens componentes do "produto líquido" produzido pela classe produtiva].

A **classe estéril** é formada por todos os cidadãos ocupados em outros serviços e trabalhos que não a agricultura [compreende os comerciantes, industriais, operários, profissionais liberais e o clero não proprietário de terras]. (QUESNAY, 1988, p. 71-2).¹³

Assim, como se percebe, ao incluir o arrendatário capitalista na classe produtiva e ao eleger a agricultura como a mola mestra do sistema – único setor que gera renda – Quesnay não só desviou a atenção para um setor até então relegado pelos mercantilistas, como também favoreceu, indiretamente a atividade capitalista industrial, na medida em que advogava a instituição de um imposto único sobre a renda fundiária dos proprietários. Karl Marx (*apud* CORAZZA, 1984, p. 21-2)¹⁴, a esse respeito, assim se manifestou:

Todos os impostos [para a economia fisiocrata] devem recair sobre a renda do solo por ser esta a única mais-valia e porque, em último resultado, todas as demais formas de tributação afetam a propriedade territorial [...] Desse modo, a indústria fica isenta de qualquer imposto e, por conseguinte, de toda a intervenção do Estado. E se pretende que isto se faz no interesse da propriedade do solo e não no interesse da indústria.

Sob essa ótica e com o reconhecimento da existência de uma "ordem natural" que rege a economia, ao Estado caberia, tão-somente, zelar pela manutenção dessa ordem, dando plena liberdade para o desenvolvimento da produção capitalista. Sua obrigação primordial, pois, é favorecer as despesas produtivas, ou seja, as voltadas para a produção e comercialização da produção agrícola. É interessante a opinião de Corazza (1984, p. 23)¹⁵ sobre este aspecto:

O papel do Estado ganha, assim, uma nova dimensão, dificilmente percebida nos arrazoados liberais. Nada lhe compete fazer que obstaculize o desenvolvimento do capital; tudo deve, sempre que essa expansão encontre obstáculos pela frente. [...] Esta tarefa compreenderia [...] a garantia da liberdade do comércio, a abertura de vias de transporte e a garantia da segurança dos mares...

¹³ QUESNAY, F. **Quadro econômico dos fisiocratas**. São Paulo, Nova Cultural, 3ª. ed., 1988, p. 71-2. (Série "Os Economistas").

¹⁴ *apud* CORAZZA, G. **Teoria econômica e Estado – de Quesnay a Keynes**. Porto Alegre, Dissertação de Mestrado em Economia - UFRGS, jun-84, p. 21-2.

¹⁵ CORAZZA, G., 1984, *op.cit.* p. 23.

Pode-se afirmar, em síntese, que o sistema econômico fisiocrata, apesar de se opor ao mercantilismo e de defender uma economia liberal, reserva, paradoxalmente, um papel central ao Estado no desenvolvimento da economia capitalista nascente, no sentido de abrir caminho e oferecer as garantias para a livre expansão e acumulação do capital.

1.3 – A ESCOLA CLÁSSICA

Concomitantemente ao surgimento da Ciência Econômica, na França, com os fisiocratas, inicia-se, na Inglaterra, com Adam Smith, uma nova corrente de pensamento que viria a se transformar na Escola Clássica. A principal obra de Smith – "A Riqueza das Nações", publicada em 1776 – constituiu-se num marco na história da Economia Política e, muito provavelmente, por assentar seu estudo dos problemas econômicos em bases mais científicas e vastas, tenha precipitado o desaparecimento da influência da Economia Fisiocrata.¹⁶

Enquanto os mercantilistas faziam depender a riqueza do ouro e os fisiocratas, da terra, Smith vê a sua origem no trabalho do homem. É o trabalho – e só ele – que produz riqueza: "O trabalho anual de cada nação constitui o fundo que originalmente lhe fornece todos os bens necessários e os confortos materiais que consome anualmente." (SMITH, 1988, p. 11).¹⁷

Assim, diferentemente dos fisiocratas, Smith ampliou o esquema teórico a respeito do excedente econômico para a esfera industrial, ou seja, o que gera renda (e, portanto, riqueza) é o trabalho produtivo – e não a terra – e este tanto pode ocorrer na agricultura quanto na indústria e demais setores da economia urbana.

Além disso, para Smith, o aumento da riqueza nacional depende muito mais da divisão do trabalho e da acumulação do capital do que da intervenção do Estado;

¹⁶ De fato, a Escola Fisiocrata e suas concepções prevaleceram por um período de tempo relativamente curto (de 1756 até o início do século XIX). Já a Escola Clássica, embora tivesse o seu nascimento no mesmo período (em 1776, com a obra de Smith), vem exercendo, até nossos dias, em maior ou menor grau, influências em alguns pensadores. Deve-se ressaltar, contudo, que há autores que vêm, no pensamento de Keynes, alguma influência de Quesnay, notadamente quanto ao entesouramento – que ambos condenam – e à taxa de juros – que os dois desejam seja reduzida.

¹⁷ SMITH, A. **A riqueza das nações - investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo, Nova Cultural, Vol. I, 3ª ed., 1988, p. 11 (Série "Os Economistas").

sua análise baseia-se na concepção de um sistema de liberdade natural, em que a "mão invisível" opera a harmonização do interesse individual com o interesse coletivo, conforme se observa na seguinte passagem de "A Riqueza das Nações":

Todo o indivíduo empenha-se continuamente em descobrir a aplicação mais vantajosa de todo o capital que possui. [...] Geralmente, na realidade, ele não tenciona promover o interesse público nem sabe até que ponto o está promovendo. Ao preferir fomentar a atividade do país e não de outros países, ele tem em vista apenas a sua própria segurança; e orientando sua atividade de tal maneira que sua produção possa ser de maior valor, visa apenas a seu próprio ganho e, neste, como em muitos outros casos, é levado como que por mão invisível a promover um objetivo que não fazia parte de suas intenções. [...] Ao perseguir seus próprios interesses, o indivíduo muitas vezes promove o interesse da sociedade muito mais eficazmente do que quando tenciona realmente promovê-lo. (SMITH, 1988, v. II, p. 64-6).¹⁸

Na visão de Smith, ao Estado caberia, antes de tudo, não opor obstáculos ao livre desenvolvimento das forças que operam no interior do sistema e que são capazes, por si próprias, de promover o crescimento econômico da nação. Ele reserva ao Estado três funções básicas: gastos com a defesa externa, gastos com a justiça e gastos com obras e instituições públicas.

Entretanto, segundo Corazza (1984, p. 26 e 33-8)¹⁹, a atuação do Estado, na teoria *smithiana* não é tão restrita como, a princípio, poderia parecer: ao conceber uma sociedade integrada por classes sociais com interesses opostos, Smith entende que a "mão invisível" não possui o condão de harmonizar esses conflitos; assim, apesar de defender o liberalismo, são as "leis da justiça" que traçam os limites do comportamento econômico dos indivíduos e do próprio Estado. E argumenta:

É nesse sentido que se deve entender a afirmação de Smith de que cada indivíduo encontra-se perfeitamente livre para buscar seu próprio interesse, [...] mas, note-se a ressalva importante, "enquanto não violar as leis da justiça". Estas é que constituem o fundamento e a garantia do "sistema simples e óbvio de liberdade natural". É somente no quadro de determinadas leis e instituições, garantidas pela autoridade política, que a busca do interesse egoísta dos indivíduos pode resultar em benefícios sociais. O poder e a força do Estado constituem pois, a garantia do funcionamento da atividade econômica individual. O mercado não funciona por si, mas dentro desse quadro de leis e instituições criadas pela sociedade e garantidas pela autoridade política. (CORAZZA, 1984, p. 34-5).²⁰

¹⁸ SMITH, A., 1988, *op.cit.*, Vol. II, p. 64-6.

¹⁹ CORAZZA, G., 1984, *op.cit.*, p. 26, 33-8.

²⁰ CORAZZA, G., 1984, *op.cit.*, p. 34-5.

Outro pensador de grande importância na Escola Clássica foi Thomas Robert Malthus, com suas obras *Essay on the Principles of Population as in Affects the Future Improvement of Society* (1798) – da qual trataremos, no presente trabalho, simplificada, por "Ensaio sobre a População" – e *Principles of Political Economy* (1820).

A teoria da população malthusiana obteve grande repercussão na ciência como um todo e prescrevia, em síntese, que a população crescia a taxas geométricas e a produção de alimentos a taxas aritméticas. Isso significa a apresentação do esboço de um pensamento que, posteriormente, viria a se transformar na "Lei dos Rendimentos Decrescentes"²¹, retomada e ampliada por David Ricardo e Stuart Mill.

Um aspecto interessante a ser ressaltado é que, dentre os clássicos, Malthus foi o único que não aceitou a "Lei de Say"²², fato, este, que Keynes veio a apontar em sua "Teoria Geral", quando redescobriu, para o pensamento econômico, a obra "Princípios de Economia Política" de Malthus. E é justamente por não acreditar nos ajustamentos automáticos do mercado e por antever uma "catástrofe" em virtude da falta de alimentos para a humanidade que Malthus repelia decisivamente a intervenção do Estado, principalmente sob a forma de auxílio material e políticas de proteção aos pobres. Em seu "Ensaio sobre a População", Malthus (*apud* HUNT; SHERMAN, 1982, p. 64-5)²³ assim se manifesta:

Seja qual for a taxa de crescimento dos meios de subsistência, é uma verdade evidente que estes, ao final de um certo tempo, inevitavelmente colocarão limites ao crescimento populacional... [...] Desse momento em diante, todas as crianças recém-nascidas que ultrapassarem o limite previsto para estabilizar a população neste nível terão necessariamente que morrer, a menos que a morte de adultos lhes ceda lugar. Portanto, se quisermos agir corretamente, devemos facilitar a ação da natureza que

²¹ A "Lei dos Rendimentos Decrescentes" é uma teoria que expressa a relação econômica da utilização de unidades adicionais de trabalho; segundo a lei, *ceteris paribus*, o produto marginal de um fator de produção se reduzirá conforme o aumento da quantidade utilizada desse fator. Isso equivale a dizer que quando se utilizam unidades adicionais de trabalho a produção total aumenta, mas a partir de um certo ponto a produção marginal tende a decrescer.

²² A "Lei de Say", também conhecida como "lei dos mercados", formulada por Jean-Baptiste Say (1767-1832), estabelece que "a oferta cria a sua própria demanda", o que impossibilitaria uma crise geral de superprodução. De acordo com essa concepção, a soma dos valores de todas as mercadorias produzidas seria sempre equivalente à soma dos valores de todas as mercadorias compradas. Em consequência, a economia capitalista seria perfeitamente auto-regulável, não exigindo a intervenção estatal.

²³ *apud* HUNT, E.K. e SHERMAN, H.J., 1982, *op.cit.*, p. 64-5.

produz a mortalidade, ao invés de nos esforçarmos inútil e tolamente por impedi-la. E se encaramos com horror a visita por demais freqüente desse terrível espectro da fome, mais uma razão para encorajarmos com diligência as outras formas de destruição, compelindo a natureza a fazer uso delas. Ao invés de recomendarmos o asseio aos pobres, conviria estimular os hábitos contrários. Em nossas cidades, deveríamos construir as ruas mais estreitas, apinhar mais gente no interior das casas e provocar o retorno das pragas. No campo, deveríamos construir as aldeias perto de poços de água estagnada e, sobretudo, encorajar o estabelecimento de colonos em terrenos pantanosos e insalubres. Acima de tudo, deveríamos condenar o uso de medicamentos específicos que anulam os efeitos devastadores das moléstias, e condenar, também, os homens benevolentes, mas profundamente equivocados, que julgam prestar grandes serviços à humanidade quando elaboram planos para extirpar determinadas enfermidades. Se, por esses e outros meios semelhantes, conseguíssemos dilatar a taxa de mortalidade anual, provavelmente qualquer um de nós poderia casar ainda na puberdade, e mesmo assim, poucos morreriam de fome.

Como julgar tal teoria? Pelo lado econômico – apartando-se as proposições absurdas que propõe como solução –, alguns poderiam defender a validade da teoria quanto ao aumento populacional; contudo, a observação histórica nos indica que o crescimento da população humana não ocorre, sistematicamente, a taxas geométricas e, ainda sim, a limitação voluntária do número de filhos, os progressos da tecnologia agrícola (adubos, obras de irrigação, seleção de sementes e de espécies, etc.) e outras medidas, fizeram com que fossem reduzidos, em grande escala, os efeitos da lei dos rendimentos decrescentes na agricultura. Em outras palavras, a fome no mundo não se deve ao aumento populacional ou à baixa produção de alimentos (que, por sinal, bate recordes de produtividade), mas sim à injusta distribuição de alimentos no conjunto das nações.²⁴

Por outro lado – e isso é relevante ressaltar – as conseqüências sociais e políticas da teoria malthusiana são implacavelmente injustas para as classes pobres e profundamente desumanas e, ainda assim, exerceram grande influência em diversos campos: ultrapassando os limites da Escola Clássica, serviram de base à concepção socialista da luta de classes e inspiraram o naturalista inglês Charles Darwin (1809-1882) na elaboração de sua célebre teoria da luta pela vida e da seleção das espécies.²⁵

²⁴ Embora o tema seja instigante, não se pretende, aqui, examinar em profundidade a validade ou não da teoria malthusiana sobre o crescimento populacional, mas, tão-somente, resgatar o seu posicionamento acerca da intervenção estatal.

²⁵ A obra de Malthus, o “Ensaio sobre a População”, foi publicada em 1798, bem antes do surgimento da teoria darwiniana da seleção natural e evolução das espécies.

Ressalvando-se o período histórico em que Malthus concebeu sua teoria, é de se estranhar que, ainda hoje, conforme ressaltam Hunt e Sherman (1984, p. 65)²⁶, "muitos defendem as idéias de Malthus, insistindo em que a pobreza é culpa dos pobres, que têm filhos em quantidade excessiva, e em que nada se pode fazer para exterminá-la".

Assim, para Malthus, ao Estado nada competia fazer no sentido de minorar a miséria da classe assalariada; a "seleção natural" se encarregaria de manter o equilíbrio da economia como um todo.

Em 1817, surge a obra "Princípios de Economia Política e Tributação" de David Ricardo, outro grande pensador da Escola Clássica. Ricardo, movido pelo crescente antagonismo que se acirrava naquela época entre os interesses da indústria e da agricultura, analisa essa questão com a sua teoria da renda da terra, do valor-trabalho, bem como com a sua famosa "Lei dos Rendimentos Decrescentes".

Segundo Ricardo (1983)²⁷, o aumento da população força a utilização de terras cada vez menos férteis para a produção de alimentos, cujos preços são mais elevados, pois exigem mais trabalho para a sua produção. A alta dos preços dos alimentos força o aumento dos salários e, conseqüentemente, a queda da taxa de lucro. Quando esta for igual a zero, a acumulação capitalista estanca e sobrevém o "estado estacionário". Assim, Ricardo advoga duas medidas que impedem a queda da taxa de lucro: a primeira seria a introdução do progresso técnico na agricultura; a segunda seria a liberação das importações de cereais, até então impossibilitadas pelo governo.

E é neste ponto que começa a polêmica entre Ricardo e Malthus, aquele defendendo os interesses da nascente classe industrial e este defendendo os proprietários de terras. Malthus – como já foi dito – não era adepto da "Lei de Say" e Ricardo, ao contrário – e do que viria, mais tarde, a sofrer críticas severas por parte de Marx – não só a defendia como baseou toda a sua teoria sobre essa concepção. A aceitação da "Lei de Say" traz consigo a presunção da impossibilidade de crises, a

²⁶ HUNT, E.K. e SHERMAN, H.J., 1982, *op.cit.*, p. 65.

²⁷ RICARDO, D. **Princípios de Economia Política e Tributação**. São Paulo, Nova Cultural, 3ª ed., 1988 (Série "Os Economistas").

garantia do pleno emprego e a certeza de que o desenvolvimento capitalista proporciona o bem-estar para todos, sem recorrer à intervenção estatal.

Na visão de Ricardo, os gastos públicos não exercem qualquer efeito positivo sobre a economia, já que se constituem numa mera transferência de recursos privados para o setor estatal; e mais: considera-os como um obstáculo ao crescimento econômico, na medida em que essa transferência (via tributação) reduz o capital disponível para a acumulação capitalista em benefício das "atividades improdutivas" do Governo. Nesse sentido, as despesas estatais deveriam se limitar ao estritamente necessário para o funcionamento do aparelho governamental.

O grande mérito de Malthus foi justamente o fato de negar a "Lei de Say" e de ser um dos primeiros teóricos a oferecer uma teoria sobre demanda efetiva, ou seja, aquela que se expressa por um real poder de compra e que, de fato, se concretiza no mercado.

Embora admitindo que a produção gere uma procura potencial equivalente, Malthus adverte para o fato de que nada assegura que este poder de compra seja efetivamente utilizado, advindo daí a possibilidade de crises de superprodução (amplamente negada pelos adeptos da "Lei de Say").

Todavia, apesar dos argumentos de Malthus, Ricardo foi quem saiu vitorioso desse debate, o que contribuiu – dada a sua influência como pensador e defensor da classe capitalista – para que a "Lei de Say" permanecesse como um dogma por mais de cem anos, até o seu questionamento por Keynes, em sua "Teoria Geral".

Na teoria ricardiana, portanto, o papel do Estado se torna muito restrito: suas despesas são consideradas improdutivas e sua intervenção um obstáculo ao crescimento econômico.

Ainda no âmbito da Escola Clássica, é com John Stuart Mill que o aspecto da intervenção do Estado na economia merece um novo tratamento teórico. Com sua obra *Principles of Political Economy with some of their Applications to Social Philosophy*, de 1848, Stuart Mill fornece a mais abrangente síntese das teorias e doutrinas da Escola Clássica, na qual não só elucidou alguns aspectos das obras de seus antecessores, como também aperfeiçoou e completou seus argumentos. Mill analisa as teses de Smith, Malthus e Ricardo e, abandonando o rigor doutrinário do *laissez-faire*, defende a necessidade de haver uma menor dependência das

forças naturais e um maior grau de intervenção governamental deliberada, para a solução dos problemas econômicos.

A obra de Mill, nesse sentido, representou uma transição da Escola Clássica ao socialismo e ao intervencionismo, pois, diferentemente dos demais autores clássicos, incorporou à Economia Política o interesse pela "justiça social". Embora conservando-se fiel à doutrina clássica, Mill estabeleceu uma distinção inovadora entre os fenômenos da produção e os da distribuição: a produção continua subordinada a leis naturais, que não podem ser modificadas pelo homem; a distribuição, contudo, depende de leis contingentes, elaboradas pela sociedade, podendo – a qualquer tempo – modificá-las a seu critério.

Em seus "Princípios de Economia Política", Mill (1988, p. 171-2)²⁸ assim se expressa:

As leis e as condições da produção tem o caráter de verdades físicas. Não há nelas nada de opcional ou arbitrário. Tudo o que a humanidade produzir, tem que ser produzido das maneiras e sob condições impostas pela constituição de coisas externas e pelas propriedades inerentes de sua própria estrutura corporal e mental. [...] Não temos o poder de alterar as propriedades últimas da matéria nem da mente; podemos apenas fazer uso dessas propriedades com maior ou menor sucesso, para produzir os resultados em que estamos interessados. Não acontece o mesmo com a distribuição da riqueza. Esta é exclusivamente uma questão de instituições humanas. [...] As normas que regem essa distribuição são aquelas que as opiniões e os sentimentos dos governantes da comunidade criarem.

Dessa forma, Mill tenta conciliar suas tendências individualistas, pelo lado da produção (defendendo o lucro e a propriedade privada), e intervencionistas, pelo lado da distribuição (vinculada à justiça social).

Com referência ao papel do Estado, Mill argumenta que a sua intervenção deve obedecer a critérios sociais – de acordo com a conveniência da sociedade – e não pode se subordinar ao rigorismo do "*laissez-faire*". Entretanto, segundo Corazza (1984, p. 76)²⁹, esse teórico, ainda assim, expõe algumas objeções à ação estatal:

1. O Estado não deve intervir na esfera do indivíduo, a não ser quando a ação deste esteja ferindo o interesse dos outros;

²⁸ MILL, J.S. **Princípios de economia Política**. São Paulo, Nova Cultural, 3ª ed., 1988, p. 171-2 (Série "Os Economistas").

²⁹ CORAZZA, G., 1984, *op.cit.*, p. 76.

2. Quanto mais extensas forem as funções do Estado, mais aumenta sua força autoritária;
3. De acordo com o princípio da divisão do trabalho, um acúmulo de funções nas mãos do Estado propicia um mau desempenho das mesmas;
4. O Estado não deve intervir onde realmente a ação individual for mais eficiente, como na indústria e no comércio;
5. Uma extensão muito grande da ação do Governo pode tolher a iniciativa e a possibilidade de experiência dos indivíduos.

Em síntese, esses quatro principais autores clássicos (Smith, Malthus, Ricardo e Mill), apesar de, em alguns aspectos de suas teorias, apresentarem opiniões divergentes, se apóiam – em menor ou maior grau – em quatro princípios básicos: **a racionalidade do "homem econômico"**, **a positividade do individualismo**, **o automatismo das forças de mercado** e **o poder da concorrência** para ajustar as possíveis distorções do sistema (ROSSETTI, 1987, p. 42-4).³⁰

O princípio da **racionalidade do "homem econômico"** era fundamentado na presunção de que os indivíduos, ao agirem na esfera econômica, sempre o fariam de forma racional; o seu objetivo estaria na maximização de seus rendimentos e de seus próprios interesses. Em vista disso, o indivíduo poderia prescindir da tutela do Estado, já que, movido pela sua racionalidade, estaria garantindo o bem-estar social.

O segundo princípio – a **positividade do individualismo** – complementa o primeiro e se resume no argumento de que a soma dos interesses individuais, conduzidos positivamente pela racionalidade humana, seria a expressão do interesse social. Cada qual, ao agir em seu próprio interesse, estaria convergindo para a realização do interesse coletivo.

O princípio do **automatismo das forças de mercado** é a própria afirmação do *"laissez-faire"* liberal, em que o livre mecanismo do sistema de preços, o funcionamento automático das leis da oferta e da demanda e o livre jogo das forças de mercado conduziriam o sistema econômico a uma posição de equilíbrio geral. Em função disso, toda e qualquer intervenção governamental que interferisse no movimento natural da economia seria não só desnecessária e inútil, como também prejudicial ao equilíbrio de mercado.

³⁰ ROSSETTI, J.P., 1987, *op.cit.*, p. 42-4.

Finalmente o princípio dos **ajustamentos pela concorrência** seria o último ingrediente da "receita" liberal: nos casos em que o interesse individual se distanciasse do coletivo, ou o equilíbrio geral de mercado não fosse pleno, ou alguns dos princípios anteriores não se manifestassem na prática, a concorrência de mercado seria o instrumento pelo qual o equilíbrio seria restaurado.

Portanto, no pensamento da Escola Clássica, de uma maneira geral, ao Estado muito pouco restaria fazer quanto ao funcionamento da economia.³¹

1.4 – A ESCOLA SOCIALISTA

O liberalismo dos clássicos, como vimos anteriormente, predominou durante muito tempo nas economias européias, intensificando-se nas três últimas décadas do século XVIII, com o advento da Revolução Industrial. Entretanto, a livre concorrência, apesar de apresentar vantagens indiscutíveis para a economia (aperfeiçoamento do processo de produção, maior divisão do trabalho, mais especialização, maior nível de produto, etc.), acarretou, por outro lado, graves inconvenientes:

Os efeitos produzidos pelo funcionamento do mecanismo da livre concorrência impressionavam inúmeros observadores. Entre os produtores a luta era sem tréguas, terminando, na maioria das vezes, pela eliminação do vencido ou sua absorção pelo vencedor. Neste último caso, constituíam-se, progressivamente, monopólios. [...] A máquina, nos primeiros tempos de sua aparição, tornou inútil um grande número de braços. Crescendo a oferta de trabalho, tinham os assalariados de sujeitar-se a uma redução na taxa de seus salários, a fim de poderem empregar-se e subsistir. A lei do "fundo de salário", que Stuart Mill tornara célebre, conduziria inexoravelmente os operários ao nível do mínimo de subsistência. (HUGON, 1970, p. 157).³²

Em função disso, surgiram muitas reações à doutrina clássica. Algumas dessas novas correntes, julgando ser a propriedade privada a causa dos males do liberalismo, advogam a sua extinção, e outras, embora defendendo essa propriedade, procuram estabelecer restrições à liberdade econômica.

³¹ Esses princípios, como vimos, foram construídos pelos Clássicos há mais de duzentos anos e, ainda hoje, encontram defensores em várias instâncias, com novas roupagens e formulações.

³² HUGON, P. *op.cit.*, p. 157.

Em diversos períodos históricos, a questão da aversão à propriedade privada é uma constância dentre as diversas correntes socialistas: Platão ataca a propriedade de seu tempo; Thomas Morus faz o mesmo em relação à do século XVI; Mably, Godwin e Babeuf, quanto à do século XVIII; e Marx referentemente à propriedade no século XIX.

Em oposição ao liberalismo clássico, começam a surgir numerosos sistemas socialistas. Dentre eles, examinaremos, a seguir, o socialismo espiritualista (denominado "Utópico" por Marx) e o socialismo marxista.

1.4.1 – O SOCIALISMO ESPIRITUALISTA OU "UTÓPICO"

Esta corrente de pensamento surge com o advento da grande indústria e desenvolve-se, sobretudo, até a época em que apareceu a obra "O Capital", de Karl Marx.

Esse socialismo é denominado espiritualista (e não materialista) porque prega um ideal de justiça e fraternidade, buscando uma organização social eqüitativa e mais justa repartição das riquezas. É, também, voluntarista (e não determinista) porque crê no poder da razão e da moral para corrigir as falhas da organização econômica existente, sem se utilizar da força ou qualquer tipo de violência para a consecução de seus objetivos de maior igualdade. É justamente por essa razão que Marx considera os representantes dessa corrente como utópicos, uma vez que, para ele: "a abolição das relações burguesas de produção [...] só é possível por via revolucionária" (MARX; ENGELS, 1987, p. 48).³³

O socialismo "utópico" se divide em três principais correntes: o Associacionismo (Robert Owen, Charles Fourier e Louis Blanc); o Industrialismo (Saint-Simon); e o Socialismo de Trocas (Proudhon).

³³ MARX, K. e ENGELS, F. **Manifesto comunista**. São Paulo, Nova Stella, 7ª ed., 1987, p. 48.

1.4.1.1 – O Associacionismo

Os principais representantes do associacionismo foram Robert Owen e Charles Fourier (integrantes da corrente associacionista liberal) e Louis Blanc (defensor da corrente associacionista autoritária).

A corrente associacionista liberal defende, em síntese, a transformação do meio econômico e social, em que o regime da livre concorrência é substituído pela associação dos indivíduos. Sua principal característica reside na convicção de que basta dar às pessoas o conhecimento sobre as vantagens da associação para que estas a adotem livremente.

Robert Owen, muito mais que um teórico, foi um defensor "prático" de suas idéias. De acordo com Hugon (1970, p. 170), a primeira experiência de aplicação das concepções socialistas de Owen ocorreu na Escócia, em New Lanark, nos primeiros anos de 1800, onde, em uma indústria de fiação, de sua propriedade, concedeu diversos benefícios aos operários:

[Robert Owen] organiza a educação moral de seus obreiros: cria escolas para eles e seus filhos [...]. Reduz, de 17 para 10 horas, a duração da jornada de trabalho. Recusa-se a admitir no trabalho crianças de menos de 10 anos. Introduce melhoramentos na alimentação e no alojamento de seus operários, instalando refeitórios, instituindo e criando economatos e cidades-jardins confortáveis. Organiza a assistência aos doentes e inválidos. Graças à sua energia realizadora, em doze anos torna-se sua empresa uma indústria modelo.³⁴

Entretanto – como era de se esperar, para os padrões da época – seus esforços não foram imitados pelos demais empresários de seu país e de toda a Europa. Num regime de concorrência febril em que sua empresa se encontrava, é evidente que seus incentivos ao trabalhador não poderiam ser mantidos por muito tempo. Mesmo assim, Owen não esmorece e volta-se para o Governo, no sentido de que, por via legal, fossem os empregadores obrigados a realizar melhorias no nível de vida dos seus operários.³⁵

Novamente, Owen não obtém sucesso e dirige-se, por fim, aos próprios operários, aos quais tenta convencer da viabilidade da "associação" entre eles para

³⁴ HUGON, P., 1970, *op.cit.*, p. 170.

³⁵ É interessante observar que, para a época (meados de 1800), as iniciativas de Owen eram muito avançadas e – o que é mais incrível – antecipou-se ao que, hoje, o sistema capitalista oferece aos seus operários, tais como auxílio-educação, redução da jornada de trabalho, vale-alimentação, vale-transporte, proibição de trabalho infantil, e outras garantias trabalhistas.

a solução dos problemas econômicos e sociais então vigentes. Nesse sentido, Owen concebe uma associação sob a forma de colônias agrícolas, economicamente auto-suficientes, na qual – segundo ele – deve reinar o igualitarismo absoluto. Este projeto se realiza em 1824, em Indiana, nos Estados Unidos, sob o nome de "*New Harmony*" – uma colônia comunista composta por 2.500 pessoas. Entretanto, esta tentativa, apesar dos esforços de Owen, mais uma vez fracassa.

Uma outra tentativa de Owen, com o malogro da "*New Harmony*", já de volta a Londres, é a instituição dos bônus de trabalho ("*labour notes*") em substituição à moeda. Owen acreditava que o lucro é o vírus da economia: provoca o subconsumo – já que não permite que o operário adquira o produto de seu trabalho, uma vez que parte dele é apropriada pelo empregador – e tal subconsumo é o principal causador das crises. Portanto, no seu entender, bastaria suprimir a moeda para que se suprimisse o lucro.

Assim como Ricardo, Owen julgava ser o trabalho a única medida do valor e, desse modo, cada bônus representaria uma hora de trabalho e cada um dos produtos valeria tantos bônus quantas fossem as horas de trabalho exigidas para fabricá-lo. Dessa forma, a troca das mercadorias far-se-ia em função do seu valor-trabalho: "o justo preço estaria, assim, assegurado, e suprimido o lucro" (HUGON, 1970, p.172).³⁶

Owen, como sempre, executa esse projeto, organizando, em Londres, em 1832, o *National Equitable Labour Exchange* – uma cooperativa que recebe os produtos dos associados e os troca, de acordo com sua estimativa, em bônus de trabalho. Contudo, mais uma vez, o malogro dessa nova tentativa não demorou por se manifestar, convencendo-se Owen, por fim, de que, mesmo com o banco de trocas, o "justo preço" das mercadorias não seria alcançado enquanto não fossem socializados os meios de produção.

Apesar de inúmeros fracassos na execução de suas idéias socialistas, Robert Owen, pela sua atuação junto aos empregadores e ao governo, exerceu grande influência como o precursor das cooperativas, da legislação trabalhista e outros benefícios voltados à classe trabalhadora.

³⁶ HUGON, P., 1970, *op.cit.*, p. 172.

Charles Fourier, por sua vez, ao contrário de Owen, foi eminentemente um teórico: propôs o "falanstério" – uma espécie de sociedade por ações, constituída graças às contribuições voluntárias de seus membros. Segundo Hugon (1970, p. 176):

A constituição [do falanstério] é livre: proprietários, capitalistas, operários são "convidados" a por em sociedade suas terras, seus capitais, seu trabalho, realizando, por esta forma, a associação voluntária dos três fatores de produção. Cada um receberá, em troca, um número de ações proporcional ao valor da sua contribuição.³⁷

Dessa forma, Fourier propõe, na esfera da produção, um verdadeiro comunismo – já que todos, ao se associarem, são proprietários. Contudo, na esfera da repartição, mantém a propriedade privada, da qual admite a sucessão hereditária. Assim, cada associado tornar-se-ia co-proprietário, interessado no progresso do "falanstério".

Um aspecto interessante a considerar é que, segundo Denis (1987, p. 372)³⁸:

Fourier não deseja instaurar uma completa igualdade entre os indivíduos, tanto do ponto de vista da fortuna como do gênero de vida: isso prejudicaria, pensa ele, a diversidade, que, em todos os domínios, é uma condição da harmonia. Haverá, por conseqüência, no falanstério, classes diferentes [...]. Todavia, nenhuma oposição poderá haver entre os ricos e os pobres, porque todos estarão igualmente interessados na prosperidade da associação: a "cupidez simples" será transformada em "cupidez composta", que, longe de ser a causa da desordem, é o mais forte de todos os elos sociais.

Assim, como se vê, o associacionismo liberal não propõe de modo algum que se faça uma revolução: Fourier, com suas idéias, e Owen, com suas ações, pretendem convencer os trabalhadores de que a "Associação" é o melhor caminho para a solução das desigualdades e conflitos entre os indivíduos.

Outro aspecto relevante a mencionar diz respeito ao papel do Estado de acordo com a concepção desses pensadores. Os socialistas associacionistas liberais ignoram o Estado, já que a nação, composta por falanstérios e colônias cooperativas – que se administram a si próprias – prescinde do poder estatal:

³⁷ HUGON, P., 1970, *op.cit.*, p. 176.

³⁸ DENIS, H. **História do pensamento econômico**. Lisboa, Livros Horizonte, 5ª ed., 1987, p.372.

O problema da manutenção da liberdade individual numa sociedade socialista é, assim, ultrapassado de maneira radical. Tendo todos os membros das associações de trabalho e de vida os mesmos direitos, e participando diretamente na gestão dos negócios comuns, o indivíduo é livre e a justiça é realizada. (DENIS, 1987, p. 377)³⁹

Entretanto, este não era o pensamento de outros socialistas, nomeadamente Louis Blanc, defensor da corrente associacionista autoritária. Blanc, embora admitindo a associação como instrumento capaz de solucionar os problemas econômicos e sociais criados pelo liberalismo, não acreditava – como Owen e Fourier – na adesão voluntária dos homens: segundo ele, faz-se necessária a intervenção do Estado para que possa a associação se solidificar como novo sistema de produção.

Ao Estado, inicialmente, caberia a função de constituir as "oficinas de trabalho" e dar-lhes os meios de produção necessários à sua manutenção. Nas palavras de Blanc (*apud* HUGON, 1970, p. 183)⁴⁰:

Aos proletários faltam, para poderem libertar-se, sobretudo instrumentos de trabalho. A função do Governo consiste em lhes fornecer. Se tivéssemos de definir o Estado segundo nossa concepção, diríamos: o Estado é o banqueiro dos pobres.

Outra função do Estado, para Louis Blanc, se refere ao plano legislativo, onde competiria aos poderes públicos a fixação dos estatutos relativos à organização e funcionamento da associação, bem como a fiscalização do seu fiel cumprimento. Além disso, seria da alçada do Estado, na fase preliminar do novo sistema, a nomeação dos diretores, chefes, etc. de cada oficina de trabalho. Num segundo momento, com o desenvolvimento da associação, estes cargos passariam a ser preenchidos através de eleições entre os próprios associados.

De acordo com a concepção de Blanc, com o decorrer do tempo, a multiplicação das oficinas, reunidas, pouco a pouco, em cada um dos ramos da indústria, conduziria, inexoravelmente, à constituição de uma associação geral, completando-se, dessa forma, a transformação do meio econômico com a substituição do regime de livre concorrência pelo associacionismo.

³⁹ DENIS, H., 1987, *op.cit.*, p. 377.

⁴⁰ *apud* HUGON, P., 1970, *Op.cit.*, p. 183.

Contudo, ao contrário do que possa parecer, Blanc não reserva um papel central ao Estado em seu associacionismo: ele é útil enquanto promotor da modificação do meio econômico. Após o estabelecimento efetivo da associação geral por ele preconizada, o papel do Estado se torna relativamente reduzido, competindo-lhe, apenas, zelar pelo cumprimento dos estatutos da associação. Segundo Hugon (1970, p. 184)⁴¹, “reconhecendo as virtudes da nova organização, cada um zelaria, espontaneamente, pelo seu bom funcionamento, tornando-se, então, dispensável o papel do Estado.”

1.4.1.2 – O Industrialismo

O socialismo industrialista, corrente que critica a organização econômica do início do século XIX, tem em Saint-Simon o seu principal fundador. Diferentemente do associacionismo de Owen, Fourier ou Blanc, Saint-Simon prega a reforma do sistema então vigente não pela associação dos indivíduos, mas pela promoção da indústria – é só ela que, no seu entender, possui a capacidade de promover o interesse social e a prosperidade da nação.

Saint-Simon, na organização de seu sistema social, elimina o Estado, que considera uma "simples fachada, cuja atuação é apenas superficial" (HUGON, 1970, p. 195)⁴². A organização geral da sociedade deverá ficar ao encargo dos técnicos: os produtores, os cientistas, etc. Nesse sentido, embora não defendendo o "*laissez-faire*", este pensador se aproxima, mesmo sem o querer, dos liberais, como se observa nas palavras de um de seus discípulos – Augustin Thierry (*apud* DENIS, 1987, p. 383)⁴³:

Querer conduzir tudo, submeter tudo a regras, a cálculos, é a maior das loucuras humanas. O comércio desenvolve-se por si mesmo e por uma força interior, como os corpos da Natureza... [...] Os homens entregues à indústria só tem uma necessidade: a liberdade.

⁴¹ HUGON, P., 1970, *op.cit.*, p. 184.

⁴² HUGON, P., 1970, *op.cit.*, p. 195.

⁴³ *apud* DENIS, H., 1987, *op.cit.*, p. 383.

Ressalte-se, também, que Saint-Simon defende o princípio da propriedade privada dos meios de produção e acredita, com seu socialismo tecnocrático, que os industriais, ao exercerem o poder – ao invés do Estado – solucionariam o problema social. Entretanto, como bem observa Denis (1987), "não se pode servir simultaneamente ao capital e à sociedade", e complementa:

[...] os industriais e os banqueiros, proprietários dos capitais ou representantes desses proprietários, agem com vistas a realizar lucros e nunca a servir o interesse geral. Portanto, é impossível imaginar que possam, como tais, assegurar uma organização do trabalho e das trocas de acordo com esse interesse geral. (DENIS, 1987, 384)⁴⁴.

1.4.1.3 – O Socialismo de Trocas

Pierre-Joseph Proudhon é o mentor intelectual dessa corrente que surge como uma crítica tanto do liberalismo quanto das demais correntes socialistas até então formuladas. Para Proudhon, o problema das desigualdades existentes na sociedade reside na **circulação das mercadorias**, ou seja, no mercado: é nessa esfera que surgem as injustiças sociais.

Esse pensador volta sua crítica ao liberalismo ao tratar da propriedade privada: para ele, a propriedade destrói a igualdade entre os homens na medida em que permite a uns apoderarem-se da maior parte das riquezas, em detrimento dos demais indivíduos. "A propriedade – diz Proudhon – é um roubo" (DENIS, 1987, p. 399)⁴⁵. Por outro lado, em seu livro "Sistema das Contradições Econômicas", Proudhon nos apresenta o aspecto de ambigüidade de que se reveste o instituto da propriedade privada: de um lado ela é benéfica – porquanto garante a liberdade do indivíduo – mas, por outro, é maléfica, enquanto permite o despotismo.

Como Proudhon, então, apresenta uma solução para esse paradoxo? Sendo contrário ao liberalismo e ao comunismo, Proudhon prega a modificação das relações sociais por intermédio de um princípio moral que respeite integralmente a independência do indivíduo: a justiça. Para que esse princípio seja alcançado, faz-se necessária a organização da sociedade na base única do **contrato social**, em que o papel do Estado seria apenas de árbitro entre os cidadãos.

⁴⁴ DENIS, H., 1987, *op.cit*, p. 384.

⁴⁵ DENIS, H., 1987, *op.cit*, p. 399.

Nesse "contrato", os indivíduos estabeleceriam as relações que iriam manter entre si de forma a garantir a igualdade. A propriedade privada seria substituída pela posse, evitando-se, assim, o rendimento sem trabalho, ou seja, a renda da terra, os aluguéis, etc. O rendimento do trabalho seria financiado, a juros módicos, por um banco de trocas.

Em consonância com esse objetivo, Proudhon, em 1849, instituiu o seu "Banco de Trocas", que empresta recursos, sem juros, aos trabalhadores para que consigam, por si próprios, desenvolver a sua capacidade de trabalho, sem a dependência dos patrões. Logicamente, como poderia se esperar, essa tentativa de Proudhon resultou infrutífera, mas serviria, mais tarde, como inspiração para o surgimento das cooperativas de crédito.

De qualquer forma, apesar do caráter utópico de seu pensamento, Proudhon tem o grande mérito de tentar conciliar a justiça social com a manutenção da liberdade dos indivíduos.

1.4.2 – O SOCIALISMO MARXISTA

Os socialistas utópicos, como vimos no item anterior, apesar de se oporem ao liberalismo, foram incapazes de propor medidas eficazes contra os abusos das práticas liberais de seu tempo. Suas propostas, quando não inexecutáveis, resultaram, na maioria das vezes, infrutíferas.

Entretanto, é com Karl Marx que o pensamento socialista se reveste de uma estrutura teórica mais desenvolvida. Em sua obra "O Capital", Marx considera o sistema capitalista um modo de produção transitório, sujeito a crises econômicas cíclicas, as quais – pelo agravamento de suas contradições internas – conduziriam, inexoravelmente, o próprio sistema à sua destruição. Imbuído desse espírito, Marx, com mencionado por Hunt e Sherman (1982, p. 91)⁴⁶, dirigiu severas críticas aos socialistas que o precederam:

A despeito da admiração que muitos lhe inspiravam, qualificou-os, com certa ironia, de "socialistas utópicos". Julgava ingênua e quixotesca a sua convicção de que transformariam a sociedade apelando para a

⁴⁶ HUNT, E.K. e SHERMAN, H.J., 1982, *op.cit.*, p. 91.

racionalidade e a sensibilidade moral da classe educada. Os homens educados, na sua opinião, pertenciam geralmente às classes dominantes e, portanto, deviam sua posição, sua prosperidade, o refinamento de sua educação e de seus conhecimentos aos privilégios inerentes ao sistema capitalista. Conseqüentemente, fariam tudo o que estivesse ao seu alcance para perpetuar esse sistema.

Ao contrário dos "utópicos", portanto, Marx advogava a substituição do sistema por via revolucionária, pela "ditadura do proletariado", baseando-se na evolução histórica das civilizações: "a história de todas as sociedades que existiram até nossos dias tem sido a história das lutas de classes" (MARX; ENGELS, 1987, p. 8).⁴⁷

A obra de Marx foi de tal vulto que abrangeu vários aspectos da economia capitalista de seu tempo: o capital, a propriedade fundiária, a "teoria do valor-trabalho", a mais-valia, a "Lei da Taxa Decrescente de Lucros", o "Exército Industrial de Reserva", as reproduções simples e ampliada, as crises do sistema capitalista, etc. O tratamento teórico dado por Marx a essas questões, entretanto, foge ao escopo da presente monografia. Todavia, Marx não elaborou uma teoria sistemática e formalmente completa sobre o Estado. Apesar disso, no contexto de sua obra, pode-se observar algumas considerações que este pensador apresenta quanto ao papel do Estado na economia.

Primeiramente, Marx via o Estado como um instrumento das classes dominantes para oprimir os proletários. O Estado existe, assim, para garantir a manutenção do "*status quo*" do sistema capitalista, e não se constitui – como advogam grande parte dos liberais – no elemento mediador dos antagonismos de classes.

Em segundo lugar, o Estado capitalista tem a função de resolver as divergências entre os próprios capitalistas – aí sim ele é mediador – mas, unicamente, com o objetivo de não colocar em risco a própria sobrevivência do sistema. Eis por que, em certas ocasiões, no entender de Marx, o governo vai de encontro aos interesses de **alguns** capitalistas, mas nunca contrário aos interesses de **todos** os capitalistas, ou seja, da classe capitalista em seu conjunto.

⁴⁷ MARX, K. e ENGELS, F., 1987, *op.cit.*, p. 8.

Quanto à propriedade privada, Marx (*apud* DENIS, 1987, p. 431-2)⁴⁸, em suas "Obras Filosóficas", assim se manifesta:

A propriedade privada tornou-nos de tal modo tolos e inativos que um objeto só é nosso quando existe para nós como capital ou quando o temos imediatamente na posse, quando o comemos, bebemos, o trazemos sobre o nosso corpo, vivemos nele, etc., numa palavra, quando o "consumimos" [...] Todos os sentidos físicos e intelectuais foram, pois, substituídos pela simples alienação de todos os sentidos, o sentido do ter.

E continua, no "Manifesto Comunista" (MARX; ENGELS, 1987, p. 27)⁴⁹:

O que caracteriza o comunismo não é a abolição da propriedade geral, mas a abolição da propriedade burguesa. [...] a propriedade atual, a propriedade burguesa, é a última e mais perfeita expressão do modo de produção e de apropriação baseado nos antagonismos de classes, na exploração de uns pelos outros. Nesse sentido, os comunistas podem resumir sua teoria nesta fórmula única: abolição da propriedade privada.

Essa predisposição do marxismo de eliminar a propriedade privada reside no entendimento de que a sua existência permite aos seus possuidores a isenção do seu próprio trabalho e o usufruto do trabalho dos outros, essência fundamental da dominação capitalista.

Entretanto, cabe ressaltar que, segundo Schwartzberg (1977, p. 77-8)⁵⁰, Marx – juntamente com Engels – não propugna a extinção imediata do Estado: é necessária uma "fase transitória de ditadura do proletariado antes do acesso à sociedade comunista":

A revolução não deve destruir totalmente o aparelho estatal: deve manter provisoriamente este aparelho coercitivo para o virar contra as antigas classes dirigentes e subjugar-las definitivamente, a fim de levar a bom termo a edificação da nova sociedade.

Num segundo momento, no entender de Engels (*apud* SCHWARTZENBERG, 1977, p. 81)⁵¹, com o desaparecimento das classes e com o advento do comunismo propriamente dito, o Estado perderia a sua função, tornar-se-ia supérfluo:

⁴⁸ *apud* DENIS, H., 1987, *op.cit.*, p. 431-2.

⁴⁹ MARX, K. e ENGELS, F., 1987, *op.cit.*, p.27.

⁵⁰ SCHWARTZENBERG, R.G. **Sociologia política**. São Paulo, DIFEL, 1977, p. 77-8.

⁵¹ *apud* SCHWARTZENBERG, R.G., 1977, *op.cit.*, p. 81.

Desde que não haja nenhuma classe social a manter na opressão, [...] a intervenção de um poder de Estado torna-se supérflua, sucessivamente, nas várias áreas, e passa, então, a um estado de letargia. O governo das pessoas cede o lugar à administração das coisas e à direção das operações de produção. O Estado não é "abolido", extingue-se.

1.5 – A ESCOLA NEOCLÁSSICA

A Escola Neoclássica surge como uma reação a dois pólos de pensamento: de um lado a teoria marxista, que prega a revolução social, e, de outro, a própria Escola Clássica. É importante ressaltar que, apesar de tentar demonstrar novamente as conclusões da Escola Clássica, quanto às vantagens do liberalismo, a Escola Neoclássica se apóia em raciocínios sensivelmente diferentes. Fundamenta-se, essencialmente, numa concepção hedonista, segundo a qual o homem busca o máximo de satisfação com o mínimo de dispêndio de esforço.

Os principais representantes dessa nova escola de pensamento foram: William Stanley Jevons ("A Teoria da Economia Política", 1871), Carl Menger ("Fundamentos da Economia Política", 1871) e Léon Walras ("Elementos de Economia Política Pura", 1874).

Jevons (1988, p. 106)⁵², em sua obra, procura apresentar uma nova teoria do valor, não mais assentada no valor-trabalho (de Smith e Ricardo), mas na "utilidade marginal":

[...] o trabalho, uma vez despendido, não tem nenhuma influência no valor futuro de qualquer artigo: foi-se e está perdido para sempre. No comércio, coisas passadas são coisas passadas, e estamos sempre começando desimpedidos a cada momento, julgando os valores das coisas tendo em mira a futura utilidade.

Todavia, esse autor admite que, embora não sendo a causa do valor, o trabalho, indiretamente, o influencia:

O valor depende unicamente do grau final de utilidade. Como podemos fazer variar esse grau de utilidade? Tendo mais ou menos do bem para consumir. E como obteremos mais ou menos dele? Despendendo mais ou menos trabalho para a obtenção de um suprimento. (JEVONS, 1988, p.106)⁵³

⁵² JEVONS, W.S. **A teoria da economia política**. São Paulo, Nova Cultural, 3ª ed., 1988, p. 106. (Série "Os Economistas").

⁵³ JEVONS, W.S., 1988, *op.cit.*, p. 106.

Portanto, para ele, o custo de produção (dentro do qual se encontra o trabalho) determina a oferta; a oferta, por sua vez, determina o grau final de utilidade, e o grau final de utilidade determina o valor das mercadorias: o trabalho tem uma função secundária na determinação do valor.

A "lei da proporcionalidade das utilidades marginais aos preços dos produtos", de Jevons (1988, p. 107)⁵⁴, afirma, em síntese, que os consumidores tendem normalmente a obter quantidades de bens tais que as relações dos graus finais de utilidade dessas mercadorias sejam iguais às relações de seus preços, ou seja:

$$\frac{\text{Utilidade Marginal de A}}{\text{Utilidade Marginal de B}} = \frac{\text{Preço de A}}{\text{Preço de B}}$$

Esta "lei", no entender de Jevons, explica a determinação da procura dos diferentes bens, e se constitui na essência da explicação do valor de troca das mercadorias. Baseado em tal raciocínio, esse autor tenta não só negar a lei ricardiana do valor de troca, como pretende substituí-la por sua teoria.

Outro aspecto relevante é que Jevons, ao acreditar que os indivíduos, ao demandarem no mercado, procuram maximizar a sua satisfação, reforça e reativa a tese clássica da liberdade do mercado, o *laissez-faire* liberal.

A obra de Carl Menger, "Fundamentos da Economia Política", embora tenha sido elaborada no mesmo ano da obra de Jevons, apresenta, em sua maior parte, os mesmos pressupostos e as mesmas conclusões deste autor. Por tal razão, deixaremos de analisá-la pormenorizadamente no presente trabalho.

Entretanto, a obra de Walras, a despeito da semelhança que mantém com os dois autores neoclássicos que o precederam, merece um estudo um pouco mais aprofundado, já que propõe uma formalização mais abrangente das relações econômicas.

⁵⁴ JEVONS, W.S., 1988, *op.cit.*, p. 107.

Walras, em seus "Elementos de Economia Política Pura", divide as esferas da produção, circulação e distribuição das riquezas. Para ele, segundo Denis (1987, p. 524)⁵⁵:

É necessário edificar uma doutrina capaz de conciliar o liberalismo, que assegura a expansão da produção, com o socialismo, que pretende realizar a justiça. Isto é possível distinguindo na atividade humana, de um lado, o que depende da ciência e, pelo outro, o que depende da moral. A ciência econômica dirá por que a concorrência é o único meio de assegurar o desenvolvimento da riqueza, a moral dirá quando e como se deve intervir para tornar justa a repartição desta riqueza.

Assim, para Walras, existem duas grandes ordens de fatos na vida humana: os fatos "naturais" e os fatos "humanitários". Os fatos humanitários, por sua vez, subdividem-se em mais dois: as relações entre "pessoas e coisas" e as relações de "pessoas com pessoas". Os fatos "naturais" e os "humanitários" – quando se referem às relações entre pessoas e coisas, são denominados fatos econômicos e, na visão de Walras, pertencem ao domínio da ciência; os fatos "humanitários" que se referem às relações de "pessoas com pessoas" dependem da moral. Em sua obra, Walras (*apud* DENIS, 1987, p. 524-5)⁵⁶ assim se manifesta:

O trigo vale 24 francos o hectolitro. Observemos primeiramente que este fato tem o caráter de um fato natural. Este valor do trigo em dinheiro, ou o preço do trigo, não resulta nem da vontade do vendedor, nem da vontade do comprador, nem de um acordo entre os dois. [...] O fato do valor de troca toma, pois, uma vez estabelecido, o caráter de um fato natural, natural na sua origem, natural na sua manifestação e na sua maneira de ser... [...] Mas, o valor de troca é uma grandeza. Ela depende das matemáticas. [E, nesse sentido,] a economia política pura ou a teoria do valor de troca [...] é como a mecânica, como a hidráulica, uma ciência físico-matemática.

Baseado nesta concepção, Walras elabora a sua "Economia Política Pura", que se constitui num modelo matemático que tenta explicar uma economia calcada na livre concorrência, na livre venda do fator trabalho, na livre circulação dos capitais e no livre aluguel das terras. Desta forma, esse autor neoclássico redireciona o foco de interesse da ciência econômica, não mais nos conflitos entre as classes sociais, mas voltado, agora, para o exame das relações entre os fatores de produção: capital, trabalho e recursos naturais.

⁵⁵ DENIS, H., 1987, *op.cit.*, p. 524.

⁵⁶ *apud* DENIS, H., 1987, *op.cit.*, p. 524-5.

Nesse sentido, ao imaginar-se que as relações se dão entre produtores e consumidores, reduz-se o “desconforto” da idéia da exploração de uma classe por outra. São os **fatores de produção** e não as **pessoas** que “brigam entre si”, **que se digladiam no mercado**. Portanto, **num regime de livre concorrência – na visão dos neoclássicos – não ocorrem injustiças sociais**.

Em síntese, a Escola Neoclássica, ao reativar os princípios da Escola Clássica, representa uma crítica às escolas socialistas e um retorno ao liberalismo econômico. Como a economia é vista como uma ciência matemática, ao Estado muito pouco competiria fazer, já que as forças de mercado conduziriam o sistema ao equilíbrio geral walrasiano, em que a satisfação das necessidades da sociedade seria maximizada.

É interessante a opinião de Bresser Pereira (1982, p. 9-10)⁵⁷ sobre o assunto:

Os economistas neoclássicos partem do conceito do Estado Liberal. Não há, portanto, ou não deve haver, intervenção do Estado na economia. Esta, quando ocorre, constitui-se em uma anomalia, uma manifestação patológica que deve ser urgentemente eliminada. [...] A perspectiva idealista do pensamento neoclássico impede que o Estado seja estudado como uma realidade não apenas política, mas também econômica. [...] Na medida, entretanto, que o pensamento neoclássico é o pensamento conservador por excelência nas sociedades capitalistas contemporâneas, não lhe resta outra alternativa senão adotar uma teoria sobre o Estado enquanto entidade puramente política. Sob essa perspectiva, o Estado é visto convenientemente como uma entidade ou um poder neutro que arbitra entre as classes.⁵⁸

Além de Jevons, Menger e Walras, a Escola Neoclássica contou com vários seguidores: Clark, Wicksell, Pareto, Bohn-Bawerk, Edgeworth, Fisher, Pigou, Marshall e outros. É de se ressaltar, que, embora divergindo – em alguns pontos – dos três primeiros autores citados, os demais neoclássicos apenas elaboraram aperfeiçoamentos em sua teoria, conservando-se sempre fiéis ao princípio norteador de sua Escola: a liberdade de mercado.

Todavia, como veremos no item a seguir, Keynes é contra o *laissez-faire* liberal, e propõe, em sua "Teoria Geral" novas funções para o Estado, como

⁵⁷ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Despesas do Estado, repartição e valor**. Revista de Economia Política, 2/3, jul-set/82, p. 9-10.

⁵⁸ Posteriormente, em 1995, Luiz Carlos Bresser Pereira, na qualidade de Ministro de Estado, virá a editar, juntamente com sua equipe, o Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado, objetivando a privatização de algumas empresas estatais brasileiras, a quebra de monopólios públicos e a criação das Agências Reguladoras, tema que será abordado no Capítulo 3 da presente monografia.

regulador dos desvios do mercado e como promotor do desenvolvimento, via gasto público.

1.6 – A ESCOLA KEYNESIANA

Em 1936, surge a "Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda", de John Maynard Keynes. A obra de Keynes se constitui num marco da história do pensamento econômico, tão importante quanto "A Riqueza das Nações", de Adam Smith, ou "O Capital", de Marx.

Keynes dirige sua crítica principalmente a todos aqueles que aceitavam a "Lei de Say", e, neste grupo, se incluem tanto Smith, Ricardo e Mill, quanto os demais autores neoclássicos mencionados no tópico anterior, que tentaram revitalizar, com alguns aperfeiçoamentos, os postulados da Escola Clássica. Assim, dentre os Clássicos, somente Malthus escapou da "repreensão keynesiana".⁵⁹

Seu objetivo foi justamente o de oferecer um novo paradigma teórico, mais abrangente, sobre os fenômenos da economia capitalista, pois, para ele, os postulados clássicos se constituem em uma "teoria particular" da atividade econômica. Com efeito, no Capítulo 1, de sua obra, Keynes (1985, p.15)⁶⁰ assim se manifesta:

Denominei este livro "A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda", dando especial ênfase ao termo geral. O objetivo deste título é contrastar a natureza de meus argumentos e conclusões com os da teoria "clássica"... [...] Argumentarei que os postulados da teoria clássica se aplicam apenas a um caso especial e não ao caso geral, pois a situação que ela supõe acha-se no limite das possíveis situações de equilíbrio. Ademais, as características desse caso especial não são as da sociedade econômica em que realmente vivemos, de modo que os ensinamentos daquela teoria seriam ilusórios e desastrosos se tentássemos aplicar as suas conclusões aos fatos da experiência.

As principais críticas que Keynes dirige aos autores clássicos podem ser resumidas no que segue:

⁵⁹ A esse respeito, Keynes se manifestou no Capítulo 3 do Livro Primeiro, da "Teoria Geral", denominado "O Princípio da Demanda Efetiva", em que comenta o debate entre Malthus e Ricardo.

⁶⁰ KEYNES, J.M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo, Nova Cultural, 2ª ed., 1985, p. 15 (Série "Os Economistas").

a) a **ausência do pleno emprego**: Keynes defende uma revisão na teoria dos preços em função da realidade econômica, ou seja, em função de uma economia na qual o pleno emprego não se realiza na maioria das vezes. Para Keynes, a teoria clássica só é válida quando se verifica o pleno emprego (o que é raro), convindo, pois, a elaboração de uma teoria do equilíbrio econômico que leve em conta a existência e a inexistência de pleno emprego.

b) o ***laissez-faire***: contra essa concepção Keynes (1978, p. 120)⁶¹ dirige vigoroso ataque, em especial no seu texto "O Fim do *Laissez-faire*", em 1926, afirmando que nada garante que o livre jogo das forças de mercado conduza a economia ao equilíbrio e ao interesse social:

Não é verdade que os indivíduos possuem uma "liberdade natural" prescritiva em suas atividades econômicas. Não existe um contrato que confira direitos perpétuos aos que os têm ou aos que os adquirem. O mundo não é governado do alto de forma que o interesse particular e o social sempre coincidam. Não é administrado aqui embaixo para que na prática eles coincidam. Não constitui uma dedução correta dos princípios da Economia que o auto-interesse esclarecido sempre atua a favor do interesse público. Nem é verdade que o auto-interesse seja geralmente esclarecido; mais freqüentemente, os indivíduos que agem separadamente na promoção de seus próprios objetivos são excessivamente ignorantes ou fracos até para atingi-los.

c) o **caráter particular da teoria clássica**: os clássicos raciocinaram sobre os fenômenos econômicos levando em conta, na maioria das vezes, comportamentos individuais, num universo econômico deliberadamente limitado e simplificado. Keynes, ao contrário, tenta formular uma teoria, não mais em termos microeconômicos, mas sim voltada aos grandes agregados da economia: a "renda global", a "demanda agregada", o "emprego global", etc.

Desta forma, Keynes, na sua obra, propõe – e efetivamente o faz – uma verdadeira revolução no pensar econômico: traz à tona o aspecto da demanda efetiva, retomando as idéias de Malthus e negando a "Lei de Say"; elege o investimento (e não a poupança) como a mola mestra do sistema capitalista; propugna a intervenção do Estado como regulador dos desequilíbrios e ciclos do sistema capitalista.

⁶¹ KEYNES, J.M. O fim do *laissez-faire*. In: SZMRECSÁNYI, T. (org.) **Keynes: economia**. São Paulo, Ática, 1978, p. 120.

De todas as suas contribuições ao pensamento econômico, o que convém ressaltar – e isto interessa ao nosso trabalho – é como Keynes via a intervenção do Estado. Para Keynes, ao Estado caberia as funções de **produtor** de serviços públicos; **agente empresarial**; **agente componente e regulador** da demanda agregada; **regulamentador e árbitro** dos mercados e dos agentes econômicos; e **coordenador** da economia, via planejamento e outras medidas de política econômica.

Mesmo propugnando a intervenção do Estado como agente propulsor da economia, Keynes já o vê, nesse momento, como “Estado Regulador”. Ressalte-se que a primeira Agência Reguladora dos EUA foi criada em 1887 - denominada *Interstate Commerce Commission (ICC)* –, que tinha por objetivo regular as ferrovias americanas. (PECI, 2007, p. 73)⁶².

Entretanto, Keynes (1985, p. 256)⁶³ não pregava um "Socialismo de Estado", ao contrário, era defensor da propriedade e iniciativa privadas, como bem se observa na própria "Teoria Geral":

O Estado deverá exercer uma influência orientadora sobre a propensão a consumir, em parte através de seu sistema de tributação, em parte por meio da fixação da taxa de juros... [...] Por outro lado, parece improvável que a influência da política bancária sobre a taxa de juros seja suficiente por si mesma para determinar um volume de investimento ótimo. Eu entendo, portanto, que uma socialização algo ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego, embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda a espécie que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada. Mas, fora disso, não se vê nenhuma razão evidente que justifique um Socialismo do Estado abrangendo a maior parte da vida econômica da nação. Não é a propriedade dos meios de produção que convém ao Estado assumir. Se o Estado for capaz de determinar o montante agregado dos recursos destinados a aumentar esses meios e a taxa básica de remuneração aos seus detentores, terá realizado o que lhe compete.

Nesse sentido, o papel do Estado na teoria keynesiana assume um papel determinante, como coordenador e promotor do desenvolvimento econômico.

Um aspecto que merece relevo é o fato de que a obra de Keynes surgiu em meio a uma grande crise do sistema capitalista – a Depressão de 1929. O livre

⁶² PECI, Alketa. Regulação comparativa: uma (des)construção dos modelos regulatórios. In: PECI, Alketa (Org.) **Regulação no Brasil: desenho, governança, avaliação**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 73.

⁶³ KEYNES, J.M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo, Nova Cultural, 2ª ed., 1985, p. 256 (Série "Os Economistas").

funcionamento das forças de mercado e as proposições liberais que precederam a Grande Depressão se revelaram ineficazes para solucioná-la, colocando sob suspeita todo o modelo liberal vigente até então. E nesse ambiente "favorável" para o surgimento de uma nova proposta de condução da atividade econômica, a teoria keynesiana acabou se constituindo numa espécie de "tábua da salvação" para o capitalismo em declínio.

Portanto, a obra de Keynes, ao se transformar no novo paradigma teórico, exerceu grande influência nas diversas economias capitalistas contemporâneas, implementando-se, consideravelmente, a partir de seus postulados, a intervenção estatal na economia.

1.7 – A ESCOLA MONETARISTA

A corrente de pensamento monetarista constitui-se na principal teoria de oposição ao keynesianismo, defendendo a possibilidade da manutenção da estabilidade da economia capitalista por intermédio de instrumentos monetários, como o controle do volume de moeda disponível e de outros meios de pagamento.

Nesse sentido, suas idéias retomam os posicionamentos levantados pela teoria neoclássica da formação de preços, propugnando pela adoção do liberalismo econômico. Ao defenderem a superioridade do livre mercado, rejeitam qualquer regulamentação da economia por parte do Estado, em favor de um *laissez-faire* quase absoluto (porque admitem, ainda que parcialmente, o controle monetário por parte do Governo).

Seus principais defensores foram George Stigler e Milton Friedman, pertencentes à denominada "Escola de Chicago"⁶⁴. As teorias emanadas dessa corrente de pensamento serviram de base à administração econômica de Pinochet, no Chile na década de 1970, e posteriormente foram adotadas, na década de 1980,

⁶⁴ O termo "Escola de Chicago" foi criado como referência aos professores que lecionavam no Departamento de Economia da Universidade de Chicago, na década de 1950. Em seus acalorados debates, acabaram por cristalizar opiniões acerca de assuntos econômicos, baseadas na teoria dos preços. Defendem a "economia positiva", ou seja, a realização de estudos empíricos, baseados no uso de estatísticas, com mais ênfase na análise matemática do que na teoria econômica.

por Margaret Thatcher, na Inglaterra, e por Ronald Reagan, nos Estados Unidos, quando implementaram um amplo programa de desregulamentação.

Essas teorias exerceram forte influência nas políticas do Banco Mundial e de outras instituições financeiras sediadas em Washington – tais como o Departamento do Tesouro americano e o Fundo Monetário Internacional –, que passaram a adotar os seus pressupostos como receita para os países em dificuldades econômicas, como foi expresso no denominado “Consenso de Washington”, sob a inspiração de John Williamson (um dos principais autores da denominada Nova Economia Institucional).

A esse respeito, é interessante ressaltar o que dizem Giambiagi e Almeida (2003)⁶⁵, num interessante artigo:

O chamado “Consenso de Washington” foi descrito por John Williamson, há cerca de 15 anos, como um conjunto de proposições que condensariam o que na época as instituições multilaterais sediadas em Washington julgavam como um conjunto adequado de políticas para serem adotadas pelos países da América Latina. Tais países estavam, então, à procura de uma agenda que lhes permitisse deixar para trás a “década perdida” de 80 e retomar o caminho do crescimento econômico.

O suposto consenso foi resumido por Williamson em dez pontos, quais sejam [...]: i) disciplina fiscal; ii) reorientação dos gastos públicos; iii) reforma tributária; iv) liberalização financeira; v) taxas de câmbio unificadas; vi) taxas de câmbio competitivas; vii) liberalização do comércio; viii) abertura para o financiamento externo direto; ix) privatização; e x) desregulamentação.

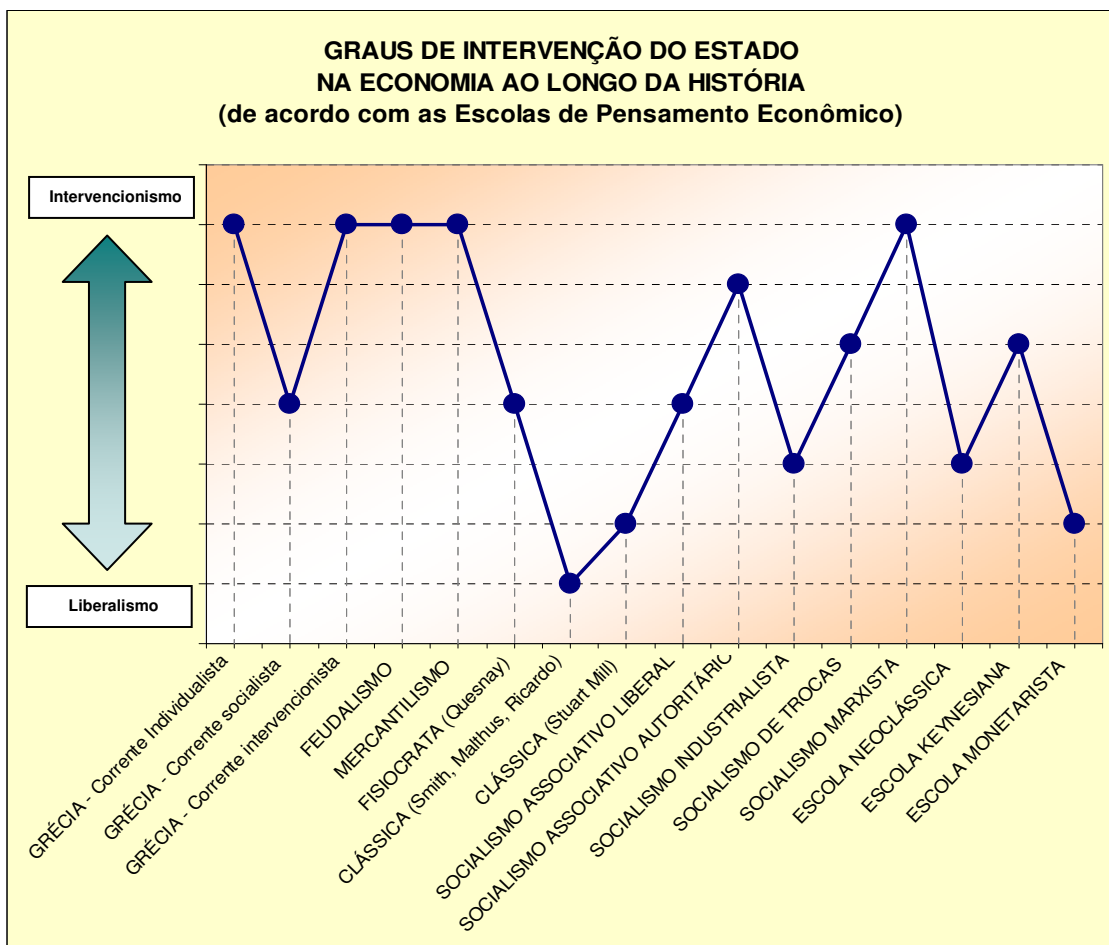
É de se referir que surgem reações em contraposição à visão monetarista, manifestadas por James Tobin, professor da Universidade de Yale, e Joseph Stiglitz, ex-Vice Presidente do Banco Mundial, criticando as ideologias defendidas pela “Escola de Chicago” e pelo “Consenso de Washington”.

Apesar disso – e sem adentrarmos, aqui, na validade do “receituário” do Consenso e em que medida ele foi responsável pelo movimento liberal que se seguiu –, o certo é que, sob sua influência, entre 1980 e 1990, grande parte das empresas estatais em países do terceiro mundo começaram a ser privatizadas.

⁶⁵ GIAMBIAGI, F. e ALMEIDA, P.R. **Morte do Consenso de Washington? Os rumores a esse respeito parecem exagerados.** BNDES. Textos para discussão. Macroeconomia. Out. 2003 Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/td/td-103.pdf>>. Acesso em 02 ago. 2007.

Enfim, essa síntese histórica sobre a intervenção estatal na economia nos permitiu observar que o pensamento econômico, desde a Antiguidade, vem oscilando entre dois pólos extremos: um liberal e outro intervencionista.

Numa tentativa de visualizar esses movimentos, demonstramos, na figura abaixo, o grau de intervencionismo propugnado pelas diferentes escolas de pensamento, permitindo que, mesmo de forma dedutiva, se faça uma analogia entre cada uma delas:



Os “ciclos” são visíveis. E a mais recente tendência ao liberalismo, com o agravamento das condições macroeconômicas dos países, especialmente daqueles em desenvolvimento, ocorrido na última quadra do século XX, criou as condições necessárias para o surgimento do arcabouço normativo que veio a ser erigido, objetivando a redução do tamanho do Estado.

Examinar o contexto em que essas tendências cíclicas influenciaram o ambiente brasileiro, avaliando o debate que se seguiu em importantes setores da economia, é o que vamos analisar nos Capítulos que seguem.

CAPÍTULO 2 – O DEBATE LIBERALISMO X INTERVENCIONISMO

Vimos, no Capítulo 1, uma retrospectiva acerca do papel do Estado na economia sob a influência de várias concepções. Dentro do longo período histórico ali examinado, pode-se observar a alternância de proposições: a cada proposta liberal, surgia uma nova proposta estatizante, sob novas formas e novos fundamentos.

As idéias liberais, embora se manifestassem, sob os aspectos filosóficos e políticos, já na Antiguidade, somente obtiveram seu impulso inicial nos séculos XVII e XVIII, como uma forma de refrear os excessos da economia mercantilista da época. As idéias que defendiam uma maior presença estatal, por sua vez, surgiam e ressurgiam a cada período em que o liberalismo se impusesse na condução da atividade econômica, caracterizando uma espécie de "ciclo de pensamento": ora liberal, ora intervencionista.

Todavia, diferentemente desses movimentos cíclicos que vinham se sucedendo ao longo da história, percebe-se, nas últimas décadas do século XX, em face do fenômeno da globalização, que os debates assumem um caráter muito mais efetivo, na busca de alternativas que viabilizem a solução dos problemas econômicos das economias nacionais.

Assim, objetivando contextualizar esse fenômeno (em especial nas décadas de 1980-1990) procuraremos sintetizar algumas manifestações (colhidas especialmente em âmbito regional)⁶⁶ em defesa, de um lado, da intervenção estatal e, de outro, da liberalização, resgatando as suas proposições, os seus argumentos, as suas críticas.

⁶⁶ Como será melhor explicitado, em seguida, no item 2.4 da presente monografia, procurou-se restringir o análise das manifestações de alguns representantes da classe empresarial e da sociedade ao período de 1980 a 1990, justamente para contextualizar tais posicionamentos exatamente no momento histórico que antecede às políticas públicas de privatização que viriam a ser adotadas com o Programa Nacional de Desestatização (em 1990) e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (em 1995).

Antes, porém, iremos tratar da classificação dos bens econômicos (privados, públicos, semipúblicos) e do conceito de "externalidades" vinculadas ao seu consumo. Tal abordagem se faz necessária, inicialmente, para servir de sustentação aos argumentos favoráveis à intervenção governamental.

2.1 – OS BENS PRIVADOS, PÚBLICOS E SEMIPÚBLICOS

Uma das principais características da propriedade privada – e da qual depende a economia de mercado – é aquela que implica o "princípio de exclusão", ou seja: a posse de um determinado bem, por um indivíduo, significa que só ele – como "proprietário" – pode auferir os benefícios derivados do seu consumo. Em outras palavras, o sistema de mercado, e, especialmente, as trocas, só podem ocorrer com direitos de propriedade. Tais bens, como, por exemplo, uma casa, um automóvel, etc., são comumente denominados "bens privados".

Entretanto, existem outros bens e serviços que não podem ser enquadrados nessa categoria, como o clássico exemplo da "segurança nacional". Este tipo de serviço, quando ofertado, o é indistintamente a todos os indivíduos residentes no país. A sua utilização por qualquer consumidor não reduz a possibilidade de que outros também dele se beneficiem. Desta forma, pelo fato de o consumo não ser exclusivo (ou não-rival), é impossível determinar e quantificar o quanto cada indivíduo está usufruindo. Se se tentasse, nos moldes da economia de mercado, oferecê-lo à população – mediante o respectivo pagamento – certamente o seu "preço" estaria bem próximo de zero, pois o consumidor, individualmente, sabe que, mesmo não o pagando, poderia dele se utilizar. Coletivamente, todavia, a nação reclama a necessidade do suprimento desse tipo de serviço. Os bens que possuem essas características são comumente denominados "bens públicos", e – dada a impossibilidade de sujeitá-los às leis de oferta e demanda – não podem, economicamente, ser oferecidos pela iniciativa privada.

Há, ainda, um terceiro tipo de bem cujo consumo não é exclusivo – a exemplo dos "bens públicos" –, embora exista a possibilidade de identificar-se o beneficiário e, em alguns casos, quantificar a satisfação individual recebida. São os chamados "bens semipúblicos" ou "bens meritórios". A característica principal desse tipo de

bem é a existência de benefícios ou "externalidades" não só ao consumidor direto, mas também aos demais indivíduos. São exemplos os serviços de saúde e saneamento, combate à poluição, obras de infra-estrutura, praças, ruas, etc. São bens que apresentam elevadas economias externas para a sociedade e, por isso, devem ser supridos pelo Governo.

Em síntese, a oferta de determinados bens pelo Estado torna-se necessária quando é impossível excluir do consumo aqueles indivíduos que não pagam pela sua utilização. Por outro lado, como veremos a seguir, há outros argumentos que sustentam a intervenção estatal.

2.2 – ARGUMENTOS A FAVOR DA INTERVENÇÃO DO ESTADO

A atividade estatal atende a uma série de objetivos econômicos, sociais e políticos e as dimensões e a estrutura do setor público são reflexos da intensidade com que esses objetivos são perseguidos pela sociedade.

Os principais argumentos a favor de uma ação mais efetiva do Estado, seja diretamente (por meio de suas empresas estatais), seja indiretamente (através de regulamentações ou da própria regulação dos serviços públicos), podem ser sintetizados nos seguintes itens:

a) **incapacidade da iniciativa privada em garantir metas econômicas e sociais**: a propriedade pública dá liberdade ao governo para tentar atingir objetivos com os quais o mercado não se preocuparia – principalmente aqueles relacionados à justiça social, como a manutenção do nível de emprego e o acesso a bens e serviços essenciais a preços razoáveis;

b) **os "monopólios naturais"**: segundo esta tese, há setores – como as ferrovias, por exemplo – nos quais, devido a fatores tecnológicos, somente um único produtor teria condições de explorar plenamente as economias de escala, o que não aconteceria se houvesse diversos produtores. Tal situação costuma ocorrer quando é necessário um investimento muito elevado (muitas vezes irrecuperável – “*sunk*

costs”⁶⁷) e cujo prazo de maturação é demasiado longo, o que justifica a atuação estatal;

c) a **falta de capitais e a atitude do setor privado frente ao risco**: refere-se aos setores de infra-estrutura (distribuição de energia, mineração, etc.), nos quais, pelo grande volume de investimentos e longo prazo de maturação (a exemplo dos monopólios naturais), se denota escassez de capital privado para fazer frente à sua implementação. Porém, diferentemente do item anterior, o Estado se instala nesses setores não por serem "monopólios naturais", mas para ocupar **espaços vazios** deixados pelo setor privado;

d) **manutenção do nível de produção em indústrias ou serviços deficitários**: ocorre, especialmente, no setor ferroviário, onde a manutenção e a ampliação da malha de transporte demandam um grande volume de capitais, resultando, com freqüência, ingentes prejuízos que, dificilmente, poderiam ser suportados pela iniciativa privada;

e) **a existência de setores estratégicos**: explica-se a intervenção do Estado nesses setores (exploração de petróleo, aeronáutica, armamentos, energia nuclear, etc.) através de argumentos vinculados à segurança nacional, defendendo a necessidade de o Estado exercer um controle direto sobre essas atividades;

f) **a preferência dos agentes financeiros internacionais**: nos países em desenvolvimento, numerosos projetos de investimento foram assumidos pelo Estado, não só por se tratarem de setores impulsionadores do próprio desenvolvimento econômico, com elevadas economias externas, mas, também, como uma forma de obter o seu financiamento pelas grandes instituições internacionais de crédito, como o Banco Mundial, o FMI, etc. A partir de 1967, essas instituições passaram a privilegiar os empréstimos às empresas estatais, já que, em nível internacional, contavam com o aval por parte do Governo.

Estes são, em síntese, os argumentos que freqüentemente se utilizam na defesa da intervenção pública. Porém, há diversos autores que apresentam outras formulações, atribuindo, cada qual, maior importância a argumentos ideológicos, políticos, econômicos ou administrativos na defesa da intervenção estatal.

⁶⁷ *Sunk costs*: (ou custos “afundados”) são despesas irre recuperáveis, características de investimentos em ativos não inteiramente reversíveis ou que não podem ser reutilizados em outros empreendimentos; exemplo típico é a rede de dutos para abastecimento de água, que, uma vez instalada, só pode ser utilizada para tal finalidade.

Não temos, aqui, a pretensão de apresentar todas as manifestações a seu favor, mas, dentre elas, a mais importante, sem dúvida, se refere ao **objetivo social da atuação do Governo**: o Estado não procura extrair do seu investimento a taxa de lucro vigente no mercado; em função disso, como renuncia às exigências de rentabilização, o capital público possui muito maior flexibilidade de aplicação que o privado. Esta flexibilidade faz do Estado e de suas empresas a principal fonte de financiamento para os programas de investimento mais ambiciosos. É por essa razão – por não objetivar especificamente o lucro – que o Estado tem condições de promover o interesse social com muito mais eficiência que o setor privado⁶⁸. Este aspecto será retomado, mais adiante, quando falaremos sobre as críticas à intervenção do Estado por alguns representantes do setor empresarial.

Concluindo, uma parcela significativa dos adeptos da economia do bem-estar é favorável à intervenção governamental, embora não necessariamente à propriedade pública, no sentido de regulamentar os monopólios naturais e atender necessidades sociais prementes.

2.3 – ARGUMENTOS A FAVOR DO LIBERALISMO

Os defensores do liberalismo, como bem observam Rosseti *et al* (1985), pertencem a várias correntes de pensamento. Suas idéias não podem ser consideradas um todo "monolítico", embora suas concepções tenham em comum a defesa da liberdade individual e da propriedade privada:

O liberalismo econômico não é, de forma alguma, fruto do pensamento de um único profeta. Possui raízes e divergências intrínsecas. E esta talvez seja, entre suas marcas fundamentais, a que melhor reflete o que de mais importante resulta de seu conteúdo: o pluralismo.⁶⁹

Essas diversas correntes do pensamento liberal foram, de forma sintética, abordadas no Capítulo 1 do presente trabalho. Importa-nos, agora, analisar os

⁶⁸ É o que explica, por exemplo, a decisão de bancos públicos em manter operando agências bancárias deficitárias, em municípios de pequeno porte, em face da função social de sua atuação, o que exige a sua permanência.

⁶⁹ ROSSETI, J.P. *et al.* **Economia de mercado: fundamentos, falácias e valores**. Rio de Janeiro, IBMEC-CODIMEC, 1985, p. 78.

postulados que se sucederam, especialmente no Brasil e no Rio Grande do Sul, em defesa da redução do papel do Estado, e que deram substrato às políticas públicas que viriam a ser adotadas a partir dos anos 1990, com o processo de privatização e criação das Agências Reguladoras.

Como vimos, o debate sobre a intervenção do Estado, no Brasil, não é algo novo. Contudo, durante o período de 1964 a 1967, observa-se uma posição conflitante da classe empresarial em relação ao Estado na economia. Por um lado, os industriais reivindicam o auxílio do Governo para que a economia privada se desenvolva tranqüilamente. Mas, ao mesmo tempo, criticam a ineficácia da economia pública, no sentido de que a ela cabe apresentar os mesmos índices de produtividade e eficiência do setor privado, sem entrar em conflitos com ele.

No período do "milagre econômico" (meados de 1970-1973), com a economia em franco desenvolvimento, a postura dos empresários se modifica, conforme observa Denise Gros, Socióloga da Fundação de Economia e Estatística, em entrevista à Revista Amanhã (FIERGS-CIERGS, 1986):

Na época, a classe [empresarial] apóia o processo de desenvolvimento econômico baseado na forte intervenção estatal, na concentração de oligopólios e na internacionalização da economia. E, de uma maneira geral, a classe se mostra satisfeita com os bons resultados obtidos no setor industrial.⁷⁰

A partir de 1974, porém, o empresariado nacional parece desiludir-se com o regime e mobiliza-se com o objetivo de ampliar sua participação no jogo político. O debate que se seguiu, nos anos de 1975 e 1976, teve como ênfase a suposição de um conflito entre as atividades econômicas do Estado-Empresário e a acumulação privada de capital:

Este conflito centrava-se, fundamentalmente, no aparente aumento da propriedade estatal sobre os meios de produção e na divisão das áreas de atuação entre as empresas estatais e as empresas privadas. (CORAZZA, 1981)⁷¹.

⁷⁰ FIERGS-CIERGS. FEDERAÇÃO E CENTRO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Análise: o Estado distante do empresário. **Revista Amanhã**, Porto Alegre, 7:4, dez-1986.

⁷¹ CORAZZA, G. **Estado e economia no Brasil: uma revisão da bibliografia recente**. Ensaio FEE, Porto Alegre, 1(2):216, 1981.

Contudo, nesse período, ainda ao final dos anos 70, no Rio Grande do Sul, os industriais têm uma participação marginal no debate sobre a atuação do Estado (FIERGS-CIERGS, 1986, p. 4):

[...] enquanto o empresariado nacional passou a criticar o modelo de desenvolvimento econômico adotado no país, o Rio Grande do Sul limitou-se a sugerir soluções para os problemas econômicos que afetam diretamente a indústria gaúcha, principalmente no que diz respeito à escassez de recursos financeiros, sem definir uma proposta para toda a sociedade. E, dentro desse quadro, a crítica dos industriais gaúchos à estatização fica restrita à centralização dos recursos financeiros da União e aos problemas de tributação.⁷²

Posteriormente, com o aprofundamento do debate, os empresários gaúchos passam a se manifestar, com mais frequência, nos meios de comunicação, e a influenciar, politicamente, através de suas entidades representativas os agentes governamentais.

Mas, enfim, quais são as posições, os postulados, as idéias desse empresariado com tendências liberais, naquele momento, a partir dos anos 80, em que se vislumbrava a possibilidade de flexibilização da economia?

A vertente do pensamento liberal adotada no meio empresarial gaúcho, segundo a FIERGS (1989, p. 4)⁷³, é embasada em grande parte nas idéias do economista austríaco Ludwig Von Mises, autor de várias obras de cunho liberal, entre as quais se destacam *The Theory of Money and Credit* (1912) e *Economic Calculation in the Socialist Commonwealth* (1935).

As opiniões – que apresentaremos a seguir –, de empresários e representantes de outros setores da sociedade gaúcha, foram colhidas, em sua maior parte, de edições da Revista "Amanhã"⁷⁴, à época editada pela Federação e Centro das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul – FIERGS-CIERGS, entre 1986 a 1989, restringindo-se a esse período justamente para contextualizar tais posicionamentos no momento histórico que antecede às políticas públicas de

⁷² FIERGS-CIERGS, 1986, *op.cit.*, p. 4.

⁷³ FIERGS-CIERGS. Crescem as vozes contra o estatismo. **Revista Amanhã**, Porto Alegre, 3(34):4, abr-1989.

⁷⁴ A busca de informações na Revista Amanhã merece uma explicação adicional: por se tratar, naquele período, de um veículo de comunicação oficial da FIERGS, os depoimentos e observações ali expostos, em sua grande maioria, em entrevistas, debates e outros eventos promovidos pelas próprias instituições, transmitiram, até certo ponto, um caráter de segurança e espontaneidade aos argumentos apresentados. Em outras palavras, tentou-se buscar nessas revistas – e não em artigos elaborados – o que, de fato, entendiam os empresários (ou pelo menos uma parcela delas), naquele momento histórico, acerca da intervenção estatal.

privatização que viriam a ser adotadas com o Programa Nacional de Desestatização (em 1990) e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (em 1995).

Inicialmente, um ponto comum das manifestações apresentadas é a defesa do livre mercado e a redução do papel econômico do Estado, que deve se restringir aos setores de saúde, educação, justiça, habitação, etc.:

O Governo deveria restringir-se às funções básicas. [...] São as funções sociais de atendimento à população, como educação, saúde e habitação, porque hoje nós temos muito governo no meio da atividade econômica. A iniciativa privada, por falta de recursos, não consegue desempenhar algumas atividades e o Governo está ocupando estes espaços. A primeira reforma seria o Governo restringir-se ao mínimo possível, enxugando sua máquina e passando adiante aquelas funções que não são imprescindíveis, que não são tarefas do Governo. [Paulo Triches, empresário e então Secretário Especial para Assuntos Internacionais do Gabinete do Governador] (FIERGS-CIERGS, 1989c).⁷⁵

A participação do Governo na economia deve ser mínima. Mas nós estamos observando exatamente o contrário: hoje, 70% da nossa economia está sob o seu controle. [André Bier Johannpeter, da Siderúrgica Rio-Grandense S/A] (FIERGS-CIERGS, 1987f).⁷⁶

O Governo precisa deixar que os empresários atuem da maneira que acharem melhor. Sem intervir. [Daisi de Paula, da empresa Calçados Azaléia Ltda.] (FIERGS-CIERGS, 1987e).⁷⁷

Outras manifestações, mais extremadas, vêem o Estado como "incompetente", cuja atuação só tem colocado obstáculos ao bom desenvolvimento da economia:

O caminho é dar liberdade à iniciativa privada. O Estado é incompetente para fazer qualquer coisa... [Mário Touguinha de Oliveira, Sócio-Gerente da Estúdio 3 – Projetos, Cálculos e Consultoria Estrutural Ltda.] (FIERGS-CIERGS, 1987e).⁷⁸

[...] a empresa pública traz em si o germe da improdutividade, do inchamento e do empreguismo. Isso não quer dizer que não haja empresas estatais bem geridas, mas elas ficam ao sabor das mudanças de governo. [Luiz Roberto Ponte, então Deputado Federal e empresário.] (FIERGS-CIERGS, 1987d).⁷⁹

⁷⁵ FIERGS-CIERGS. No governo tudo fica mais difícil. **Revista Amanhã**, Porto Alegre, 3(32):23, fev-1989.

⁷⁶ FIERGS-CIERGS. Governo: intervenção, um atentado contra a eficiência. **Revista Amanhã**, Porto Alegre, 12:7, maio-1987.

⁷⁷ FIERGS-CIERGS. Rio Grande: idéias para escapar do imobilismo. **Revista Amanhã**, Porto Alegre, 12:4, maio-1987.

⁷⁸ FIERGS-CIERGS, 1987, *op.cit.*, p.4.

⁷⁹ FIERGS-CIERGS. Artigo: liberdade para a economia. **Revista Amanhã**, Porto Alegre, 9:20, fev-1987.

Já está provado que o Governo, com raríssimas exceções, é um péssimo empresário. As empresas estatais são mal administradas, são mal geridas. [Cláudio Riff Moreira, Diretor da Home Engenharia Ltda.] (FIERGS-CIERGS, 1987f).⁸⁰

O Estado tem que parar de controlar preços. Ele tem que sair fora do mercado... [Carlos Eduardo Utz, Gerente Comercial da empresa Bomlar Ltda.] (FIERGS-CIERGS, 1987f).⁸¹

A participação do Governo na economia tem sido lamentável. Não suporto esse sócio que entra na minha empresa e determina quanto eu tenho que pagar e assim por diante. Se realmente somos um país capitalista, temos que acabar com essa intervenção. [Marco Valério, Diretor da MAP – Minhagência Propaganda Ltda.] (FIERGS-CIERGS, 1987f).⁸²

De todos os depoimentos, a exemplo do debate que ocorria em nível nacional, a maior concordância se referia à redução do papel do Estado como produtor de bens e serviços, ou seja, a defesa da privatização:

É preciso privatizar ou fechar as empresas deficitárias do Governo e diminuir os gastos públicos, nem que para isso seja necessário a demissão de funcionários [...]. Essas medidas proporcionariam um fluxo de caixa em condições de investir nos setores básicos da economia com o objetivo de gerar o desenvolvimento da iniciativa privada. [Luiz Flaviano Feijó, Diretor-Comercial de A. Paulo Feijó S/A] (FIERGS-CIERGS, 1987e).⁸³

Todas as distorções construídas ao longo do tempo devem ser imediatamente atacadas, a partir de um programa eficaz de privatização da economia [Nélson Sirotsky, então Vice-Presidente da RBS] (FIERGS-CIERGS, 1987f).⁸⁴

[a CEEE e a CRT] devem ser privatizadas, com capital nacional, de forma lenta e progressiva. [Atílio Manzoli Júnior, Vice-Presidente da Manlec S/A] (FIERGS-CIERGS, 1987f).⁸⁵

Das 52 estatais hoje existentes [no RS], cerca de 20 estão sendo definidas como “penduricalhos” e podem ser extintas. [...] São empresas que não cumprem nem a finalidade social nem a empresarial. Não tem papel definido e devem ser reavaliadas. Neste caso estão as empresas AGASA, PROGASA, VINOSUL e Festa da Uva – FENUVA. [Cezar Buzatto, então Coordenador de Avaliação das Estatais, da Junta de Administração Financeira da Secretaria da Fazenda]. (FIERGS-CIERGS, 1987f).⁸⁶

⁸⁰ FIERGS-CIERGS. Governo: intervenção, um atentado contra a eficiência. **Revista Amanhã**, Porto Alegre, 12:8, maio-1987.

⁸¹ FIERGS-CIERGS, 1987, *op.cit.*, p.7.

⁸² FIERGS-CIERGS, 1987, *op.cit.*, p.7.

⁸³ FIERGS-CIERGS. Rio Grande: idéias para escapar do imobilismo. **Revista Amanhã**, Porto Alegre, 12:5, maio-1987.

⁸⁴ FIERGS-CIERGS. Governo: intervenção, um atentado contra a eficiência. **Revista Amanhã**, Porto Alegre, 12:8, maio-1987.

⁸⁵ FIERGS-CIERGS, 1987, *op.cit.*, p.8

⁸⁶ FIERGS-CIERGS, 1987, *op.cit.*, p.8

Nossa cultura nos obriga hoje a pensar em determinados setores como de competência exclusiva do Estado – energia, petróleo, telecomunicações. À exceção desses casos, o norte é marchar para a privatização, onde há competição efetiva, o que permite maior produtividade, maior racionalização de investimentos, controle de empregos e salários e, conseqüentemente, o lucro. [Luiz Roberto Ponte, então Deputado Federal e empresário.] (FIERGS-CIERGS, 1987d).⁸⁷

Temos que acabar com o Estado-Empresário, o que, aliás, o mundo inteiro já descobriu. [Mauro Touguinha de Oliveira, Sócio-Gerente da Estúdio 3 – Projetos, Cálculos e Consultoria Estrutural Ltda.] (FIERGS-CIERGS, 1987f).⁸⁸

Ele tem apenas que recolher os impostos e distribuí-los. Mas sem empresas, sem bancos... [Miguel Ernesto Holzbach, Sócio-Gerente da Golden Export.] (FIERGS-CIERGS, 1987f).⁸⁹

A partir desse contexto, surge outra questão fundamental: as empresas estatais devem buscar prioritariamente o lucro? Vejamos:

O problema básico das estatais é o comprometimento integral com a questão social e o esquecimento da meta básica de toda empresa, o lucro. [...] Sem atualização das tarifas, sem o descompromisso político, nenhuma estatal vai conseguir ultrapassar as dificuldades. É preciso definir logo a função do setor público: ou é formado por empresas com lucro ou por instituições sociais. [Paulo Moreira, da Moreira Auditores] (FIERGS-CIERGS, 1987b).⁹⁰

A administração [das estatais] deve ser medida por sua eficiência, que se traduz no lucro. Para isso, é essencial acabar com a demagogia nas tarifas. Não se compreende subsidiar através de tarifa o consumidor em detrimento do contribuinte. Um exemplo é o setor das telecomunicações: a grande maioria da população não tem telefone, mas a grande maioria paga impostos. [Ary Burger, Diretor-Superintendente da Companhia Rio-Grandense de Participações – CRP] (FIERGS-CIERGS, 1987b).⁹¹

As empresas que vendem produtos (luz, telefone, água, etc.) deverão passar por uma atualização tarifária. Não adianta querer fazer caridade [...]. Empresas como a CEEE e a CRT têm papel tipicamente empresarial e devem ter como objetivo o lucro. [Cezar Buzatto, então Coordenador de Avaliação das Estatais, da Junta de Administração Financeira da Secretaria da Fazenda] (FIERGS-CIERGS, 1987b).⁹²

⁸⁷ FIERGS-CIERGS. Artigo: liberdade para a economia. **Revista Amanhã**, Porto Alegre, 9:20, fev-1987.

⁸⁸ FIERGS-CIERGS. Governo: intervenção, um atentado contra a eficiência. **Revista Amanhã**, Porto Alegre, 12:8, maio-1987.

⁸⁹ FIERGS-CIERGS, 1987, *op.cit.*, p.8

⁹⁰ FIERGS-CIERGS. Debate: nem tudo está errado. **Revista Amanhã**, Porto Alegre, 9:7, fev-1987.

⁹¹ FIERGS-CIERGS, 1987, *op.cit.*, p.8

⁹² FIERGS-CIERGS, 1987, *op.cit.*, p.8

Raymundo Ferreira Guimarães, economista e professor de Finanças Públicas da UFRGS, em entrevista ao periódico "Amanhã", em fevereiro de 1987, já rebatia essa tese:

Deve-se ter prudência na discussão sobre o setor estatal brasileiro. A função da empresa estatal é complementar a produção em setores onde a empresa privada não tem condições ou interesse de tomar a seu encargo. E esse papel ela cumpre. [...] São exemplos os setores de energia elétrica, telefonia, siderurgia, saneamento básico, petróleo e petroquímico. [...] As empresas públicas foram surgindo no país a partir de estudos internacionais, especialmente da ONU, onde se constatou que uma das causas do subdesenvolvimento era a insuficiência de infra-estrutura (energia, transporte, saneamento) para dar o "arranque" devido na economia. Elas surgiram para cobrir os vazios da economia e assumir empreendimentos de grande envergadura, longo prazo de maturação e baixa rentabilidade.

A ausência de lucro [nas estatais] nem sempre é sinal de ineficiência, inclusive porque, se não houvesse a empresa estatal, o próprio setor privado não seria tão lucrativo. [...] As empresas estatais não devem ser apontadas como "bode expiatório" de tudo o que acontece de errado. [...] O problema é que, no Brasil, houve "distorções de objetivos", que levaram à situação problemática em que se encontram atualmente as estatais, usadas até para resolver problemas do Balanço de Pagamentos: por volta de 1978, com o país em déficit e muito endividado, a empresa estatal serviu de instrumento para a captação de recursos externos que possibilitassem o pagamento da dívida [Raymundo Ferreira Guimarães, Professor da UFRGS e Economista] (FIERGS-CIERGS, 1987b).⁹³

Outras opiniões, à época, já propugnavam a figura do Estado como um agente incentivador e regulador do processo econômico, com as funções de administrar, com eficiência, as políticas de controle macroeconômico, no sentido de direcionar a atuação da iniciativa privada:

Ele tem que garantir o funcionamento do mercado livre e a segurança daqueles que participam da economia de forma honesta e adequada. [Roberto Rachewsky, Diretor-Superintendente da Soberana dos Móveis Ltda.] (FIERGS-CIERGS, 1987f).⁹⁴

Sua participação deve ser auxiliar, no sentido de permitir que as empresas trabalhem livremente. [Paulo de Marchi, da Lacesa S/A] (FIERGS-CIERGS, 1987f).⁹⁵

Nesse sentido, surge outra questão: a quem compete a responsabilidade de oferecer a infra-estrutura básica para o desenvolvimento da economia?

⁹³ FIERGS-CIERGS, 1987, *op.cit.*, p.7

⁹⁴ FIERGS-CIERGS. Governo: intervenção, um atentado contra a eficiência. **Revista Amanhã**, Porto Alegre, 12:7, maio-1987.

⁹⁵ FIERGS-CIERGS, 1987, *op.cit.*, p.8

Penso que o Estado deve se restringir à segurança interna e externa, fazer a legislação ordinária e, dependendo da riqueza de cada nação e da idéia de cada país, oferecer alguma infra-estrutura básica. E basta. [Mathias Otto Renner, Diretor das Organizações Renner] (FIERGS-CIERGS, 1987f).⁹⁶

Existem setores que exigem um investimento altíssimo e, em função do nosso porte, da nossa economia, torna-se inviável para a iniciativa privada assumi-los. [Cláudio Riff Moreira, Diretor da Home Engenharia Ltda.] (FIERGS-CIERGS, 1987f).⁹⁷

A princípio, parece ser de senso comum que este é um ponto pacífico; contudo, ao contrário, há opiniões no sentido de que nem nesse setor (infra-estrutura) deve o Estado interferir:

Dizer que a iniciativa privada não tem recursos para realizar gastos em infra-estrutura é uma falácia, porque o Governo simplesmente arrecada o dinheiro da população e ele mesmo administra. [...] Existe um consenso de que temos de investir em energia, vias de transporte, telecomunicações, armazenagem e assim por diante. Mas será que todos nós acreditamos que um burocrata do Governo realiza esse trabalho de maneira mais eficiente do que um empresário bem sucedido? Penso que sempre a iniciativa privada conseguirá desenvolver um trabalho melhor, mais eficiente. E quando falo em eficiente é porque haverá um custo social menor. [William Ling, Diretor Administrativo Adjunto da Olvebra S/A] (FIERGS-CIERGS, 1987f).⁹⁸

Quanto ao papel social do Estado, há o entendimento de que este objetivo é inquestionável, embora advoguem que também a iniciativa privada tenha condições de colaborar com essa atuação:

O ponto crucial [...] é o casamento da empresa privada com a ação paralela do Estado. Se nós tivermos somente a iniciativa privada, as pessoas carentes vão viver das leis de mercado. Se arrumarem um trabalho bom para ganhar bem, elas se levantarão. Senão, elas morrerão como estão, condenadas por um prazo extremamente longo, até que a nação fique muito rica e essa abundância comece a atingir as camadas mais desprotegidas, isto tudo muito lentamente. Mas eu acho que a nação não aceita este tipo de demora e, portanto, temos que criar um catalisador (o Estado), que, junto com a iniciativa privada, faça com que esse pessoal se levante. [Luiz Roberto Ponte, então Deputado Federal e empresário] (FIERGS-CIERGS, 1989d).⁹⁹

O empresário deve procurar a solução dos seus problemas independente do Governo. [...] Ele deve ter participação ativa da sociedade,

⁹⁶ FIERGS-CIERGS, 1987, *op.cit.*, p.8

⁹⁷ FIERGS-CIERGS, 1987, *op.cit.*, p.8

⁹⁸ FIERGS-CIERGS, 1987, *op.cit.*, p.8

⁹⁹ FIERGS-CIERGS. Entrevista: nosso parlamento está despreparado. **Revista Amanhã**, Porto Alegre, 3(33):25, mar-1989.

auxiliando na busca de soluções. Se ele tem uma empresa em uma determinada cidade e a cidade tem problemas de infra-estrutura, por exemplo, de uma maneira ou de outra ele deve colaborar com isso. Tomar uma posição até mesmo no aspecto cultural, do desenvolvimento geral da comunidade [...] patrocinando eventos culturais, eventos esportivos. [...] Poderíamos dizer que estas funções são do Governo – mas o Governo não as faz. [Paulo Triches, empresário e então Secretário Especial para Assuntos Internacionais do Gabinete do Governador] (FIERGS-CIERGS, 1989c).¹⁰⁰

Existem [entre as entidades governamentais] as chamadas “típicas de Governo”, que garantem saúde, educação, cultura, previdência, e têm, portanto, objetivo social. Essas [...] terão um tratamento diferenciado, o Governo deve cumprir o seu papel de oferecer-lhes receita para que continuem funcionando e até melhorem sua meta. [Cezar Buzatto, então Coordenador de Avaliação das Estatais, da Junta de Administração Financeira da Secretaria da Fazenda.] (FIERGS-CIERGS, 1987b).¹⁰¹

Outro aspecto relevante, mas que é constantemente negligenciado na maioria das observações feitas contra a intervenção estatal, é a profunda dependência que a classe empresarial ainda mantém em relação ao Governo. Critica-se a intervenção estatal, mas, ao mesmo tempo, por vias indiretas (subsídios, isenções, etc.), procura-se o auxílio governamental:

Durante 20 anos do regime militar, ou mesmo anteriormente a isso, o Brasil acostumou-se a uma presença muito forte do setor público, sob todos os pontos de vista, inclusive na área empresarial. Um dos componentes importantes da liberalização e da modernização seria uma menor dependência do setor governamental, que nós não estamos assistindo. [...] O empresário tem responsabilidade [...] de continuar ainda gostando desta dependência, do paternalismo. Uma das coisas que nós precisamos fazer para modernizar a sociedade brasileira é reduzir esta dependência, este cartorialismo que marcou muito o crescimento da sociedade brasileira e que hoje impede a sua modernização. [Marcus Vinícius Pratini de Moraes, ex-Ministro da Indústria e Comércio, ex-Deputado Federal e então Presidente da PPH – Companhia Industrial de Polipropileno] (FIERGS-CIERGS, 1989f).¹⁰²

Hoje, [...] há a idéia de que o Estado não deve se ampliar, que precisamos enxugar a máquina administrativa, embora seja muitas vezes difícil converter isso em ordem. Na hora de fechar uma estatal, até o empresário pede para manter a máquina em funcionamento. [...] Ele tem uma obra naquele órgão, por exemplo; o órgão dá emprego à sua firma de alguma maneira, ou dá subsídios de alguma forma. Então eu diria que essa é uma visão míope do empresário, de uma parcela do empresariado que

¹⁰⁰ FIERGS-CIERGS. No governo tudo fica mais difícil. **Revista Amanhã**, Porto Alegre, 3(32):24, fev-1989.

¹⁰¹ FIERGS-CIERGS. Debate: nem tudo está errado. **Revista Amanhã**, Porto Alegre, 9:8, fev-1987.

¹⁰² FIERGS-CIERGS. Entrevista: o Brasil é viável, apesar do atraso. **Revista Amanhã**, Porto Alegre, 3(34):23-4, abr-1989.

cada vez se torna menor. [Luiz Roberto Ponte, então Deputado Federal e empresário.] (FIERGS-CIERGS, 1989d).¹⁰³

Acho que o setor empresarial é um pouco oportunista. Ele acha que o Governo não deve intervir nas atividades específicas do setor privado a não ser sobre a forma complementar, ou seja, na ausência da iniciativa privada em um determinado segmento da economia que seja importante, ou quando a participação da iniciativa privada é muito fraca. Isso teoricamente está perfeito, aliás, é o que está escrito na Constituição que temos agora. Mas os empresários realmente vêem a questão sob o seguinte prisma: o Governo não deve intervir; mas, por outro lado, acham que o Governo tem obrigação de socorrer toda e qualquer dificuldade que eles tiverem. É uma espécie de paternalismo. [Professor Manuel Marques Leite, Economista e Contador] (FIERGS-CIERGS, 1987c).¹⁰⁴

Outra manifestação refere-se à justiça social desempenhada pela iniciativa privada, argumentando que a "a miséria é culpa do Estado" e que o lucro é "o caminho para a redenção da classe trabalhadora":

Nós queremos um país justo, desenvolvido e livre. O que precisamos para isso? Devemos ter um Estado cumprindo seu papel, pois, afinal, o responsável pela miséria é o empresário ou o Estado, que arrecada pelos impostos uma grande parte da produção e a joga no lixo? O empresário precisa mostrar que ideal é aquele que obtém de sua empresa a maior quantidade de lucro, pois isso só é bom para o país. Tem que mostrar ao trabalhador que é aí que ele vai ganhar, com os lucros sendo reinvestidos na produção – e isso possibilitará que o miserável deixe de ser miserável... Temos que conscientizar o empresário deste pensamento moderno: jamais se envergonhar do lucro que tem, sobretudo quando é fruto da capacidade de organizar, produzir bens e, com eles, acabar com a miséria. Eu me orgulho do lucro que tenho e sei que, aplicado na produção, é o caminho da redenção da classe trabalhadora... [Luiz Roberto Ponte, então Deputado Federal e empresário] (FIERGS-CIERGS, 1989d).¹⁰⁵

Por outro lado, pelo menos uma, de todas as opiniões que consultamos, demonstrou um entendimento, à época, que via com outros olhos a atuação da empresa capitalista, nos tempos atuais:

As teses socialistas estão avançando no Brasil mais rapidamente do que as teses liberalizantes. Parte da responsabilidade desse avanço é da própria classe empresarial, que, na sua maioria, não tem conseguido transferir para a classe dos trabalhadores o mesmo nível de avanços que suas empresas tiveram, em termos de tamanho, em termos de tecnologia. Infelizmente, hoje, os trabalhadores se aperceberam que, na maioria dos

¹⁰³ FIERGS-CIERGS. Entrevista: nosso parlamento está despreparado. **Revista Amanhã**, Porto Alegre, 3(33):24, mar-1989.

¹⁰⁴ FIERGS-CIERGS. Entrevista: intervenção tornou-se insuportável. **Revista Amanhã**, Porto Alegre, 9:15-6, fev-1987.

¹⁰⁵ FIERGS-CIERGS. Entrevista: nosso Parlamento está despreparado. **Revista Amanhã**, Porto Alegre, 3(33):25, mar-1989.

casos, eles só conseguem aquilo que os empresários deveriam propiciar a eles por livre e espontânea vontade através da força – da qual a greve é o maior instrumento. Por que isso ocorre? Quando as empresas atravessam crises, a desculpa, muitas vezes válida, é [de] que não existem recursos para melhorar o nível de vida dos trabalhadores, e mantém-se boa parte de seu quadro de pessoal recebendo salários que aviltam a dignidade humana. Quando as empresas passam por períodos positivos e chegam no ponto de poder fazer investimentos, normalmente os recursos são direcionados à ampliação da empresa ou à melhoria tecnológica. Raramente é levantada a hipótese desses recursos serem endereçados para a melhoria do padrão salarial de seus colaboradores. Acho que se essa mentalidade do próprio empresário não mudar – e felizmente muitos já estão se apercebendo disso – o próprio sistema capitalista no Brasil está a perigo, o que seria um retrocesso. Porque o verdadeiro capitalismo, que é o sistema mais justo que existe, prega na sua essência que a remuneração do capital também deve servir para a melhoria do padrão e do nível da própria sociedade. É isso que nós temos que alcançar enquanto ainda temos tempo... [Daniel Tevah, Diretor da Tevah Vestuário Masculino Ltda.] (FIERGS-CIERGS, 1987e).¹⁰⁶

De todos os depoimentos que defendiam a privatização, destaca-se o manifestado pelo então líder do empresariado gaúcho, Luiz Carlos Mandelli, à época Presidente da FIERGS, em razão de sua representatividade:

As estatais devem ser repensadas. Algumas medidas têm de ser corajosas para fechá-las ou transferi-las, em alguns casos, para a iniciativa privada. Muitas vezes isso encontra inviabilizantes no próprio endividamento destas empresas. Portanto, é fundamental que o Governo até assuma perdas contábeis para evitar perdas financeiras na vida dessas empresas... [Luiz Carlos Mandelli, empresário] (FIERGS-CIERGS, 1987b).¹⁰⁷

Acerca dessa manifestação, é de se referir que este empresário, sete anos depois, em 1995, viria a ser nomeado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso como membro do **Conselho da Reforma do Estado**¹⁰⁸ (vinculado junto ao

¹⁰⁶ FIERGS-CIERGS. Rio Grande: idéias para escapar do imobilismo. **Revista Amanhã**, Porto Alegre, 12:4, maio-1987.

¹⁰⁷ FIERGS-CIERGS. Debate: nem tudo está errado. **Revista Amanhã**, Porto Alegre, 9:8, fev-1987.

¹⁰⁸ O Conselho de Reforma do Estado foi instituído pelo Decreto nº 1.738, de 8-12-1995, e, na mesma data foram nomeados os seus membros. Conforme explicitado no “Caderno nº 8 – MARE” (BRASIL. **Cadernos MARE da reforma do Estado: conselho de reforma do Estado**. Brasília, 1997, p. 10), o CRE é composto de “representantes de segmentos estratégicos da sociedade civil. Integram o CRE: Maílson Ferreira da Nóbrega (Presidente do CRE) - economista, consultor de empresas, ex-ministro da Fazenda do governo José Sarney; Antônio Ermírio de Moraes - engenheiro, empresário, vice-presidente do Grupo Votorantin; Antônio dos Santos Maciel Neto - engenheiro, empresário, presidente do Grupo Itamarati, ex-secretário executivo do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo; Lourdes Sola - cientista política, professora da USP; Celina Vargas do Amaral Peixoto - socióloga, diretora de Desenvolvimento Institucional da FIRJAN, ex-diretora-geral da FGV; Gerald Dinu Reiss - administrador, consultor de empresas, sócio-diretor da CONSEN - Serviços Empresariais Ltda.; Hélio Mattar - executivo do Grupo DAKO, ex-coordenador do PNBE; João Geraldo Piquet Carneiro - advogado, consultor de empresas, ex-secretário executivo do Ministério da Desburocratização do ministro Hélio Beltrão; Joaquim de Arruda Falcão Neto - advogado,

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado), justamente no órgão consultivo que tinha por atribuição a articulação com a sociedade civil para a implementação do Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado. Portanto, participou ativamente da definição dos lineamentos da citada reforma, inclusive no que se refere ao desenho, ainda que incipiente, dos futuros órgãos reguladores que viriam a ser criados.

Com efeito, em 31 de maio de 1996, o mencionado Conselho exarou “Recomendação”, endereçada à Câmara de Reforma do Estado da Presidência da República, cujo teor, pela sua significância, merece ser reproduzido:

Recomendação de 31 de maio de 1996. Assunto: Construção do marco legal dos entes reguladores

O Conselho de Reforma do Estado (CRE), criado pelo Decreto nº 1.738, de 8 de dezembro de 1996, em sessão realizada no dia 31 de maio de 1996, decidiu recomendar à Câmara de Reforma do Estado da Presidência da República a adoção de providências para a construção do marco legal dos entes reguladores.

O projeto de reforma do Estado visa substituir o antigo estatismo pelo moderno Estado regulador. O aparato regulatório existente é 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.

A formulação de uma política regulatória que dê consistência e coerência às propostas de governo requer a definição de um padrão de marco para a criação ou reforma de agências reguladoras, como princípios que disciplinem, inclusive, as iniciativas na compra legislativa.

A regulação estatal, dentro de uma perspectiva moderna, deve responder a uma política explícita, coerente e integrada, com princípios e objetivos claros e seguir uma estratégia incremental que comece regulando o mínimo possível e componha o novo quadro regulatório à luz dos desenvolvimentos reais em cada mercado e setor de atividade.

A regulação democrática é aquela que confere amplo acesso das partes interessadas ao ente regulador e plena transparência às suas decisões.

Destarte, diagnostica-se a necessidade de estabelecimento de critérios gerais para a criação de entidades de fiscalização e regulação de serviços públicos, em regime de concorrência, no âmbito da administração federal.

Recomenda-se a observação dos seguintes princípios na elaboração dos anteprojetos de lei de criação de entidades de fiscalização e regulação de serviços públicos portados, em regime de concorrência, no âmbito da administração federal:

presidente da Fundação Roberto Marinho, membro do Conselho do Comunidade Solidária, ex-presidente do Conselho Consultivo do Meio Ambiente da Eletrobrás; Jorge Wilhelm - arquiteto, coordenador da Conferência da Habitat II, da ONU, ex-secretário do Planejamento do Governo do Estado de São Paulo; Luiz Carlos Mandelli - economista, consultor de empresas, ex-presidente da Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul; Sérgio Henrique Hudson de Abranches - sociólogo e cientista político, consultor de empresas.”

- a) autonomia e independência decisória do ente regulador;
- b) ampla publicidade das normas pertinentes ao ente regulador, de seus procedimentos e decisões e de seus relatórios de atividade, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei;
- c) celeridade processual e simplificação das relações mantidas entre o ente regulador e os consumidores, usuários e investidores;
- d) participação de usuários, consumidores e investidores no processo de elaboração de normas regulamentares, em audiências públicas, na forma que vier a ser regulada em lei;
- e) limitação da intervenção do Estado, na prestação de serviços públicos, aos níveis indispensáveis à sua execução.

Considera-se fundamental definir como os objetivos da função regulatória:

- a) promover e garantir a competitividade do respectivo mercado;
- b) garantir os direitos dos consumidores e usuários dos serviços públicos;
- c) estimular o investimento privado, nacional e estrangeiro, nas empresas prestadoras de serviços públicos e atividades correlatas;
- d) buscar a qualidade e segurança dos serviços públicos, aos menores custos possíveis para os consumidores e usuários;
- e) garantir a adequada remuneração dos investimentos realizados nas empresas prestadoras de serviço e usuários;
- f) dirimir conflitos entre consumidores e usuários, de um lado, e empresas prestadoras de serviços públicos;
- g) prevenir o abuso do poder econômico por agentes prestadores de serviços públicos.

Sugere-se que os anteprojetos de lei que tratem da regulamentação das disposições previstas nesta resolução sejam elaborados pelos ministérios setoriais competentes, devendo conter obrigatoriamente normas que disponham sobre:

- a) a autonomia gerencial, financeira e operacional do ente regulador, que será organizado sob forma de autarquia;
- b) a independência decisória do ente regulador, assegurada mediante:
 - b.1) nomeação dos seus dirigentes pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal, consoante o disposto no art. 52, III, f, da Constituição, com mandato fixo não superior a quatro anos, facultada uma única recomendação;
 - b.2) processo decisório colegiado;
 - b.3) dedicação exclusiva dos ocupantes dos cargos de presidente e membros do colegiado, não sendo admitida qualquer acumulação, salvo as constitucionalmente permitidas;
 - b.4) recrutamento dos dirigentes da autarquia mediante critérios que atendam exclusivamente ao mérito e à competência profissional, vedada a representação corporativa;
 - b.5) perda de mandato do presidente ou de membros do colegiado somente em virtude da decisão do Senado Federal, por provocação do Presidente da República;
 - b.6) perda automática de mandato de membro do colegiado que faltar a determinado número de reuniões ordinárias consecutivas, ou a percentual

de reuniões intercaladas, ressalvados os afastamentos temporários autorizados pelo colegiado;

c) as atribuições e competências privativas do ente regulador, exercidas em caráter definitivo, ressalvado o controle de legalidade;

d) as atribuições e competências complementares do ente regulador sobre a matéria atinente a outorga de concessão ou autorização para exploração de serviços públicos, conforme o caso, definidas de acordo com a política do Governo;

e) o número de membros do colegiado do ente regulador, fixando-o sempre que possível em número não superior a cinco;

f) a participação de usuários, consumidores e investidores na elaboração de normas específicas ou na solução amigável de controvérsia relativa à prestação do serviço, mediante audiências públicas;

g) a faculdade do ente regulador acolher compromissos de cessação de práticas econômicas específicas e de compromissos de desempenho, como forma de solução de conflitos entre consumidores, agentes prestadores de serviços e investidores;

h) a vedação de decisões fundadas exclusivamente em informações trazidas pelos interessados e a faculdade do ente regulador contratar de fontes independentes o fornecimento de informações técnicas no Brasil e no exterior, assim como de consultoria externa, a critério do colegiado;

i) a previsão de recursos de tutela, restrito ao exame da legalidade de ato definitivo da autarquia;

j) a fixação das regras de desregulamentação do setor de atividade específica, se for o caso.

Recomenda-se, ainda, que os anteprojetos de lei, antes de encaminhados à Presidência da República, sejam:

a) publicados pelo meio oficial ou discutidos em audiências públicas abertas à qualquer interessado;

b) submetidos a exame pela Comissão Federal de Desestatização e pela Câmara de Reforma do Estado da Presidência da República. (BRASIL, 1997)¹⁰⁹

Do extenso rol de definições elencadas pelo Conselho, na referida recomendação, percebe-se não só a visão que orientou a reforma do Estado, mas também o entendimento de seus membros acerca do importante papel regulatório a ser desempenhado pelas futuras Agências que viriam a ser implementadas. No entanto, recentemente, em 2007, em entrevista à Revista *Leader*, do Instituto de Estudos Empresariais - IEE, o mesmo empresário, Luiz Carlos Mandelli, quando perguntado se o governo deveria intervir na economia para incentivar “novos empreendedores”, afirmou:

¹⁰⁹ BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Cadernos MARE da reforma do Estado: conselho de reforma do Estado**. Brasília, 1997, p. 26-9.

Todos os exemplos que temos sobre a intervenção do governo na atividade econômica são de atrapalhão. Eu fico horrorizado quando criam uma agência governamental para conduzir um processo de política industrial no Brasil. Seguramente essa agência vai ter instâncias burocráticas e vai querer definir coisas que quem corre riscos sabe definir muito melhor. A intervenção do governo na atividade econômica é sempre ruim. (IEE, 2007).¹¹⁰

2.4 – CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS ARGUMENTOS APRESENTADOS

A respeito da incapacidade da iniciativa privada em garantir metas econômicas e sociais, já foi exposta, neste trabalho, a opinião de Denis (1987, 1987, p. 384)¹¹¹ sobre esta questão. Dizia ele: "não se pode servir simultaneamente ao capital e à sociedade", já que os proprietários do capital agem "com vistas a realizar lucros e nunca a servir o interesse geral".

No entanto, isso significa, peremptoriamente, que os empresários – mesmo que o queiram – não podem colaborar com a melhoria do padrão de vida da sociedade? Não necessariamente, mas, se assim o fizerem, estarão agindo de forma idêntica àquela que condenam a respeito da condução das empresas estatais: a preocupação com a questão social e o esquecimento da “meta básica de toda a empresa, o lucro”.

Em outras palavras, se a iniciativa privada tentar efetivamente colaborar com o Estado na melhoria das condições sociais dos indivíduos (e isto seria essencialmente benéfico para a sociedade como um todo), necessariamente terá que reduzir uma parcela de seu lucro, destinado à sua própria capitalização; ou – como muitas vezes acontece – deverá buscar junto ao Poder Público, através de fundações, associações, ONGs e outras entidades “benéficas”, recursos públicos (via de regra, incentivos fiscais) para fazer face a essas ações sociais e de solidariedade.

¹¹⁰ IEE – INSTITUTO DE ESTUDOS EMPRESARIAIS. A intervenção do governo da atividade econômica é sempre ruim. **Revista Leader**, 2007; ed. Nº 71, 25 jun. 07. Disponível em: <http://www.revistaleader.com.br/entrevistas_int.asp?id=8>. Acesso em: 06 ago. 2007.

¹¹¹ DENIS, H., 1987, *op.cit.*, p. 384.

Por outro lado, se isto viesse a acontecer, de modo coordenado e eficiente, em muito o sistema capitalista brasileiro viria a se humanizar, numa ação cooperativa que, passando do discurso para a ação, permitisse a todas as pessoas – empresários e trabalhadores – o efetivo compartilhamento dos benefícios da produção, com a qual colaboraram, com o seu esforço, com o seu trabalho. Aliás, esta tem sido a preocupação de muitos empresários, no que modernamente se denomina de “responsabilidade social” das empresas, com inúmeros exemplos efetivos de sucesso.

No que se refere às propostas de privatização e a conseqüente redução do papel empresarial do Estado, surgem, imediatamente, duas questões básicas: Seria a privatização a saída? Deveriam, necessariamente, as estatais apresentar lucros?

Boa parte das críticas envolvendo as empresas estatais é o seu “desvio de rota”, provocado, entre outros, pelos seguintes fatores: os políticos interferem nas operações das empresas públicas; os administradores não recebem motivação suficiente, são mal pagos e não contam com uma boa supervisão; há uma descentralização excessiva nos órgãos, ocasionando superposição de funções; existem entidades cujas funções e objetivos não são perfeitamente identificáveis, e que, muitas vezes, poderiam fazer parte, como simples departamentos, de secretarias ou outros órgãos já existentes; freqüentemente são noticiados escândalos, “concorrências fraudulentas”, e outros desvios envolvendo as empresas estatais e seus servidores, etc. Evidentemente, há exageros nesta forma de caracterizar os problemas ligados às empresas públicas como um todo. Mas, em muitos casos, não são exageros tão grandes e, às vezes, nem chegam a refletir com justiça as manifestações mais extremadas de tais problemas.

Que há falhas na forma de atuação dessas empresas e que é viável e há espaço para a correção desses desvios, são dois fatos inegáveis.

Contudo, seria diferente a situação no caso de a empresa ser privatizada? Provavelmente, em alguns casos, sim. Uma empresa privada se caracteriza por ter seu preço de produção orientado pelo mercado de produtos e cujos custos estão sujeitos ao mercado de capitais. Uma empresa que não vende seus produtos, ou é mal administrada, não auferir lucros; empresas não lucrativas abrem falência ou são alienadas. Portanto, o mercado regula as empresas, concedendo-lhes incentivos para que consigam eficiência produtiva e alocativa. Isto é perfeitamente concebível e

aceitável nos caso de empresas que não atuam sob regime de monopólio em atividades essenciais à coletividade; no entanto, na maioria dos setores em que ocorreram as privatizações, como veremos adiante, há a necessidade, em nome do interesse público, da ação fiscalizatória do órgão regulador, justamente para corrigir as falhas de mercado.

Quanto ao aspecto da ausência de lucro (talvez o maior argumento utilizado contra as empresas estatais) devemos considerar que essas empresas foram (e algumas continuam sendo) utilizadas como instrumentos de política econômica, através do congelamento de suas tarifas, com o intuito de combater o processo inflacionário e manter a estabilização da economia.

Apenas para exemplificar, no caso específico do Rio Grande do Sul, as estatais mais penalizadas ao longo do tempo (e antes de serem privatizadas) foram a CEEE – Companhia Estadual de Energia Elétrica e a CRT – Companhia Rio-grandense de Telecomunicações. Conforme estudo elaborado pelo Governo do Estado, em 1987,

as empresas estatais do RS vêm sofrendo, sem possibilidade de reação (já que dependem de órgãos da esfera federal, ELETROBRÁS, TELEBRÁS, etc.), defasagens no reajustamento dos valores de suas tarifas em relação ao índice de inflação e em relação ao crescimento de seus custos operacionais há mais de dez anos. (GOVERNO DO ESTADO DO RS, 1987).¹¹²

Então pergunta-se, a quem isto beneficiou? Evidentemente, à iniciativa privada, pois os seus custos reduziam sensivelmente, permitindo que seus lucros alcançassem cifras consideráveis. Nessas circunstâncias, a tão decantada ineficiência de algumas empresas estatais resultou, em grande parte, deste fato: o sacrifício de seu próprio lucro em benefício da atividade empresarial privada. No caso específico da CRT,

se os reajustes tarifários acompanhassem o Índice Geral de Preços [...] no período de 1º de janeiro de 1978 até 31 de dezembro de 1986, a Companhia teria arrecadado mais de Cz\$ 6,7 bilhões, valor que superaria [, à época,] o passivo total da empresa. (GOVERNO DO ESTADO DO RS, 1987).¹¹³

¹¹² GOVERNO DO ESTADO DO RS. **Propostas de saneamento financeiro do setor público e de desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre, mar-1987, p. 10.

¹¹³ GOVERNO DO ESTADO DO RS, 1987, *op.cit.*, p. 40-1.

O que precisa ser salientado, ainda, é que a iniciativa privada se habituou, de uma forma geral, à baixa relativa dos preços públicos e se organizou em função disso. E nessas circunstâncias, quando o Estado tentava recuperar a saúde financeira de suas empresas, através da justa majoração de suas tarifas (o caminho, aliás, que qualquer administrador privado tomaria), esta atitude era encarada, por grande parte dos empresários, como uma forma de agressão ao normal funcionamento do mercado.

Nesse sentido, os que insistem em considerar o Estado como um "péssimo empresário" cometem freqüentemente o erro de medir o rendimento de uma empresa pública com o mesmo metro do setor privado: os lucros. É sabido que esse não deve ser o seu único objetivo, pois uma empresa pública pode apresentar balanços com "déficits" e ter cumprido adequadamente a sua função. Não se constroem estradas, nem se produz energia porque isso deixe lucros para o Estado, mas simplesmente porque é necessário para o desenvolvimento da economia como um todo.

Isso não significa, entretanto, que as deficiências comprovadamente existentes no setor estatal não tenham solução, ou não devam ser enfrentadas. Pelo contrário, há outras formas de melhorar o desempenho das estatais que não a privatização pura e simples. Pode-se, por exemplo, retirar de uma determinada estatal o seu monopólio sobre o setor, forçando-a a enfrentar concorrência com as demais empresas privadas, o que foi feito, aliás, com a Petrobrás (GOMES, E., 2006, p. 617).¹¹⁴

Outro aspecto que tem sido alvo de críticas quanto à atuação das empresas estatais é a influência da classe política sobre a sua administração, provocando, muitas vezes, as "distorções de objetivos" e o afastamento das funções precípuas para as quais a estatal foi criada. Isto, de fato, ocorre em muitos casos, mas deve-se observar, que todos nós, enquanto sociedade, somos igualmente responsáveis pela manutenção desse tipo de situação. É interessante a observação do Professor Nelson Boeira, a esse respeito:

¹¹⁴ GOMES, Eduardo Granha Magalhães. As agências reguladoras independentes e o Tribunal de Contas da União: conflito de jurisdições? Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública - RAP**, 40(4):615-30, jul/ago. 2006. p. 617.

Temos poucas unanimidades. Dentre essas, a desvalorização da política e dos políticos talvez seja a mais permanente e a mais enganadora. Temos a política como destituída de seriedade e, por vezes, como desnecessária. [...] É preciso lembrar que nós, críticos, estamos longe de ser cidadãos exemplares. Oscilamos todos, em grau maior ou menor, em uma disposição infantil para disputar os pequenos e os grandes favores do Estado e um moralismo sem qualificações, em nada compatível com a prontidão nacional para “levar vantagem em tudo”. Esse erro de perspectiva é particularmente grave no caso dos empresários, em vista do papel econômico que desempenham e da influência que mobilizam em qualquer projeto de desenvolvimento nacional. – [Nélson Boeira, Cientista Político e Professor Universitário] (FIERGS-CIERGS, 1986).¹¹⁵

Entretanto, o ponto crucial – e nisto os críticos da intervenção do Estado estão cobertos de razão –, é o fato de que, ao expandir-se para o setor produtivo, com suas empresas estatais, o Estado relegou a um segundo plano, ao longo do tempo, as funções de competência estritamente pública, com terríveis conseqüências: são os parcos investimentos na saúde e na melhoria da qualidade de vida da população, é a carência de segurança pública, é a justiça cara e demorada, é o descaso em que foi deixado o sistema de previdência social, etc. Portanto, a par do afastamento da atividade econômica produtiva, deve o Estado proceder à correção das deficiências, sem se descuidar de suas precípuas e inafastáveis funções sociais.

Estas foram, em síntese, as opiniões de alguns representantes do empresariado gaúcho, e de outros setores da sociedade, a respeito da intervenção do Estado na economia, colhidas no período antes referenciado (1985 a 1989).

É importante referir, contudo, que, apesar de serem apresentadas num veículo de comunicação editado, naquele momento, pela entidade representativa do setor industrial gaúcho – a FIERGS –, as manifestações coletadas não podem ser consideradas como o reflexo do pensamento único da classe empresarial. Muitos discordavam – e ainda hoje discordam –, de algumas opiniões naquele momento referidas.

No entanto, a visão predominante – ao que nos parece – era igualmente compartilhada pelo pensamento empresarial brasileiro, vindo a consolidar um movimento institucional de apoio ao Governo que alavancou, por assim dizer, nos anos subseqüentes, a Reforma do Estado, o início do processo de privatização das

¹¹⁵ FIERGS-CIERGS. Artigo: os empresários e a lição da política. **Revista Amanhã**, 7:20, dez-1986.

estatais e o surgimento das Agências Reguladoras, como corolário desse processo de desestatização. As específicas circunstâncias em que isso aconteceu, no cenário brasileiro, serão objeto de abordagem no Capítulo 3, a seguir.

CAPÍTULO 3 – O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO E O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

A intervenção do Estado brasileiro na economia intensificou-se a partir do Estado Novo, no governo de Getúlio Vargas, em que foram iniciados maciços investimentos públicos na área de infra-estrutura, movidos, nas décadas seguintes, por razões de diversas ordens: a promoção do desenvolvimento em setores em que o setor privado não tinha condições de investir (siderurgia, rodovias); segurança e soberania nacional (com a criação de estatais ou a nacionalização de empresas estrangeiras, nas áreas de ferrovias, comunicações, navegação, energia elétrica, aviação, além da exploração do subsolo); a verticalização e a diversificação de atividades das grandes empresas estatais (com a criação de subsidiárias e grandes *holdings* setoriais); e, por fim, a estatização de empresas mal administradas pelo setor privado (tais como usinas de açúcar, hotéis, editoras, etc.) (PINHEIRO, A., 1999, p. 153-4)¹¹⁶.

Como abordamos anteriormente, esse crescimento do tamanho do Estado não causava grandes preocupações, até, pelo menos, o fim do período do denominado “milagre econômico”, de 1968 a 1973. Contudo, já a partir daí, com a deterioração das condições econômicas nacionais e acirrando-se o debate sobre a redução do papel do Estado, iniciam-se movimentos institucionais para a revisão do modelo de atuação estatal. Apesar disso, o que o empresariado nacional defendia, à época, não era ainda a privatização propriamente dita, com a venda das estatais, mas um freio à estatização da economia, propugnando que às empresas públicas então existentes fossem aplicadas as mesmas regras e impedimentos a que as empresas privadas estavam submetidas.

Todavia, o agravamento da crise fiscal, no início dos anos 1980, aliado às injunções econômicas e políticas que se sucederam, fez com que se avolumassem

¹¹⁶ PINHEIRO, Armando Castelar. **Privatização no Brasil: por quê? até onde? até quando?** BNDES, 1999. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro/eco90_05.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2007. p. 153-4.

os debates, agora mais voltados à necessidade de privatização das estatais. Inobstante, somente dez anos depois, com a edição do Programa Nacional de Desestatização (Lei nº 8.031/90), no governo Collor, e, posteriormente, com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, no governo de Fernando Henrique Cardoso, é que o escopo e o alcance das privatizações foram significativamente ampliados.¹¹⁷

3.1 – O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO

Em 1995, o governo FHC propôs um amplo programa de reformas, sob a condução do ministro Luiz Carlos Bresser Pereira e sua equipe, no MARE, objetivando a descentralização da prestação de serviços públicos e o fortalecimento do “núcleo estratégico” do Estado, responsável pela formulação das políticas públicas governamentais.

É interessante resgatar o teor do preâmbulo do Plano Diretor, quando evidencia exatamente o contexto em que se promoviam tais alterações (BRASIL, 1995, p. 9-11)¹¹⁸:

Nos últimos anos, assistimos em todo o mundo a um debate acalorado – ainda longe de concluído – sobre o papel que o Estado deve desempenhar na vida contemporânea e o grau de intervenção que deve ter na economia. No Brasil, o tema adquire relevância particular, tendo em vista que o Estado, em razão do modelo de desenvolvimento adotado, desviou-se de suas funções precípua para atuar com grande ênfase na esfera produtiva. [...] No Brasil esta questão adquiriu importância decisiva, tendo em vista o peso da presença do Estado na economia nacional: tornou-se, conseqüentemente, inadiável equacionar a questão da reforma ou da reconstrução do Estado, que já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social. [...]

A crise do Estado define-se então (1) como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática. [...]

¹¹⁷ A análise da amplitude do processo de privatização que se sucedeu, embora instigante, supera os objetivos da presente monografia. Um completo levantamento acerca do tema, contendo o histórico e os resultados alcançados pode ser obtido no *site* do BNDES, disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/privatizacao/pndnew.asp>> Acesso em: 12 mai. 2007.

¹¹⁸ BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, 1995, p. 9-11.

A reação imediata à crise – ainda nos anos 80, logo após a transição democrática – foi ignorá-la. Uma segunda resposta igualmente inadequada foi a neoliberal, caracterizada pela ideologia do Estado mínimo. Ambas revelaram-se irrealistas: a primeira, porque subestimou tal desequilíbrio; a segunda, porque utópica. Só em meados dos anos 90 surge uma resposta consistente com o desafio de superação da crise: a idéia da reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas.

Neste sentido, são inadiáveis: (1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas.

Mais adiante naquele documento, explicitando o alcance da reforma a ser efetivada, fica evidente a modificação do papel reservado ao Estado, sob essa nova concepção:

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na **função de promotor e regulador** desse desenvolvimento. [...] A reforma do Estado envolve múltiplos aspectos. O **ajuste fiscal** devolve ao Estado a capacidade de definir e implementar políticas públicas. Através da **liberalização comercial**, o Estado abandona a estratégia protecionista da substituição de importações. O programa de **privatizações** reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada através das empresas estatais. Através desse programa transfere-se para o setor privado a tarefa da produção que, em princípio, este realiza de forma mais eficiente. Finalmente, através de um programa de **publicização**, transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle.

Nesta nova perspectiva, busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura. (BRASIL, 1995, p. 12-3, grifamos).¹¹⁹

Na concepção teórica que norteou a elaboração do Plano Diretor, foi definido um modelo conceitual sobre a estrutura do Estado, dividindo-o em quatro setores de atividade: a) o “**núcleo estratégico**” (responsável pela formulação e decisão das políticas públicas); b) as **atividades exclusivamente estatais** (a serem exercidas pelas agências autônomas); c) os **serviços não exclusivos** (exercidos de forma

¹¹⁹ BRASIL, 1995, *op.cit.*, p. 12-3.

complementar pelos setores público e privado); e d) a **produção de bens e serviços para o mercado** (preponderantemente pelas empresas estatais). Para cada um desses setores, foram delineados os respectivos objetivos específicos, os quais, para melhor visualização, são apresentados no Quadro 1, a seguir:

Quadro 1 - Reforma do Estado - Setores e Objetivos Específicos

SETOR	FUNÇÃO	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
Núcleo Estratégico	Formulação e decisão das políticas públicas.	<ul style="list-style-type: none"> - garantir o aumento da efetividade das políticas públicas. - modernizar a administração burocrática, mediante políticas de profissionalização do serviço público (carreiras, concursos públicos anuais, treinamento, política salarial e avaliação de desempenho). - desenvolver a capacidade gerencial para definir e supervisionar os contratos de gestão com as Agências Autônomas, bem como com as Organizações Sociais.
Atividades Exclusivas	Execução das políticas públicas de caráter exclusivo e indelegável.	<ul style="list-style-type: none"> - transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas; - passar a gerenciar o desempenho dessas entidades através de contrato de gestão; - o dirigente da entidade será escolhido segundo critérios rigorosamente profissionais; - conceder ampla liberdade para administrar os recursos humanos, materiais e financeiros colocados à disposição, condicionados ao atingimento das metas acordadas (indicadores de desempenho); - substituir a administração pública burocrática, rígida, voltada para o controle <i>a priori</i> dos processos, pela administração pública gerencial, baseada no controle <i>a posteriori</i> dos resultados e na competição administrada; - promover a participação popular na formulação e na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social.
Serviços Não-Exclusivos	Execução de políticas públicas em regime complementar à iniciativa privada (universidades, hospitais, centros de pesquisa científica, museus, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> - transferir esses serviços para o setor público não-estatal ("Terceiro Setor"), através de um programa de "publicização", transformando as atuais Fundações Públicas em Organizações Sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária; - garantir maior autonomia e maior responsabilização aos dirigentes desses serviços; - garantir um controle social direto através da participação da sociedade nos conselhos de administração; - promover a participação popular na formulação e na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social; - criar parceria entre o Estado, a própria Organização Social e a sociedade, mantendo financiamento público e permitindo à entidade auferir receitas oriundas da prestação de serviços e doações. - aumento da eficiência e da qualidade dos serviços prestados, a um custo menor.
Produção para o Mercado	produção de bens ou serviços (empresas estatais)	<ul style="list-style-type: none"> - dar continuidade ao processo de privatização através do Conselho de Desestatização; - reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados; - implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas.

Fonte: elaborado com base no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995, p. 41-7).¹²⁰

¹²⁰ BRASIL, 1995, *op.cit.*, p. 41-7.

A intenção do Governo, portanto, era implementar uma nova forma de gestão pública que preconizava, em síntese (NUNES, 2001, p. 17-9)¹²¹:

- a) a recuperação da governança, buscando tornar efetivas as decisões do núcleo estratégico do Governo;
- b) a redução do tamanho do Estado, a ser obtida por meio dos processos de privatização, “publicização” e terceirização;
- c) o aumento da governabilidade, estimulando a participação dos cidadãos na definição de políticas públicas, e promovendo o exercício do controle social; e
- d) efetivar uma redefinição da atuação do Estado, com ênfase no seu papel regulador.

Contudo, como veremos a seguir, ao dar curso às ações do programa, tornou-se evidente o descompasso na implementação das políticas do Plano Diretor, muitas delas sofrendo descontinuidade ao longo do processo, ou não sendo conduzidas de forma harmônica e coordenada.

3.2 – A INDEFINIÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO

Primeiramente, observa-se que, em sua concepção inicial, o Plano Diretor não previu, explicitamente, a figura das agências reguladoras, pelo menos no formato em que vieram a ser posteriormente criadas. Conforme Pedro César Lima de Farias (2002, *apud* SANTOS, 2007, p. 3-4)¹²², essas agências “não foram merecedoras de maior elaboração, uma vez que, na época, o debate sobre tais entidades era ainda incipiente no governo”. E aduz que, no decorrer de 1995, com o “desdobramento dos debates sobre a privatização das concessionárias de energia e

¹²¹ NUNES, Edson. **O quarto poder: gênese, contexto, perspectivas e controle das agências reguladoras.** *Paper* submetido ao II SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE AGÊNCIAS REGULADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS, Instituto Hélio Beltrão, Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.ancine.gov.br/media/LEITURAS/QUARTO_PODER.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2007.

¹²² SANTOS, Luiz Alberto dos. **Regulando a regulação: a nova legislação das agências reguladoras federais no Brasil.** *In*: IX CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN, Madrid, Espanha, nov. 2004. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0049937.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2007.

telecomunicações, tornou-se mais clara a relação entre a ‘reforma do Aparelho do Estado’ e a ‘reforma regulatória’ que veio a se desenvolver em seguida”.

Em verdade, como assevera o Santos (2007, p. 25)¹²³,

o modelo de agências reguladoras do Brasil foi, praticamente, improvisado, apesar das tentativas e esforços feitos durante a tramitação dos projetos de lei que regularam os diversos setores, instituindo as normas gerais nas áreas de telecomunicações, energia, transportes. Os projetos então encaminhados ao Congresso não tinham como foco principal a formatação das agências reguladoras. Essas agências foram, de fato, um “apêndice” no contexto daquelas normas, e de certa forma foram relegadas a um segundo plano. Isso se verifica, por exemplo, pelo fato de que, quando as agências foram implementadas, elas não dispunham, sequer, de quadros de pessoal efetivo e regras que permitissem que se implantassem os seus quadros de pessoal em prazos adequados. Foram previstas normas transitórias para que, posteriormente, esse problema viesse a ser enfrentado, e disso derivaram diversos problemas de funcionamento no âmbito das agências. Não apenas isso – a comparação entre as diferentes situações contempladas na legislação demonstra que as agências foram tratadas de forma diferenciada, mesmo naquilo em que não deveria haver diferenciação. Em muitos aspectos, as agências eram experiências isoladas, que não se retroalimentavam. Uma vez constituída, uma agência era testada, mas a sua experiência não contribuía necessariamente para sua própria reestruturação ou revisão, e menos ainda para a revisão das demais agências.

Segundo Alketa Peci (2007, p. 83)¹²⁴, “o fato é que foi dada prioridade aos objetivos econômicos [o ajuste fiscal e as privatizações, preponderantemente] em detrimento de outras metas da reforma gerencial, relativas à consolidação da governança e da governabilidade do estado brasileiro”. E complementa,

A extinção do Ministério da Administração e Reforma do Estado, em 1998, a descontinuidade no processo de implementação de conjuntos de projetos contidos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e o uso de decretos presidenciais, além de outros fatos, ilustram bem esse ponto. Enquanto o Programa Nacional de Desestatização ganhava cada vez mais força política no governo e o setor privado avançava em áreas de infra-estrutura como energia e telecomunicações, a reforma gerencial fracassava por falta de apoio governamental, por incapacidade de sobrepor-se ao predomínio do enfoque econômico.

¹²³ SANTOS, L.A., 2004, *op.cit.*, p. 25.

¹²⁴ PECCI, Alketa. Regulação comparativa: uma (des)construção dos modelos regulatórios. In: PECCI, Alketa (Org.). **Regulação no Brasil: desenho, governança, avaliação**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 72-92.

Uma boa explicação para esse posicionamento, que privilegiou o ajuste fiscal, em contraposição às demais ações do Plano de Reforma, especialmente a criação das agências, nos é apresentada por Regina Pacheco (2006, p. 532)¹²⁵:

Para a área econômica, comprometida com a garantia dos fundamentos macroeconômicos, a prioridade era o ajuste fiscal. Muitos de seus integrantes receiam que a concessão de maiores flexibilidades de gestão implique aumento do gasto público, colocando em risco o esforço de ajuste.

É interessante referir, também, quanto ao tema, a argumentação de Egon Moreira (2007, p. 96)¹²⁶, em recente estudo levado a efeito sobre as agências reguladoras:

[...] no Brasil, a definição das tarefas [das agências reguladoras] não se dá de uma forma harmônica (nem na legislação, nem frente à doutrina). A impressão que se tem é a de que elas são criadas com peculiaridades *ad hoc*: para fins fixados caso a caso e não visando à implementação geral de um novo modelo de regulação pública da economia. Há um setor econômico carente de investimentos? Crie-se a agência! Há dúvidas quanto à eficácia da atuação da agência? Crie-se um outro órgão e limite-se a competência dela! Há uma parcial definição (e uma parcial incerteza) quanto ao panorama regulatório brasileiro e também quanto ao relacionamento do Estado com a economia. E, assim, *la nave va*.

Ao nosso sentir, o que se manifestou, em realidade, no desdobramento da implementação do Plano de Reforma, foi a ação dos grupos de interesse que, pelo processo democrático, atuam sobre o Estado (e, muitas vezes, dentro dele). E dizemos isso porque se percebe claramente a influência – algumas vezes legítima, inclusive – dos grupos de pressão na definição não só das políticas setoriais, mas, igualmente, no ritmo em que se dará o estabelecimento do marco regulatório para o setor. Para corroborar tais conclusões, trazemos a opinião de Giandomenico Majone (1999, p. 20)¹²⁷, que, de forma magistral, assim preleciona:

A continuidade de políticas é notoriamente difícil de se conseguir numa democracia, que é uma forma de governo *pro tempore*. O limite de tempo imposto pela necessidade de eleições com intervalos regulares é um constrangimento forte que se impõe ao uso arbitrário, por parte dos vencedores das disputas eleitorais, dos poderes com que os investem os

¹²⁵ PACHECO, Regina Silvia. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública - RAP** 40(4):523-43, jul.-ago. 2006. p. 532.

¹²⁶ MOREIRA, Egon Bockmann. Agências reguladoras independentes, poder econômico e sanções administrativas: reflexões iniciais acerca da conexão entre os temas. *In*: PECCI, Alketa (Org.). **Regulação no Brasil: desenho, governança, avaliação**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 95-120.

¹²⁷ MAJONE, Giandomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança. **Revista do Serviço Público**, ano 50, nº 1, p. 5-36, jan./mar. 1999. p. 20.

eleitores. No entanto, a segmentação do processo democrático, em períodos de tempo relativamente curtos, tem sérias conseqüências sempre que o problema enfrentado pela sociedade exigir soluções de longo prazo. Na expectativa da alternância, os políticos têm poucos incentivos para desenvolverem políticas cujo sucesso, se houver, virá depois da próxima eleição. Assim, é difícil para os dirigentes políticos se comprometerem com credibilidade e com estratégias de longo prazo. O problema do comprometimento é ainda mais agravado pelo fato de, no processo de tomada coletiva de decisões, haver muitas maiorias possíveis cujas preferências respectivas não necessitam ser consistentes. Novamente, uma vez que os “direitos de propriedade política” são atenuados — uma legislatura não pode obrigar a sua subseqüente, e um governo não pode comprometer outro governo — as políticas públicas sempre são vulneráveis e renegadas, e conseqüentemente lhes falta credibilidade.

Nesse sentido, o Estado não é um ente etéreo, difuso e imune às influências de seu meio: ele é o resultado e o reflexo direto das pressões dos grupos de interesse que nele interagem. A conformação do papel do Estado, o desenho das suas estruturas e o direcionamento das ações estatais, provenientes de quaisquer de seus poderes e órgãos, constitui produto dessas interações e preferências oriundas da sociedade. Trata-se, enfim, da essência do processo democrático, que convive não só com o poder das maiorias, mas, igualmente, com a influência de parcelas dessa mesma sociedade que — mesmo não sendo majoritárias — se encontram eficientemente organizadas.

Por outro lado, assim como qualquer decisão colegiada, não existe regulação neutra — e os encarregados de definir a criação e o poder das agências sabem disso. O ato de decidir, de solucionar conflitos, de arbitrar soluções demanda escolhas, cujos resultados irão afetar todos os agentes sob o escopo da regulação. E essas escolhas — como toda atividade humana — decorrem das experiências e valores acumulados ao longo do tempo pelo julgador, os quais serão aflorados no ato de decidir. É justamente por essa razão que são previstas, na composição dos conselhos superiores das agências, as múltiplas representações, tanto do poder concedente, quanto dos concessionários e, por igual, dos consumidores. Cada qual, munido de suas convicções, decidirá com os “óculos” de sua representação, e é exatamente assim que se fará uma regulação, não neutra, mas fruto da democrática contraposição de opiniões. Também por esses motivos, não deve existir autonomia absoluta de quaisquer que sejam as instâncias julgadoras, para que, sujeitas aos pesos e contrapesos de opiniões divergentes, se coíbam, essencialmente, os abusos de poder.

Apesar desse ambiente incerto, com muitas indefinições quanto ao marco regulatório, foi dado curso ao processo de privatização de grande parte das estatais brasileiras.

E a criação das agências reguladoras, segundo evidenciado por inúmeros autores, foi se realizando *a posteriori*, conforme se observa de alguns estudos sobre o tema:

[...] a criação das agências reguladoras independentes [no Brasil] não resultou de uma discussão quanto ao modelo de regulação. [A instituição dessas agências] foi impulsionada pelas diretrizes do Banco Mundial e a concepção dessas agências foi inspirada nas experiências internacionais, especialmente dos Estados Unidos. As reformas não foram baseadas num amplo consenso da sociedade civil, conforme indicavam as experiências de outros países. [...] a criação [dessas agências] pode ser mais considerada fruto do acaso da conjugação da política de desestatização com as medidas de flexibilização da gestão pública do que propriamente de um quadro coerente de políticas governamentais que buscaram criar novas estruturas institucionais capazes de lidar com as transformações recentes nas relações Estado-sociedade no final do século XX. A adoção acrítica de conceitos alheios na reforma da regulação pode estimular ainda mais este quadro de fragmentação, quando quase um século de diferença separa as reformas brasileiras daquelas similares no contexto americano. (PECI, 2007, p. 80 e 90).¹²⁸

[...] a ANEEL, a agência reguladora da área de eletricidade, só foi criada em 1997, dois anos depois de iniciadas as privatizações no setor. A criação do Mercado Atacadista de Energia (MAE) e do Operador Nacional do Sistema (ONS), elementos centrais do novo modelo de regulação, só se deu em 30 de setembro de 1998, quando grande parte da distribuição já estava com o setor privado. De fato, dada a falta de avanço na definição do marco regulatório do setor, que, diga-se de passagem, começou a ser discutido ainda em 1992, seguir em frente com a venda de estatais acabou se mostrando a maneira de forçar uma definição da regulação. Esse seqüenciamento perverso contribuiu para limitar a capacidade de atuação da agência reguladora e, como resultado, também seu prestígio na sociedade. (PINHEIRO, A., 1999, p. 172).¹²⁹

Na maioria dos setores de infra-estrutura, a criação de agências para regular e fiscalizar os novos agentes privados deu-se no final da década de 1990, após a privatização. Dessa forma, a criação do marco regulatório vem sendo posterior à privatização, o que tem sido objeto de críticas e talvez responsável por várias das dificuldades em curso. (PACHECO, 2006, p. 10).¹³⁰

[...] esse processo de privatizações provocou reações contrárias em grandes segmentos da população brasileira organizada em suas entidades. Antes que esses movimentos tomassem vulto capaz de estancar ou reverter o processo, o Governo, com maioria no Congresso, resolveu criar Agências Reguladoras, as quais, teoricamente, deveriam zelar pelo interesse público. A verdade é que as Agências, em especial as Nacionais, nasceram depois

¹²⁸ PECI, A., 2007, *op.cit.*, p. 88 e 90.

¹²⁹ PINHEIRO, A.C., 1999, *op.cit.*, p. 172.

¹³⁰ PACHECO, R.S., 2006, *op.cit.*, p. 10.

das privatizações e com poderes de Estado, ou seja, Poder Concedente. (SILVA, 2006, p. 33).¹³¹

Com efeito, como pode se observar no Quadro 2, a seguir, a maioria das agências reguladoras federais, especialmente as da área de infra-estrutura, foram criadas posteriormente à desestatização efetivada em seus respectivos setores de atuação:

Quadro 2 - Agências Reguladoras da Esfera Federal

AGÊNCIA	LEI DE CRIAÇÃO	VINCULAÇÃO
Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)	Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996	Ministério das Minas e Energia (MME)
Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)	Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997	Ministério das Comunicações (MC)
Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997	Ministério das Minas e Energia (MME)
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)	Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999	Ministério da Saúde (MS)
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000	Ministério da Saúde (MS)
Agência Nacional de Águas (ANA)	Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000	Ministério do Meio Ambiente (MMA)
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)	Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001	Ministério dos Transportes (MT)
Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT)	Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001	Ministério dos Transportes (MT)
Agência Nacional do Cinema (ANCINE)	MP nº 2.228, de 6 de setembro de 2001	Ministério da Cultura (MC)
Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)	Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005	Ministério da Defesa (MD)

Fonte: SIORG - Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal

Uma questão igualmente enfatizada por muitos autores refere-se à influência da experiência norte-americana acerca da regulação, inspirando a concepção das

¹³¹ SILVA, Clóvis Ilgenfritz da. Privatizações e os desafios da regulação. Porto Alegre: **Marco Regulatório (Revista da AGERGS)**, nº 9, jun-2006. 86 p.

reformas implementadas pelo governo brasileiro (PECI, 2007; PACHECO, 2006; FADUL, 2007; SANTOS, 2004; NUNES, 2001).

No entanto, as razões que justificaram a definição dos marcos regulatórios nos EUA (com décadas de antecedência) diferem essencialmente do ambiente existente na realidade brasileira. No caso americano, a motivação principal da regulação foi combater a “excessiva competição nos mercados”, sendo que a requisição por uma maior intervenção do Estado partiu das próprias classes empresariais:

O caso da regulação do transporte aéreo [nos EUA], onde a regulação começou a se estabelecer a partir dos anos 1930, quando a indústria ainda era emergente e subsidiada pelo próprio governo, contribui para ilustrar este ponto. **Os empresários da indústria pressionaram o governo para regular o setor, temendo a competição excessiva decorrente dos subsídios.** A regulação do transporte rodoviário também foi consequência da **pressão das transportadoras**, as quais argumentaram que o mercado desregulamentado poderia levar algumas delas a cortar preços e outras a falir. [...] Assim, a origem e os fatores que impulsionaram a criação dos marcos regulatórios nos EUA diferem substancialmente dos fatores presentes no Brasil. **Desde a sua origem, a regulação [americana] apresenta-se como uma política intervencionista**, cujo principal objetivo era a defesa dos **efeitos negativos decorrentes da competição.** (BREYER, 1982, *apud* PECI, 2007, p. 74, grifamos).¹³²

No caso brasileiro, defende-se a criação das agências reguladoras justamente pelo motivo contrário, para **fomentar a concorrência e reduzir a intervenção estatal** na economia. Por essas razões, como bem acentuado por Santos (2004, p. 9)¹³³,

A cópia do modelo americano, assim, teria sido “mal feita” – a partir da introdução na legislação brasileira do conceito de independência política, administrativa e financeira, mas de modo inconsistente, à medida que atribuiu-se, legalmente, às agências reguladoras, a condição de “autoridade administrativa independente”, ou condições de atuação independente, o que, contudo, seria incompatível com a organização administrativa constitucionalmente admitida no Brasil.

Os efeitos dessa ausência de coordenação, entre as políticas voltadas à implementação dos projetos da Reforma (em especial a privatização) e as ações direcionadas à adequada regulação do setor, explicam, em larga medida, os

¹³² PECI, A., 2007, *op.cit.*, p. 74.

¹³³ SANTOS, L.A., 2004, *op.cit.*, p. 9.

problemas enfrentados pelas agências reguladoras, no desempenho de suas missões.

Essas circunstâncias, no entanto, não são exclusivas do caso brasileiro. Conforme Rabi (1996, *apud* FADUL, 2007, p. 16)¹³⁴, inúmeras experiências em países latino-americanos evidenciaram que a privatização de serviços públicos deu-se, igualmente, sem a criação das agências respectivas, resultando na combinação de monopólios privados (sujeitos às mesmas ineficiências pré-existentes), associados, agora, a estruturas governamentais centralizadas, criando um distanciamento entre os cidadãos e os novos provedores desses serviços. Nesse sentido, segundo a autora, faz-se necessário resgatar o controle público sobre a qualidade dos serviços oferecidos à população:

Trata-se, portanto, de manter as missões de interesse coletivo, de universalidade, de solidariedade dos serviços públicos, até então garantidas pelo Estado, já que a produção privada de serviços públicos não comporta uma lógica de justiça social. É nesse cenário que a regulação surge e passa a ser, de fato, necessária e indispensável para impedir que a lógica econômica se sobreponha a critérios de equidade social e territorial. O Estado passa a ser o agente de equilíbrio dessas relações através de órgãos públicos – agências reguladoras –, devendo controlar a atuação do prestador privado do serviço público.

3.3 – A IMPLEMENTAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Alguns autores, segundo Pó e Abrucio (2006, p. 683)¹³⁵, identificam que a criação das agências reguladoras brasileiras pode ser dividida em três gerações distintas, de acordo com algumas características:

a) na primeira geração, entre 1996 e 1997, encontram-se aquelas relacionadas à quebra do monopólio estatal, na área de infra-estrutura, criadas em decorrência do processo de privatização, e englobam a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Na sua formatação, buscou-se não só a obtenção de recursos para o pagamento da dívida pública,

¹³⁴ FADUL, Élvia. Dinâmicas contemporâneas na regulação de serviços públicos. *In*: PECCI, Alketa (Org.). **Regulação no Brasil: desenho, governança, avaliação**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 10-30.

¹³⁵ PÓ, Marcos Vinícius e ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública - RAP** 40(4):679-98, jul.-ago. 2006.

como também (com o estabelecimento de mandatos fixos aos diretores, indicados pelo Presidente e aprovados pelo Senado) dar autonomia a essas agências, conferindo maior credibilidade aos investidores acerca da estabilidade do modelo, nesse ambiente recém liberalizado.

b) na segunda geração, no período 1999-2000, são agrupadas a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), responsáveis pela regulação de setores que, embora já existentes no mercado, possuíam problemas de informação assimétrica e poder de monopólio, demandando, por isso mesmo, uma maior proteção ao interesse dos usuários desses serviços.

c) a terceira geração, a partir da metade de 2001 até 2005, abrange as demais agências, numa “mistura de finalidades e áreas de atuação”, das quais “apenas a Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) podem ser consideradas de natureza reguladora, pelo tipo de atividades desenvolvidas”. Os outros casos, segundo esses autores, referindo-se à Agência Nacional de Águas (ANA), à Agência Nacional do Cinema (ANCINE) e à Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), revelam a perda do referencial de regulação de mercados (PÓ e ABRUCIO, 2006, 683).¹³⁶

Assim, com especializações tão diferenciadas, em função da variabilidade dos setores em que atuam, além da ausência de um marco legal definido, seria de se esperar que a estruturação institucional das agências fosse também heterogênea. No entanto, é digno de nota a existência de várias características comuns entre essas entidades, como se demonstra no Quadro 3, a seguir:

¹³⁶ PÓ, M.V. e ABRUCIO, F.L., 2006, *op.cit.*, p. 683.

Quadro 3 – Características comuns entre as Agências Reguladoras

ÁREA	CARACTERÍSTICAS
Autonomia	<ul style="list-style-type: none"> - mandatos fixos e não-coincidentes - garantia de estabilidade dos dirigentes - aprovação pelo Poder Legislativo, mediante arguição - exigência de pré-requisitos quanto à qualificação dos dirigentes
Independência financeira, funcional e gerencial	<ul style="list-style-type: none"> - autarquia especial sem subordinação hierárquica - última instância de recurso no âmbito administrativo - delegação normativa (poder de emitir normas e portarias regulamentares) - poder de instruir e julgar processos de sua alçada - poder de arbitragem de conflitos - orçamento próprio - quadro de pessoal próprio
Transparência	<ul style="list-style-type: none"> - ouvidoria com mandato - publicidade de todos os atos e atas das decisões - representação dos usuários e das empresas no conselho
Procedimentos	<ul style="list-style-type: none"> - exigência de motivação, por escrito, dos votos e decisões - realização de audiências públicas - decisão proferida de maneira colegiada

Fonte: Melo (2002, p. 256)¹³⁷

Por outro lado, apesar de aparentemente homogêneas em sua estrutura, Pó e Abrucio (2006, p. 688) defendem que as diferenças entre as agências não se dão propriamente no desenho organizacional ou no rol de competências a elas atribuídas, e sim na forma de atuação, no funcionamento do órgão regulador. Para tanto, citam Wilson (1989), que define quatro contextos em que as agências poderiam estar inseridas:

No primeiro caso há um grupo dominante favorável aos objetivos da agência, resultando em uma política clientelista em que a maioria dos benefícios de um programa vai para um pequeno grupo, mas os custos são dispersos por um grupo grande de atores. No segundo caso há um grupo dominante hostil aos objetivos da agência, o que a leva a ter uma política empreendedora, buscando apoio de grupos sociais ou de políticos para poder realizar a sua missão. O terceiro contexto surge quando há equilíbrio

¹³⁷ MELO, Marcus André. As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança. In: ABRUCIO, Fernando Luiz e LOUREIRO, Maria Rita (Org.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC - Parte 2**. Brasília: MP, SEGES, 2002, p. 247-305.

entre dois ou mais grupos rivais em conflito em relação aos objetivos da agência, o que ajudaria a manter um grau de autonomia e discricionariedade da agência. Por fim, em algumas áreas os interesses podem ser fragmentados pelo fato de tanto benefícios quanto custos terem baixo valor *per capita*, o que faz com que não existam grupos continuamente organizados, levando à necessidade de uma ação política que aglutine interesses e forças dispersos. (WILSON, 1989, *apud* PÓ e ABRUCIO, 2006, p. 688).¹³⁸

A experiência brasileira demonstra que a privatização fez com que muitos setores mudassem a sua configuração, alguns inclusive com a entrada de investidores internacionais, trazendo novos atores ao contexto regulatório. Houve casos, ainda, da migração de antigos integrantes da burocracia estatal que, após a privatização, passaram a atuar nas empresas concessionárias, como acentua Marcus Melo (2002, p. 279):

Na ANEEL, a questão de formação de recursos humanos está marcada pela forte continuidade entre o pessoal do DNAEE [Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica] e o da agência, mantendo práticas administrativas e a cultura organizacional características da regulação endógena anterior, comprometendo assim a eficácia da Agência. Mais grave do que isso é a circularidade entre o setor público e o privado nas Telecomunicações, com forte repercussão sobre a autonomia burocrática da agência (o caso mais destacado é de Fernando Xavier, ex-Presidente da Telebrás e ex-Secretário Executivo do Ministério das Telecomunicações, que comandou o processo que levou às privatizações, para se tornar posteriormente Presidente da Telefônica).¹³⁹

E nesse sentido, a gestação e o amadurecimento das agências em cada uma dessas áreas obedeceu a dinâmicas e motivações próprias, reforçando o que há pouco referimos sobre o papel dos grupos de interesse na conformação do Estado, e, nesse caso específico, das agências reguladoras:

Os problemas do setor, os desejos e negociações dos representantes políticos, a existência de grupos e interesses organizados afetam a configuração institucional e as regras a que uma agência pode estar submetida. [...] essa uniformidade é, em grande medida, aparente e esconde diferenças significativas no funcionamento das agências. Assim, a diversidade dos setores já estaria incorporada no funcionamento, mais que no desenho, das agências [...], ou seja, as diferenças entre os reguladores serão provocadas depois da sua instalação devido à ação dos atores políticos, sociais e econômicos envolvidos em cada setor. (PÓ e ABRUCIO, 2006, p. 688).¹⁴⁰

¹³⁸ PÓ, M.V. e ABRUCIO, F.L., 2006, *op.cit.*, p. 688.

¹³⁹ MELO, M.A., 2002, *op.cit.*, p. 279

¹⁴⁰ PÓ, M.V. e ABRUCIO, F.L., 2006, *op.cit.*, p. 688.

E vamos além – e, nesse caso, sejamos pragmáticos –, parece-nos que, antes mesmo da própria criação da agência, ou quando da definição das políticas setoriais, ou ainda na formulação originária dos contratos de concessão, já aí começam a atuar os *lobbies*, os grupos de pressão organizados, objetivando conformar o escopo e o alcance da regulação às suas preferências.

Ainda nesse contexto, não poderíamos deixar de referir a opinião de Luiz Alberto dos Santos (2004, p.28), quando trata dos efeitos da captura¹⁴¹ e do papel a ser desempenhado pelas agências:

O cidadão e os agentes econômicos, no mundo todo, têm interesses muito claros no sentido de que as agências reguladoras – assim como os demais setores do Estado – funcionem bem. Tanto quanto o Judiciário e o Legislativo, o Poder Executivo deve ser estruturado da forma mais eficiente e eficaz possível, para que os recursos públicos sejam adequadamente utilizados e para que os interesses da sociedade sejam [...] atendidos. No campo da regulação e fiscalização, que são tarefas do Executivo, interessa à sociedade, mais ainda, que as atividades estejam protegidas de interferências indevidas, que normalmente se manifestam por meio da “captura” do processo decisório pelos que podem ter seus interesses atingidos ou pela influência do poder político que, por razões de conveniência, conjunturais ou quaisquer outras, pode afetar diretamente os resultados da ação dos órgãos reguladores e fiscalizadores. A delegação dessas tarefas a órgãos dotados de autonomia frente ao poder político, e tanto quanto possível imunes a influências dos agentes econômicos e grupos de pressão, visa ampliar a credibilidade do cidadão no seu funcionamento e na isenção de suas decisões.

No mundo real, no entanto, nem tudo é tão simples: as agências, tanto no Brasil quanto em outros países, integram um conjunto de atores institucionais que interagem continuamente, num ambiente de incertezas, riscos, mudança contínua – política, social, tecnológica e econômica – e onde as forças envolvidas estão muito além do espectro visível para o cidadão comum. Quem, em sã consciência, pode dizer que não existe captura, ou que as agências reguladoras agem, sempre, de forma isenta? Superar esses problemas tem sido o desafio dos Governos há mais de 130 anos, quando surgiram as primeiras agências reguladoras dotadas de “autonomia” frente ao poder político.

3.4 – AS PRINCIPAIS CRÍTICAS AO MODELO REGULATÓRIO

Decorridos pouco mais de dez anos do processo de desestatização da economia, com os novos concessionários privados implementando suas ações de

¹⁴¹ Pedro Henrique Poli de Figueiredo nos traz, de uma forma sucinta e precisa, o significado de “captura”, quando as decisões do órgão regulador tendem a beneficiar um dos pólos envolvidos na regulação: “A captura governamental é prejudicial pelas ingerências de caráter político que o processo regulatório pode tomar; a captura por concessionários é nefasta pois costuma inviabilizar a modicidade das tarifas e tende a ser excessivamente maleável na aplicação de sanções; a captura pelos usuários poderia trazer riscos na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.” *In: FIGUEIREDO, P.H.P. A regulação do serviço público concedido.* Porto Alegre: Síntese, 1999, p. 60.

mercado e com as agências reguladoras exercendo as suas atribuições, o modelo de uma nova gestão pública foi posto à prova.

A privatização trouxe, em muitos setores, reconhecidas vantagens quanto à acessibilidade aos serviços públicos (em que o exemplo mais marcante é o da telefonia, tanto fixa quanto celular). Houve setores em que, efetivamente, percebeu-se uma melhoria na qualidade dos serviços oferecidos, embora a modicidade tarifária e a universalidade – em muitos casos – ainda estejam longe de serem alcançadas.

No entanto, é forçoso admitir-se, também, que afloraram algumas imperfeições e descontinuidades na implementação do marco regulatório correspondente, já anteriormente referidas. E, além disso, alguns setores foram e estão sendo alvo de críticas, na maior parte das vezes pela fraca atuação da agência reguladora, ou pela indefinição das políticas setoriais respectivas. Os casos emblemáticos da ANEEL, com a “crise do apagão”, em 2001-2002, e da ANAC, com a “crise do setor aéreo”, em 2007, reforçam esse argumento, a ponto de, em muitos círculos do poder (no empresariado, no próprio Executivo e no Parlamento), surgirem vozes no sentido de rever o modelo regulatório brasileiro.

Entre essas críticas, duas, em especial, se evidenciam: a que diz respeito à “invasão de competências”, em que as agências teriam incorrido ao se substituírem ao poder concedente na definição das políticas setoriais, e outra referente à “excessiva autonomia” atribuída aos órgãos reguladores, impossibilitando o controle de suas ações pelo poder público e pela sociedade.

Quanto à primeira crítica, é necessário reconstituir-se algumas situações pontuais. Algumas agências, como a ANEEL (energia), ANATEL (telefonia), ANP (petróleo) e ANTT (transportes), efetivamente contam, em suas leis de criação, com a prerrogativa de celebrarem os contratos de concessão, atuando, pois, como poder concedente. Nessas circunstâncias, não se trata de uma “invasão” de competências, mas, sim, do exercício de uma atividade autorizada por lei. É óbvio que poder-se-ia argumentar – como o faz Santos (2004, p. 5)¹⁴² – que houve uma “liberalidade do legislador” em conceder tais poderes às agências, sem amparo ou garantia expressa na Constituição Federal. No entanto, enquanto vigente essas normas, aos órgãos

¹⁴² SANTOS, L.A., 2004, *op.cit.*, p. 5.

reguladores não se lhes pode atribuir culpa por assim procederem. Porém, às demais agências, que não possuem idêntica previsão legal, não socorrem tais argumentos.

Com efeito, embora existentes órgãos governamentais (em sua maioria Conselhos) com a incumbência legal de formular as políticas setoriais de governo (Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte - CONIT, Conselho Nacional de Aviação Civil - CONAC, entre outros), o fato é que muitos deles não exerceram adequadamente as suas atribuições. E em decorrência disso, alguns órgãos reguladores, no intuito de bem cumprir com suas missões institucionais, efetivamente, de forma indevida, assumiram tais encargos. A propósito, como bem evidencia PECEI (2007, p. 85)¹⁴³,

A ausência de uma política que orientasse a atuação das agências reguladoras e o fato de que essa lacuna vinha sendo ocupada, de forma anômala, pelas próprias agências, já tinham sido constatados pelo Tribunal de Contas da União em auditorias na ANEEL e na ANP. [...] O papel que o Tribunal de Contas da União desempenhou nesse período de implementação das agências reguladoras é relevante, embora tenha passado despercebido, abrindo espaço para uma das críticas mais comuns às agências reguladoras: a ausência de controle externo.

Por outro lado, buscando as causas dessa atuação das agências, Santos (2004, p. 5) reconhece que a absorção da atividade de formulação de políticas “se deu por omissão e desestruturação dos ministérios supervisores”. E continua:

Uma das causas prováveis deste aumento exagerado do campo de atuação das agências é o esvaziamento dos quadros, da falta de capacitação técnica e da omissão dos ministérios, responsáveis pela formulação das políticas setoriais, no exercício de suas competências legais, situação que deriva das políticas de ajuste fiscal e redução do aparelho do Estado adotadas há mais de dez anos no Governo Federal. Em vista do vácuo existente, em que os ministérios não demonstravam capacidade, aptidão ou mesmo disposição de atuar em suas competências, as agências passaram não só a regular e fiscalizar o setor, como a atuar na formulação de políticas públicas, sendo o ministério mero homologador da política traçada pela agência. Essa situação evidencia a necessidade de que os ministérios sejam fortalecidos, mediante a composição de quadros técnicos especializados capazes de produzir análises, relatórios, diagnósticos e cenários para a proposição de políticas públicas que deverão ser implementadas pelas agências, sob pena de perpetuar-se, *pari passo* à concessão de autonomia ou independência às agências, um processo de descontrole, quando não de apropriação indevida de competências.¹⁴⁴

¹⁴³ PECEI, A., 2007, *op.cit.*, p. 85.

¹⁴⁴ SANTOS, L.A., 2004, *op.cit.*, p. 5.

Cabe ressaltar, ainda, a posição de Eduardo Delgado (2006, p. 77-8)¹⁴⁵, ex-Conselheiro da AGERGS, ao prolatar voto em processo decidido por aquela agência:

[...] ao contrário de outras agências estaduais e mesmo federais, não há atribuição para este Órgão regulador substituir o contratante poder concedente, sob pena de estar deliberando sobre políticas cuja competência é do Governo do Estado, o que [...] caracterizaria usurpação de poder constituído, em face da inexistência de outorga Constitucional.

Se há mora governamental no cumprimento das Constituições da República e do Estado, [...] não é a AGERGS o foro competente para tal suprimento. Há que se ressaltar sempre que a Agência de Regulação não é instância superior de deliberação do poder concedente sobre instituição de políticas de governo.

Quanto à segunda crítica, que diz respeito ao “excesso de autonomia” das agências, parece-nos interessante recuperar o argumento inicial que serviu de justificativa para a criação das agências reguladoras.

O discurso predominante, para esse objetivo, insistia em que as agências deveriam ter ampla autonomia (administrativa, financeira, gerencial e operacional) e independência decisória. E essas características vinham sendo anunciadas como **requisito necessário** para, de um lado, **reduzir as incertezas regulatórias** e atrair os investidores privados e, de outro, **defender adequadamente os usuários** de serviços públicos, reduzindo os efeitos das assimetrias de informação e eliminando (através dos mandatos fixos de seus membros) eventuais riscos de captura da agência pelas empresas reguladas ou por grupos políticos de pressão.

No entanto, o que era a característica essencial do modelo regulatório – e o que o diferenciava da administração pública dita “burocrática” –, passa, agora, com o debate sobre o papel das agências, a ser o ponto polêmico, a razão da discórdia (e, talvez até, do arrependimento do poder conferido às mesmas), argumentando-se que essas entidades estariam extrapolando as suas atribuições.

Todavia, há que se visualizar ponderadamente essas questões. De início, parece-nos apropriado realizar um detido exame acerca dos argumentos apresentados por Alexandre Aragão (2004), quando aborda o tema:

¹⁴⁵ DELGADO, Eduardo. Voto na análise do processo nº 189-1364/05-4, referente às tarifas do Transporte Intermunicipal de Passageiros da Região Metropolitana. Porto Alegre: **Marco Regulatório (Revista da AGERGS)**, nº 9, p. 71-81, jun-2006.

Nunca é demais lembrar, toda autonomia é, por definição, limitada: autonomia é a liberdade de agir dentro de limites fixados por uma instância normativa superior.

Não há um conceito unívoco de autonomia, conceito que só pode ser formulado em relação a cada autonomia concretamente considerada, uma vez que os mencionados limites podem variar imensamente.

Podemos afirmar, dessa maneira, que todas as entidades da Administração Indireta possuem alguma autonomia, ainda que muitas vezes seja uma autonomia quase que apenas nominal. Mas temos uma espécie de entidade da Administração Indireta – as agências reguladoras – cuja autonomia, se comparada com a das demais, é bem mais intensa, já que as suas leis instituidoras fixam competências próprias e garantias para o exercício delas de forma bem mais firme da que faz ordinariamente.

A autonomia das agências reguladoras, apesar das variações que possui em cada direito positivo e mesmo no interior de cada um deles, pode ser identificada pela conjunção de quatro fatores:

(a) **competências regulatórias**, ou seja, atribuições normativas, administrativas *stricto sensu* e contratuais, pelas quais o Estado, de maneira restritiva da liberdade privada ou meramente indutiva, determina, controla, ou influencia o comportamento dos particulares, evitando que lesem os interesses sociais definidos no marco da Constituição e orientando-os em direções socialmente desejáveis;

(b) **procedimento especial de nomeação** dos membros do seu colegiado diretor, geralmente com a prévia aprovação pelo Poder Legislativo dos nomes indicados pelo Chefe do Poder Executivo;

(c) **autonomia orgânica**, sendo os seus dirigentes nomeados por prazo determinado, vedada a exoneração *ad nutum* e sem prévio contraditório; e

(d) **autonomia funcional**, pela qual constituem a última instância administrativa – vedação de anulação ou revogação dos seus atos pelo Poder Executivo central (vedação do recurso hierárquico impróprio), que apenas pode, em alguns casos (no Brasil em todos eles), fixar as diretrizes gerais de políticas públicas a serem seguidas. (ARAGÃO, 2004, p.12-3)¹⁴⁶.

E mais adiante, ainda quanto à questão, acrescenta:

Não devemos nos impressionar pelo fato de as agências reguladoras terem que se ater a políticas públicas traçadas pela Administração central, achando que isto compromete a sua autonomia e a existência de competências próprias. É que integra o próprio conceito de política pública uma imensa fluidez e constante adaptação às mudanças da realidade sócio-econômica subjacente, fazendo com que “política pública” e a “implementação da política pública” funcionem de forma circular e retrooperativa. (ARAGÃO, 2004, p. 20).¹⁴⁷

Nesse diapasão, as agências, por se constituírem em órgãos do Estado, devem zelar pelos fins públicos que nortearam a sua criação; a sua autonomia “reforçada”, embora lhe sirva para o cumprimento de sua missão institucional, não

¹⁴⁶ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A organização e o controle social das Agências Reguladoras**. Parecer. Porto Alegre: ABAR, 2004. p. 12-3.

¹⁴⁷ ARAGÃO, A.S., 2004, *op.cit.*, p. 20.

pode se constituir em obstáculo absoluto à existência de freios e contrapesos, a serem acionados quando a entidade vier a se desviar dessas atribuições.

Além disso, argumenta-se que o isolamento das agências às pressões políticas – aspecto positivo, por um lado, para a isenção de suas decisões – pode trazer consigo, também, um viés anti-democrático, que conduziria a um autoritarismo tecnocrático. Como refere Amaral (2003)¹⁴⁸:

São inúmeros [...] os pronunciamentos de que as agências reguladoras servem para conduzir as questões enfrentadas nas concessões de serviço público a decisões técnicas, desvinculadas da atuação nefasta dos políticos. Isso me leva a especular de onde sairão os dirigentes dessas agências. Serão marcianos? Estarão eles acima do bem e do mal? Ou serão seres humanos, socialmente condicionados como quaisquer outros, sejam técnicos ou políticos? Por outro lado, a difusão dessa imagem negativa do político será uma atitude democrática? Haverá democracia sem políticos? Não está subjacente nessa posição uma tendência tecnocrática? De minha parte, creio que o aperfeiçoamento dos políticos depende do aperfeiçoamento da democracia, que por sua vez depende, basicamente, da auto-organização dos vários segmentos sociais.

Há autores, porém, que vêem esse aspecto sob outra dimensão. Em interessante artigo recentemente veiculado, Oliveira (2007)¹⁴⁹ assim se posiciona:

[Tem-se defendido] que a cúpula das agências reguladoras deva ser um lugar para técnicos, e não para políticos. Esta restrição nada tem a ver com a honorabilidade dos escolhidos. Aliás, não há nada que sugira que a probabilidade de um político incorrer em faltas éticas seja diferente daquela de um técnico. A questão, na verdade, tem muito mais a ver com o perfil profissional dos conselheiros. Políticos, por definição, são representantes eleitos por determinados grupos, a cujos interesses são naturalmente mais sensíveis. Tipicamente, no âmbito da vida parlamentar, o político se destaca pela capacidade de influenciar decisões discricionárias favoráveis à sua base eleitoral.

O perfil ideal de um profissional de agência reguladora é quase diametralmente oposto. Sabedor de que o seu mandato não deriva do voto popular, a mais forte fonte de legitimidade em uma democracia, ele deve evitar ao máximo o arbítrio, e basear suas intervenções nos textos das leis e normas, no consenso, nas convenções e na avaliação técnica. Desprovido de uma base política, ele estará mais propenso a defender os direitos difusos que não coalescem na representação parlamentar, e também a arbitrar entre diferentes grupos de pressão.

Por fim, a nomeação de um político para qualquer cargo obedece ao jogo de apoios e alianças que caracteriza esta atividade, e que tem uma

¹⁴⁸ AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **Política tarifária e agências reguladoras de serviço público**. CELC, 01 nov. 2003. Disponível em: <http://www.celc.com.br/antiores/celc_comentario_00092.htm>. Acesso em: 31 jul. 2007.

¹⁴⁹ OLIVEIRA, Luiz Guilherme Schymura. **Agências reguladoras dentro do contexto nacional**. ABAR, 03 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.abar.org.br/noticias/Index.asp?vCod=380>>. Acesso em: 15 ago. 2007.

natureza sabidamente volátil. Um presidente ou ministro não poderá substituir um político nomeado para uma agência reguladora, e detentor de mandato, caso o mesmo deixe de figurar na sua base de apoio, ou passe para a oposição. Mas a tensão provocada pela presença de um conselheiro politicamente indesejável pode prejudicar o funcionamento da agência.

A solução para esse conflito (técnico x político), ao nosso ver, já se encontra, em parte, delineada na legislação existente, uma vez que há previsão, em muitas agências, para que seu conselho superior seja provido com representantes de todos os setores: o governo (poder concedente), as empresas (concessionárias ou reguladas), os servidores da própria agência e os órgãos de defesa dos consumidores.

O que merece discussão e aperfeiçoamento, contudo, é a proporcionalidade entre essas representações, que deve refletir, na medida do possível, um razoável equilíbrio entre eventuais interesses antagônicos. Além disso, independentemente da sua origem, o requisito indispensável é a aferição do conhecimento e da experiência acumulada pelo indicado, acerca do setor de atuação da agência, mediante argüição a ser realizada pelos parlamentares, **necessariamente subsidiada por especialistas** nomeados especificamente para tais funções, os quais poderão, eles próprios, formular questões de ordem técnica, em sessão pública realizada no Poder Legislativo. Parece-nos que, em assim procedendo, teríamos uma composição dos conselhos das agências em perfeita sintonia com os objetivos da regulação, com setores eqüanimemente representados e com a qualificação técnica desejável ao desempenho de suas atribuições.

Além desses aspectos, existem outras questões que dizem respeito à estruturação das agências reguladoras, com a indevida padronização, ou “mimetismo”, que ocorreu no momento da criação dessas entidades. Uma das críticas reiteradamente veiculadas vem justamente de Bresser Pereira, cuja contribuição, como vimos anteriormente, foi decisiva para o delineamento da reforma do Estado implementada no governo FHC. Em recente artigo veiculado na Folha de São Paulo, o ex-Ministro assim se manifesta:

Está havendo no Brasil uma grande confusão a respeito das agências reguladoras – uma confusão que se expressa no próprio projeto de lei que o governo levou ao Congresso Nacional. Está-se confundindo autonomia administrativa, ou seja, maior liberdade na administração de pessoal e de recursos financeiros, com autonomia política, com a existência de mandatos para a diretoria e seu poder de definir políticas. Toda agência necessita

autonomia administrativa; essa maior liberdade faz parte do conceito de agência e da filosofia da reforma da gestão pública.

Entretanto, as agências, em sua grande maioria, são ou devem ser "agências executivas" que implementam as políticas regulatórias decididas pelo Congresso e pelo Poder Executivo, não se justificando que se lhes atribua autonomia política.

Agências reguladoras propriamente ditas só se justificam quando o setor a ser regulado é monopolista e se necessita de uma agência para estabelecer preços e fiscalizar. Nesse caso, os investidores devem ter uma razoável garantia de que a agência definirá esses preços independentemente de qualquer política do governo, mas de acordo com uma diretriz de Estado: a de que os preços devem ser definidos como se mercado competitivo houvesse.

Mesmo nesse caso as demais políticas do setor devem ser responsabilidade do Congresso e do Executivo, ou seja, dos representantes políticos da nação.

No Brasil, já existem dez "agências reguladoras", mas apenas duas merecem esse nome – a ANATEL e a ANEEL –, porque devem estabelecer os preços em mercados não-competitivos. Não é por acaso que foram as duas primeiras agências a serem criadas. Estava-se fazendo uma reforma constitucional para permitir a privatização de empresas de telefonia fixa e de energia elétrica naquele momento e era essencial que se atribuísse às diretorias dessas agências uma autonomia política real. Como ministro da Administração Pública e Reforma do Estado na época, lutei firmemente nessa direção.

Já naquele momento, porém, não fazia sentido dar autonomia política à agência que regula o petróleo, como também não faz sentido dotar de autonomia política diretores de agências para regular e fiscalizar medicamentos, provedores de sistema de saúde privados, cinema, águas, transportes e, naturalmente, o tráfego aéreo. (PEREIRA, 2007)¹⁵⁰

Contudo, apesar dessa "intenção" do governo, à época, revelada pelo principal idealizador da reforma, o certo é que, na prática, as agências foram estruturadas de forma homogênea, em diferentes setores, inexistindo, portanto, distinção entre agências executivas e agências reguladoras.

Além disso, o próprio Projeto de Lei nº 3.337/2004, encaminhado pelo Poder Executivo, que pretende ser a "Lei Geral" das agências, e que poderia definitivamente diferenciar tais entidades, propõe justamente o contrário, uniformizando as regras para todas as agências já existentes. Nesse sentido, como bem evidenciado por Sílvia Pacheco (2006, p. 535)¹⁵¹, o governo "perdeu uma oportunidade de corrigir equívocos da época da criação das agências, que levaram a estender o modelo do setor de infra-estrutura para as agências de regulação social".

¹⁵⁰ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Agências e agências. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 ago. 2007. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/ver_file.asp?id=2420>. Acesso em: 15 ago. 2007.

¹⁵¹ PACHECO, R.S., 2006, *op.cit.*, p. 10.

Os principais tópicos do mencionado Projeto de Lei, objetivando a reestruturação do modelo regulatório brasileiro, podem ser sintetizados conforme segue:

a) estabelece uma clara distinção entre as atividades de formulação das políticas setoriais e regulação econômica (que competem aos Ministérios) e a de implementação, regulamentação e fiscalização das atividades reguladas (que cabem às agências reguladoras).

b) restitui aos Ministérios o poder de outorga de concessões, permissões e autorizações, permitindo, a critério do poder concedente, a possibilidade de delegação (e não a titularidade) dessas atribuições às agências.

c) preserva, na alçada das agências reguladoras, a competência para a realização dos procedimentos licitatórios, aproveitando a experiência já acumulada por essas entidades quanto a aspectos técnicos que podem influenciar o desempenho da regulação.

d) amplia os instrumentos de controle social sobre as agências: as decisões devem se dar de forma colegiada, ou – quando monocráticas – sujeitas a reexame pelo respectivo Conselho Diretor; define a obrigatoriedade de prévia realização de consultas públicas quando da definição de questões relevantes ou expedição de atos normativos; concede o direito a associações de defesa do consumidor de indicarem até três representantes especializados para acompanhar os processos de consulta pública, custeados pela própria agência;

e) estende a todas as agências a obrigatoriedade de negociar e celebrar contrato de gestão e de desempenho com o titular do respectivo Ministério a que estiver vinculada;

f) uniformiza em todas as agências a obrigatoriedade da figura do Ouvidor, nomeado pelo Presidente da República, com mandato fixo de dois anos de duração, que exercerá suas atribuições sem subordinação hierárquica e sem acumulação com outras funções, competindo-lhe zelar pela qualidade dos serviços, recebendo e investigando as reclamações dos usuários, seja contra a o desempenho da própria agência ou contra a atuação das entidades reguladas.

g) estimula a interação operacional entre as agências reguladoras e os órgãos de defesa da concorrência, bem como entre as agências federais, estaduais e municipais, para a atuação integrada em regime de cooperação;

h) unifica, em quatro anos, o prazo do mandato dos membros das agências reguladoras, não coincidentes com o do Presidente da República, mantendo inalteradas, também, as atuais condições para a demissão e substituição desses dirigentes, afastada a possibilidade de demissão *ad nutum*;

i) assegura aos Presidentes da República a prerrogativa de escolha dos dirigentes das agências reguladoras, estabelecendo, como regra, que os mandatos dessas autoridades deverão encerrar-se entre 1º de janeiro e 30 de junho (os seis primeiros meses) do segundo ano do mandato do Presidente da República.

O projeto de lei, ainda em discussão no Congresso Nacional, recebeu, até o momento, 165 emendas parlamentares, conforme informações coletadas no *site* da Câmara Federal¹⁵². Portanto, como se vê, o tema ainda está em aberto, sujeito a aperfeiçoamentos.

Por outro lado, examinando-se o conteúdo do projeto de lei em comento, verifica-se a ausência de previsão para um tema de extrema relevância, que diz respeito diretamente à efetiva autonomia das agências reguladoras: o seu **poder sancionatório**. Com efeito, de todas as competências alcançadas às agências reguladoras (tais como a capacidade normativa, a fixação e/ou o controle de tarifas e preços; a aferição do nível de qualidade dos serviços oferecidos; a promoção da concorrência; a arbitragem de conflitos, entre outros), a que mais se impõe e se constitui no maior desafio do marco regulatório – em face até da pretendida autonomia e independência que se busca alcançar ao órgão regulador – é o seu poder de aplicar sanções frente a eventuais descumprimentos de seus decisórios.

A regulação sem sanção¹⁵³ não induz os agentes a adotarem as medidas que conduzam ao cumprimento dos contratos. E aqui não se desconhece a virtuosidade da regulação por incentivos, que busca influenciar o concessionário a adotar ações

¹⁵² Informações disponíveis no endereço <http://www.camara.gov.br/Sileg/Prop_Detalhe.asp?id=248978>. Acesso em 27 ago. 2007.

¹⁵³ É de se referir que, no caso da AGERGS, criada há uma década, ainda não foi implementada a sua “Lei de Multas”, cujo projeto (PL nº 359/2003) não logrou aprovação e encontra-se arquivado no parlamento rio-grandense.

de melhoria na prestação dos serviços. No caso de desatendimento às determinações da agência, não há que se falar em “incentivar” eventuais concessionários renitentes, que ostensivamente as descumprem, ou estejam agindo em desacordo com as normas que regem a concessão.

Pretender-se que as ações corretivas emanadas do Órgão Regulador sejam implementadas apenas pela força de “recomendações”, “alertas”, e outras formas de convencimento, não passa de uma regulação ingênua, ao estilo *Seicho-no-ie*¹⁵⁴, que em nada contribui para a efetividade do modelo regulatório.

Assim, conforme perfeitamente enfatizado por Moreira (2007, p. 97)¹⁵⁵, em função do poder de mercado detido pelos operadores (especialmente nas áreas privatizadas que se constituem em monopólios naturais), as agências reguladoras hão de “deter uma séria carga de dever-poder cogente”. E enfatiza, citando Miguel Ordóñez (1999, apud MOREIRA, 2007, 97):

[...] é muito difícil que um regulador possa levar adequadamente suas tarefas se não há um certo temor por parte dos monopólios quanto às conseqüências que possam resultar de não cumprir com o que decida o regulador, pelo que se deve conceder aos órgãos reguladores, com o sistema de recursos que se considere adequado [a garantia do devido processo legal e a ampla defesa], suficientes faculdades sancionadoras, ou, ao menos, faculdades de iniciação de expedientes sancionadores e proposta de sanção aos órgãos decisórios correspondentes.

Assim, a atividade regulatória não se restringe apenas a definir as condutas e metas a serem atingidas, nem se exaure na fiscalização para comprovar o seu cumprimento, mas engloba – como fechamento do ciclo regulatório – a capacidade de corrigir, via sanção, os eventuais desvios. Cumpridas essas três fases (capacidade de normatização, de fiscalização e de sancionamento), pode-se falar em ampla autonomia e independência das Agências Reguladoras.

¹⁵⁴ Por óbvio, a expressão é utilizada, aqui, metaforicamente. A filosofia *Seicho-no-ie* prega a mudança através do pensamento positivo, da força da palavra para melhorar o mundo, perfeitamente aplicável e válida na vida privada, ao crescimento do ser humano (mas não às instituições). Agradeço à colega do TCE-RS, Econ. Ana Lúcia Xavier, pela inspirada associação, e cuja crítica se aplica não só ao caso aqui referido (a regulação), mas a toda e qualquer ação pública (judicial, fiscalizatória, sancionadora, etc.) que se pretenda ver respeitada.

¹⁵⁵ MOREIRA, Egon Bockmann. Agências reguladoras independentes, poder econômico e sanções administrativas: reflexões iniciais acerca da conexão entre os temas. *In*: PECCI, Alketa (Org.). **Regulação no Brasil: desenho, governança, avaliação**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 95-120.

3.5 – O CONTROLE SOBRE A REGULAÇÃO

Abordamos, na seção anterior, as principais críticas ao modelo regulatório, centrando-nos mais especificamente na alegada “invasão de competências” incorrida pelas agências na seara de atuação do poder concedente e na “excessiva autonomia” que os órgãos reguladores vinham apresentando. Tais argumentações, como vimos, serviram de substrato para o encaminhamento do Projeto de Lei nº 3.337/2004, pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, objetivando definir o marco regulatório e o efetivo papel dessas entidades.

No entanto, independentemente da aprovação ou não do mencionado projeto de lei, as agências reguladoras, por se constituírem em autarquias – ainda que “especiais” –, integram a administração pública e, portanto, já se submetem a vários tipos de controle estatal: a) ao **controle interno** do Poder Executivo, exercido pela Controladoria Geral da União – CGU¹⁵⁶; b) ao **controle externo**, exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União¹⁵⁷; c) ao **controle judicial**, efetivado pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário.

Além disso, os órgãos reguladores estão sujeitos ao controle da própria sociedade, diretamente pelo cidadão, encaminhando denúncias às Ouvidorias ou à imprensa, que tem exigido, cada vez mais, o aumento da transparência das decisões e dos processos respectivos.

No que se refere ao papel dos Tribunais de Contas, entendemos perfeitamente cabível a sua atuação sobre as agências, com base no que dispõe a Constituição Federal, em especial os artigos 70 e 71, que expressam:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que,

¹⁵⁶ No Estado do Rio Grande do Sul, o controle interno é desempenhado pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE.

¹⁵⁷ No âmbito dos Estados, o controle externo é exercido pelos respectivos Poderes Legislativos, com o auxílio dos Tribunais de Contas Estaduais.

em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. [Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998]

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

Marcelo Gomes (2007) igualmente defende essa posição, aduzindo que o Tribunal de Contas da União acompanhou todo o ciclo da reforma regulatória efetivada no país, desde o seu nascedouro: inicialmente, quando dos processos de privatização, realizando auditorias nos procedimentos de avaliação do patrimônio, leilões e atividades relacionadas, e, posteriormente, na fase de contratualização. Nesse sentido, o autor reforça:

O TCU tornou-se verdadeiro depositário de informações sobre as práticas e a trajetória das políticas públicas de gestão regulatória desencadeadas a partir da segunda metade da década de 90 no Brasil. Não poderia ter agido de forma diferente, amparado por mandato constitucional para realizar auditorias de natureza operacional a partir da Carta Magna de 1988 – além das tradicionais auditorias contábeis, orçamentárias, financeiras e patrimoniais. (GOMES, Marcelo, 2007, p. 185)¹⁵⁸

No entanto, é importante referir que outro autor, Eduardo Granha Magalhães Gomes (2006), levanta questionamentos acerca da existência de conflito de competências entre os tribunais de contas e as agências reguladoras, no que se refere à fiscalização do ambiente regulatório:

Não se pretende aqui julgar, em termos substantivos, o novo escopo de atuação do Tribunal de Contas da União. Na verdade é fundamental, e até tardia, a preocupação do TCU com a medição do desempenho ou de dimensões como efetividade no uso dos recursos públicos. A questão que emerge, no entanto, refere-se à razoabilidade dessa complexa, se não concorrente, distribuição de competências. Não há um conflito entre as iniciativas de auditoria de desempenho do TCU e o modelo institucional de regulação por agências reguladoras independentes? Não estaria o TCU auditando dimensões próprias do escopo exclusivo das agências?

Para tecer considerações sobre essas questões é imperativo, antes de tudo, apontar a dúvida quanto à sustentação legal das auditorias de

¹⁵⁸ GOMES, Marcelo Barros. *Accountability e governança no Estado regulador brasileiro*. In: PECCI, Alketa (Org.). **Regulação no Brasil: desenho, governança, avaliação**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 180-204.

desempenho do TCU. Conforme consta em seus documentos, a ampliação de escopo do TCU é “legalmente” sustentada, baseando-se no inciso IV do art. 71: particularmente, na dimensão “operacional” da fiscalização prescrita pela Constituição de 1988. A partir de tal interpretação e de sua Lei Orgânica (Lei nº 8.443, de 16 de junho de 1992), o TCU emitiu a Instrução Normativa TCU nº 27, de 7 de dezembro de 1998, que prescreve os procedimentos de auditoria. [...]

Ora, a interpretação dada ao termo “operacional”, associando-o a resultados ou desempenho, é controversa. “Operacional” relaciona-se a procedimentos, a operações, a meios; não diretamente a fins. Reforça essa hipótese o fato de que, no contexto da Constituição de 1988, os preceitos da nova gestão pública não estavam sequer esboçados no Brasil. Pelo contrário, o ambiente presente na Constituinte era de completar a “revolução burocrática”. Assim, **não é possível afirmar que haveria um conflito de instituições**, pelo menos do ponto de vista formal. **Mas é possível sugerir que há uma extrapolação das atribuições do TCU.** (GOMES, Eduardo, 2006, p. 628, grifamos)¹⁵⁹.

Ao que, novamente, se contrapõe Marcelo Gomes (2007), explicitando que a ação do TCU se desenvolve sob outro enfoque:

É importante mencionar que o papel do TCU no controle da regulação de serviços públicos não se confunde com o das agências reguladoras. O Tribunal, em primeiro lugar, realiza uma fiscalização dirigida à atuação da agência, sem que, no entanto, esteja afastada a possibilidade de serem realizadas, também, auditorias e inspeções diretamente nas concessionárias e permissionárias de serviços públicos.

O controle exercido pelo TCU envolve a formação de juízo sobre os resultados, a economicidade, a eficiência e a efetividade da atuação dos entes reguladores. Mais que isso, identifica e recomenda práticas de gestão regulatórias que possam alavancar o desempenho dos entes envolvidos, analisa a governança do regime regulatório e, ainda, busca criar um histórico em políticas de regulação que sirva de base para tomada de decisões, sem, contudo, sobrepor-se e confundir-se com o papel do regulador. (GOMES, Marcelo, 2007, p. 194).¹⁶⁰

Como se percebe, portanto, o tema é polêmico e é necessário reconhecer que pode haver, sim, algumas áreas cinzentas de conflito de atribuições. E isto se deve, em grande medida, à inexistência de uma definição clara do marco regulatório (com a sobreposição de ações entre Conselhos, Agências Reguladoras e Ministérios, além do próprio TCU), o que dificulta sobremaneira o estabelecimento do limiar, da fronteira entre as competências de todas essas instituições.

¹⁵⁹ GOMES, Eduardo Granha Magalhães. As agências reguladoras independentes e o Tribunal de Contas da União: conflito de jurisdições? Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública - RAP**, 40(4):615-30, jul/ago. 2006.

¹⁶⁰ GOMES, Marcelo, 2007, *op.cit.*, p. 194.

Contudo, novamente sendo pragmáticos, e enquanto não se estabelecerem tais delineamentos, é menos danoso à sociedade que se conviva, até, com alguma sobreposição de atribuições nessas áreas, do que a ausência de controle sobre um ambiente de tal relevância como o da prestação de serviços públicos delegados, especialmente em áreas de monopólio.

3.6 – OS CONTRATOS DE GESTÃO E DESEMPENHO

Ainda abordando o controle sobre a regulação, entendemos necessário evidenciar o “polêmico” contrato de gestão e desempenho, proposto no bojo da Lei Geral das Agências, em discussão no Congresso Nacional. O tema, em verdade, é um dos que mais tem sido debatidos no âmbito do Parlamento, com opiniões favoráveis e contrárias, argumentando-se, em síntese, que a sua instituição restringiria a autonomia das agências.

Acerca desses contratos, é oportuno citar o estudo procedido por Andreia Bagatin (2007)¹⁶¹, que faz um acurado exame retrospectivo acerca de sua origem e das alterações propostas no Projeto de Lei nº 3.337/2004.

Segundo a autora, os contratos de gestão, em sua versão original, foram criados ainda no governo Collor, através do Decreto nº 193/1997, e destinavam-se, inicialmente, aos órgãos integrantes da administração indireta, em especial às empresas estatais; possuíam um caráter explícito de controle sobre o desempenho dessas entidades, buscando aferir o cumprimento de objetivos, metas, indicadores de produtividade, etc., em troca do aumento do grau de autonomia administrativa a ser conferido a esses entes, dependendo dos resultados alcançados com a sua implementação. Além disso, eram facultativos, deixando ao exame discricionário de cada empresa pública a decisão de aderir ou não ao novo modelo de gestão por essa modalidade (BAGATIN, 2007, p. 123-4)¹⁶².

¹⁶¹ BAGATIN, Andreia Cristina. A utilização de contratos de gestão como instrumentos de controle das agências reguladoras. In: PECCI, Alketa (Org.). **Regulação no Brasil: desenho, governança, avaliação**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 121-146.

¹⁶² BAGATIN, 2007, *op.cit.*, p. 123-4.

Posteriormente, com a Reforma Administrativa efetivada através da Emenda Constitucional nº 19/1998, deu-se assento constitucional aos contratos de gestão com esse enfoque facultativo, acrescentando-se o § 8º ao artigo 37, da CF, com o seguinte teor:

Art. 37 – [...]

§ 8º – A **autonomia gerencial, orçamentária e financeira** dos órgãos e entidades da administração direta e indireta **poderá ser ampliada mediante contrato**, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

- I – o prazo de duração do contrato;
- II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;
- III – a remuneração do pessoal. [grifamos]

No entanto, ao serem criadas as agências reguladoras, conferiu-se às mesmas uma espécie de autonomia “reforçada” (decorrente de diretorias com mandatos fixos), qualificando-as como autarquias especiais, diferentemente das demais autarquias do Estado. Atualmente, as únicas agências que estão, de modo obrigatório, sujeitas a contratos de gestão são a ANEEL, a ANVISA, a ANS e a ANA (BRASIL, 2003, p. 36)¹⁶³, em face do que dispõem as suas leis de criação.

Contudo o Projeto de Lei nº 3.337/2004, ao tornar exigíveis os contratos de gestão a todas as agências – embora, em sua exposição de motivos, declare que isto se faz para reforçar a sua autonomia –, na verdade a está restringindo, pois vincula a flexibilidade de gestão ao atingimento de metas de desempenho. E, nesse sentido, poder-se-ia aventar, aqui, alguma inconstitucionalidade frente ao disposto no art. 37, § 8º, da CF, antes referido: pelo comando constitucional, o contrato de gestão, facultativo, se presta a **ampliar** a autonomia e não a restringi-la. E, ainda assim, como ampliar a autonomia de quem já a tem “reforçada”?

Em verdade, embora não ostensivamente declarada na exposição de motivos do Projeto de Lei, a intenção governamental – efetivamente – é a de revisar essa amplitude de poder, controlando e monitorando o desempenho das agências: essa motivação se vislumbra no estudo realizado ao início do mandato governamental,

¹⁶³ BRASIL. Casa Civil. **Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro**. Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial. Brasília, set. 2003, fl. 36.

em 2003, ao proceder a um diagnóstico sobre o sistema regulatório brasileiro, onde se lê, textualmente:

Contratos de gestão ou de desempenho: **as agências e os respectivos ministérios supervisores devem estar sujeitos à celebração de contratos de gestão como forma de garantir o monitoramento do desempenho das agências vinculadas.** Atualmente, as únicas agências sujeitas a essa obrigação são a ANEEL, a ANVISA, a ANS e a ANA. A obrigação, estendida em caráter geral, do contrato de gestão deve ser prevista mediante projeto de lei incluindo artigo na Lei nº 9.986, de 2000, ou disposição legal específica. Uma adequada avaliação do desempenho das agências está associada à clareza das políticas setoriais, posto que uma boa atuação do órgão regulador no que se refere ao nível de implementação das políticas e diretrizes emanadas pelo Poder Executivo e pelo Congresso Nacional depende de um balizamento estável. (BRASIL, 2003, p. 36, grifamos).¹⁶⁴

Além disso, no que se refere ao controle externo sobre as agências, identifica-se, também, naquele documento, essa intenção:

Além da previsão em caráter geral, deve-se considerar a conveniência de realização de auditorias independentes para aferir a execução ou cumprimento do contrato de gestão, a fim de contornar-se o risco de desvirtuamento desse instrumento de controle social. [nota de rodapé:] O exemplo do contrato com a ANEEL, que elegeu o Tribunal de Contas da União [...], é indicativo do tipo de escolha a ser feito. (BRASIL, 2003, p. 36).¹⁶⁵

O paradoxo, portanto, que tem sustentado o debate, pode ser evidenciado nas palavras de Andreia Bagatin (2007, p. 142)¹⁶⁶,

Não se ignora que a autonomia das agências reguladoras pode ser reduzida por meio de lei ordinária e nem que as atividades por elas desempenhadas devem ser submetidas a controle. Porém, da forma como vêm previstos os contratos de gestão, constata-se uma situação paradoxal. Inicialmente, concede-se autonomia reforçada às agências reguladoras, pois se entende que essa condição é essencial para o bom desempenho das atividades regulatórias. Na seqüência, condiciona-se tal autonomia à assinatura do contrato de gestão, olvidando-se daquela premissa inicial.

Contudo, é forçoso reconhecer que se faz necessária alguma forma de controle de resultados sobre o desempenho dos entes regulatórios. É interessante a opinião do ex-Conselheiro da AGERGS, Eduardo Battaglia Krause (2005, p. 110), acerca do tema:

¹⁶⁴ BRASIL, 2003, *op.cit.*, p. 36.

¹⁶⁵ BRASIL, 2003, *op.cit.*, p. 36.

¹⁶⁶ BAGATIN, 2007, *op.cit.*, p. 142-3.

[Quanto os contratos de gestão], entendo ser uma importante contribuição ao aperfeiçoamento da atividade de regulação no Brasil. Cabe ao regulador exercer o seu papel cada vez com mais presteza. Ao exigir um programa de qualidade dos delegatários, deve ao mesmo tempo impor a si tal desafio.

O bom desempenho da agência, as suas respostas aos anseios dos que dela dependem, são responsabilidades que, cada vez mais, devem ser ampliadas e aperfeiçoadas, não se esquecendo de que as entidades regulatórias nada mais são do que Autarquias inseridas no ordenamento jurídico do Estado, agindo com autonomia e independência, mas dele jamais se desvinculando, razão porque devem subordinar-se às exigências constitucionais e legais próprias da Administração Pública.

Nessa perspectiva, Luiz Alberto dos Santos (2007), embora defensor dos contratos de gestão, ressalta que eles, por si sós, não assegurarão um aperfeiçoamento do modelo regulatório, exigindo mudanças que superam o plano jurídico-institucional. Em suas palavras,

Entre os requisitos adicionais, é necessário o efetivo compromisso por parte da direção e do corpo funcional da agência, o que demandaria um processo de preparação, contemplando a sensibilização [...] para a mudança proposta, programas de treinamento e capacitação, a revisão de processos de trabalho e [...] da estrutura organizacional. Essas são, inclusive, etapas prévias à assinatura do contrato, e condições essenciais para que as metas – que podem ser qualitativas, quantitativas, processuais, financeiras, etc. – possam ser atingidas. (SANTOS, 2007, p. 19)¹⁶⁷

No conjunto das justificativas apresentadas para a validade dos contratos de gestão, têm sido referidas as experiências internacionais que atestam, em certa medida, a sua adequação. No caso brasileiro, porém, argumenta-se que tais instrumentos não foram suficientemente explorados em sua potencialidade:

No âmbito das agências, há alguns problemas desse tipo, como demonstra a descontinuidade dos contratos de gestão, mesmo quando exigidos legalmente. O fato de terem-se experiências de implementação incompleta ou inadequada não invalida o instrumento, com revelam as experiências internacionais. Trata-se, portanto, de um instrumento cuja implementação merece ser aperfeiçoada, superando-se o déficit de capacidade e aperfeiçoando-se as técnicas de contratualização, explorando-se as suas potencialidades não somente para legitimar a autonomia concedida por lei às agências, mas para dar maior transparência e eficiência a sua atuação. (Santos, 2007, 24).¹⁶⁸

Sobre a experiência internacional, parece-nos oportuno enfeixar esse tópico, trazendo algumas contribuições de dois autores europeus.

¹⁶⁷ SANTOS, L.A., 2004, *op.cit.*, p. 23.

¹⁶⁸ SANTOS, L.A., 2004, *op.cit.*, p. 24.

Jann e Reichard (2002)¹⁶⁹, pesquisadores alemães, em estudo realizado entre 1999 e 2001, objetivando evidenciar as melhores experiências efetivadas na modernização do Estado e reforma da administração pública em âmbito internacional, e contando com a colaboração de especialistas de 7 países (Dinamarca, Estados Unidos, Holanda, Nova Zelândia, Reino Unido, Suécia e Suíça), chegaram a interessantes conclusões.¹⁷⁰

Pela amplitude e variedade dos resultados obtidos, permitimo-nos reproduzir algumas de suas informações, que guardam grande similaridade com o que se busca na implementação de uma nova forma de governança no Estado brasileiro.

A primeira observação relevante diz respeito a uma tendência, nesses países, de uma “agencificação”, decorrente de uma política descentralizadora, fundada no estabelecimento de contratos de gestão:

Um dos resultados óbvios a serem extraídos da amostra de países é que praticamente todos os governos adotaram e implementaram alguns dos conhecidos conceitos e instrumentos da NPM [*New Public Management* ou “Nova Gestão Pública”] para a modernização inter e intra-organizacional dos ministérios e outras instituições governamentais – o que segue, de certa forma, a lógica da descentralização, do gerenciamento de contratos centrado no desempenho e no monitoramento de resultados. Mas a conclusão mais interessante é que tais elementos, ao menos na esfera do governo central, parecem ter sido implementados com mais sucesso na relação entre os ministérios e as instituições a eles subordinadas – estabelecendo uma “nova lógica” de atuação no governo central, que tenta deixar para trás o clássico controle político/burocrático e a função de supervisão e avançar em direção a novas formas de agencificação e contratualização.

Essencialmente, em todos os países pesquisados, observamos a mesma tendência geral: há uma crescente devolução das tarefas dos ministérios e departamentos centrais para agências e organizações, públicas, privadas ou híbridas, todas elas mais ou menos independentes. Em praticamente todos os países isso demandou alguma forma de descentralização vertical rumo aos governos locais e regionais, ou outros tipos de descentralização política e administrativa. (JANN e REICHARD, 2002, p. 36)¹⁷¹

¹⁶⁹ JANN, Werner e REICHARD, Christoph. Melhores práticas na modernização do Estado. Brasília: **Revista do Serviço Público**, ano 53, nº 3, p. 33-50, jul.-set. 2002.

¹⁷⁰ Nessa pesquisa, foram selecionados sete países cujas experiências seriam do interesse da Alemanha, e, além dos dois autores do artigo, Frieder Naschold (que também integrava o grupo alemão) convidou uma equipe de especialistas internacionais da Dinamarca (Carsten Greve e Lotte Jensen), Estados Unidos (Don Kettl), Holanda (Walter Kickert), Nova Zelândia (June Pallot), Reino Unido (Fred Ridley e Morton Davies), Suécia (Stig Montin) e Suíça (Kuno Schedler). Cada especialista tinha a missão de selecionar, descrever e analisar as inovações mais bem-sucedidas de seu país, com base em um projeto de pesquisa comum.

¹⁷¹ JANN, W. e REICHARD, C., 2002, *op.cit.*, p. 36.

Os objetivos dessa “Nova Gestão Pública” dizem respeito à flexibilidade, transparência, melhoria da qualidade e do desempenho, eficiência e efetividade, entre outros, e são perseguidos com o uso de contratos, firmados entre as agências e os respectivos ministérios, a exemplo do propugnado no projeto de reforma brasileiro:

Os objetivos declarados desses novos arranjos institucionais são, de vários modos, as conhecidas bases doutrinárias da NPM, isto é, mais flexibilidade, transparência de custos e desempenho, aumento de qualidade, produtividade, eficiência e efetividade [...]. Outros objetivos, mais recentes e mais difíceis de alcançar, são também mencionados, em particular aqueles que limitam a atual independência, quase “autárquica”, das organizações governamentais, facilitando a formulação e implementação de prioridades novas e em constante mudança. [...]

O instrumento mais importante e inovador para se alcançar metas tão intangíveis é, de longe, o uso de contratos entre ministérios e suas agências subordinadas, particularidade encontrada em todos os casos estudados. [...] O contrato típico é um instrumento escrito, geralmente assinado pelo ministro e pelo dirigente da agência. Não se trata de um contrato formal, isto é, ele não apresenta dispositivos legais, mas sim contém informações e acordos específicos sobre metas e resultados a serem alcançados, por exemplo sobre a qualidade dos serviços, tempo e recursos necessários para a obtenção de determinados produtos, o desenvolvimento e a mensuração da produtividade, a avaliação da “satisfação” do cliente e até mesmo a avaliação dos produtos (*outputs*) e resultados (*outcomes*) das agências. Os contratos podem incluir acordos sobre prioridades e “posterioridades”, um compromisso acerca das condições sob as quais os resultados devem ser alcançados (o arcabouço legal, por exemplo) e especialmente a respeito dos recursos (financeiros, humanos e outros) disponíveis. Finalmente, os contratos explicitam responsabilidades mútuas e condições para seu término ou modificações. (JANN e REICHARD, 2002, p. 38)¹⁷²

Nesses países, igualmente vincula-se uma maior autonomia às agências associada ao atingimento de metas e objetivos, havendo a previsão inclusive, de prestações de contas acerca das ações desenvolvidas por essas agências:

Em geral, os contratos têm duração de três ou quatro anos e, em troca de assegurar determinados resultados e conquistas, dão às agências executivas considerável liberdade no uso de seus recursos. As agências ficam assim livres das restrições típicas quanto ao uso dos recursos financeiros e humanos, e também no que se refere à estrutura organizacional e ao uso de instrumentos gerenciais.

Outro importante instrumento utilizado em associação com o modelo contratual são as novas formas de prestação de contas (*reporting*). Em praticamente todos os países, exigências específicas relativas aos relatórios anuais foram introduzidas juntamente com os contratos. Dessa forma, as agências passam a preparar relatórios seguindo a linha da prestação de contas empresarial, encontrada no setor privado, tentando conter informação melhor e mais abrangente, necessária para se julgar os

¹⁷² JANN, W. e REICHARD, C., 2002, *op.cit.*, p. 38.

progressos alcançados pelas organizações públicas. O objetivo dessas novas exigências de prestação de contas é fornecer a todos os *stakeholders*, internos (lideranças, ministérios) e externos (parlamento, empresas de auditoria, cidadãos e o público em geral) um quadro mais amplo e confiável dos custos e benefícios das agências públicas. (JANN e REICHARD, 2002, p. 38)¹⁷³

Apesar de apresentarem algumas diferenciações conceituais e dificuldades de implementação em alguns países, a avaliação geral do modelo, segundo os autores, é encorajadora, defendendo a validade dos contratos de gestão:

Os estudos disponíveis mostram que o modelo contratual sustenta e fortalece a efetividade e os níveis adequados de serviço e qualidade das agências governamentais. Além disso, estudos comparando “novas” agências regidas por contratos com as “antigas” instituições, com forte controle hierárquico, fornecem evidências quantitativas de que as agências mostram mais produtividade e uma orientação por objetivos muito mais clara. As agências regidas por contratos reforçam outros elementos da nova gestão pública (por exemplo consciência dos custos, gestão de pessoal etc.) e, acima de tudo, ajudam a criar um diálogo amplo e estruturado entre departamentos e agências. No fim das contas, elas tornam mais fácil a avaliação do desempenho (e a identificação de fracassos) e fortalecem a transparência [...]. Em quase todos os [...] países, uma “mudança cultural” significativa é citada como um dos mais importantes resultados. As atitudes e o comportamento dos funcionários têm se tornado mais voltados ao desempenho e à efetividade [...].(JANN e REICHARD, 2002, p. 39)¹⁷⁴

No entanto, como não poderia deixar de acontecer, existem, também, alguns problemas e conflitos concernentes à nova lógica das agências regidas por contratos. É relevante resgatar a experiência de países que já se encontram, há décadas, à frente do modelo brasileiro (ainda em maturação), para que se possa aperfeiçoar a sua implementação. Entre as deficiências apresentadas, os autores citam:

- existência de contratos muito simples, com objetivos pouco ambiciosos ou exigentes;
- ainda assim, nem todos os objetivos declarados são atingidos (e com freqüência isso sequer é percebido pelos ministérios responsáveis);
- atividades importantes das agências não constam dos contratos;
- os objetivos são, muitas vezes, pouco específicos (excessivamente detalhados, o que leva a um deslocamento da meta ou a outras respostas tradicionalmente burocráticas);
- os objetivos são formulados de forma muito vaga, o que torna difícil, por vezes impossível, verificar seu cumprimento; e

¹⁷³ JANN, W. e REICHARD, C., 2002, *op.cit.*, p. 38.

¹⁷⁴ JANN, W. e REICHARD, C., 2002, *op.cit.*, p. 39.

- muitas vezes não há sanções para metas e promessas não cumpridas. (JANN e REICHARD, 2002, p. 41)¹⁷⁵

Além disso, outros problemas específicos, são evidenciados:

Na maioria dos casos e dos países, fica claro que os contratos são mais influenciados pelas agências do que por seus [ministérios] de origem. Políticos, e também ministros, são raramente muito envolvidos nas negociações dos contratos, e freqüentemente o interesse dos atores políticos (parlamentares, partidos etc.) e do público em geral nesses acordos é bastante pequeno, para dizer o mínimo.

Em um nível mais técnico, os relatórios são criticados por serem muito longos, extensos, excessivamente descritivos e pouco analíticos. Há uma tendência a dar um tom burocrático e técnico ao processo, que passa a se concentrar em cifras pseudo-exatas, modelos e requerimentos formais, e não na sua relevância prática. Nos casos em que há dados disponíveis, eles são utilizados, mas não necessariamente são úteis e essenciais. Os problemas de assimetria de informação podem se tornar mais evidentes e mais transparentes no caso dos modelos contratuais, mas não chegam a desaparecer. (JANN e REICHARD, 2002, p. 41)¹⁷⁶

E finalizam, revelando comportamentos dos agentes que em muito se assemelham ao cenário que hoje vivenciamos em nosso meio:

Por fim, é evidente que nem todas as organizações estão satisfeitas com os contratos. Atores diferentes perseguem diferentes objetivos e agendas ao promovê-los e introduzi-los. Algumas agências temem perder autonomia, alguns ministérios temem perder o controle, e assim, ao final, os arranjos contratuais têm que lidar com distintas percepções de interesses – quem ganha e quem perde – e, portanto, com a consciência e a realidade do poder. (JANN e REICHARD, 2002, p. 41)¹⁷⁷

Analisadas as críticas ao modelo regulatório, e em especial ao contrato de gestão, é possível perceber que muito há, ainda, a caminhar para o aperfeiçoamento do controle sobre as agências reguladoras. As próprias dificuldades enfrentadas para a sua implementação, em âmbito internacional (apesar dos resultados positivos antes elencados), ensejam uma reflexão quanto à complexidade de se estabelecer adequadamente os contratos de gestão, com metas bem definidas e com o alcance suficiente a aferir – efetivamente – o desempenho das agências.

Como ressalta, com propriedade, Luiz Alberto dos Santos (2004, p. 24),

É fácil prever que, partindo do nada, o contrato de gestão tende a ser uma mera formalidade, uma forma a mais de gerar comportamentos auto-referentes no seio da administração e de afastar controles prévios sem

¹⁷⁵ JANN, W. e REICHARD, C., 2002, *op.cit.*, p. 41.

¹⁷⁶ JANN, W. e REICHARD, C., 2002, *op.cit.*, p. 41.

¹⁷⁷ JANN, W. e REICHARD, C., 2002, *op.cit.*, p. 41.

a garantia de melhores resultados. Sem o efetivo fortalecimento das instituições, sem que o planejamento estratégico seja estruturado e implementado, não se obterá qualquer resultado duradouro que justifique a utilização dos contratos de gestão em substituição aos atuais mecanismos de supervisão ministerial inerentes à relação entre ministérios e suas agências vinculadas. A pouca experiência do Brasil em matéria de avaliação de desempenho e de resultados não pode ser argumento para o imobilismo, ou para a “fracassomania”, pois se as agências devem ter respeitada a sua autonomia, em benefício da estabilidade e confiabilidade do marco regulatório, deve também ser assegurada transparência na sua gestão e compromisso com o atendimento do interesse público, para assegurar a efetividade do marco regulatório.

Além disso, a gestão, seja por meio de contratos ou sem eles, requer capacidade gerencial instalada, planejamento e participação. Como toda inovação, o contrato de gestão somente se tornará uma alternativa concreta para o aperfeiçoamento da gestão pública se conseguir superar a tendência ao formalismo reinante na Administração Pública brasileira. Da mesma maneira, a avaliação de desempenho e o aperfeiçoamento da *accountability* das instituições públicas requer mais do que instrumentos normativos e técnicas, mas também exige o desenvolvimento de novos padrões de comportamento e de uma capacidade gerencial ainda insuficiente, tanto nos próprios ministérios quanto nas agências reguladoras.

E, em sendo assim, o debate está posto. O Congresso Nacional tem, em suas mãos, a possibilidade de conformar o marco regulatório às demandas da sociedade, última e principal destinatária dos resultados da boa regulação. Realizando audiências públicas, ouvindo especialistas de todas as áreas, aproveitando os exemplos de experiências positivas no âmbito das agências, discutindo e debatendo os necessários aperfeiçoamentos.

Como diria Antônio Carlos Cintra do Amaral¹⁷⁸: “atravessamos o rio e destruímos a ponte”. Tratemos, pois, de fortalecer a figura das agências reguladoras, prestigiando as suas relevantes atribuições para que o interesse público, acima de tudo, seja preservado.

¹⁷⁸ AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **As concessões de serviço público no Brasil**. CELC. Disponível em: <http://www.celc.com.br/antiores/celc_comentario_00141.htm> Acesso em: 31 jul 2007.

CONCLUSÕES

Dissemos, ao início deste trabalho, que o tema “Regulação dos Serviços Públicos” evoca, de imediato, uma noção que, todos nós, trazemos acerca do papel do Estado e da sua influência na vida em sociedade.

E ao nos dispormos a abordar o “estado da arte” do modelo regulatório brasileiro, em face do vigoroso debate que se instalou sobre o papel das agências, poderíamos ser tentados a nos limitar ao que vem sendo dito, por inúmeros autores, sobre o atual momento, ou, quando muito, à época em que se criaram as agências, para explicar as razões dos acertos ou deficiências que elas vêm apresentando.

No entanto, a partir da revisão da literatura existente, pareceu-nos produtivo ampliar esse escopo para contribuir com o debate resgatando os postulados centrais das diversas escolas de pensamento econômico quanto ao papel do Estado no desenvolvimento das economias nacionais, em diferentes momentos históricos, objetivando, com isso, contextualizar e explicar os movimentos intervencionistas ou liberais que o Estado vem apresentando ao longo do tempo, e que servem de substrato à política regulatória que hoje vivenciamos.

Reconstituindo, desta forma, através de uma retrospectiva histórica, o papel desempenhado pelo Estado, apresentamos, ao longo do Capítulo 1, diversas doutrinas de pensamento e sua visão sobre a atuação estatal, evidenciando que, de forma explícita ou não, ela sempre esteve presente na atividade econômica.

Conforme abordamos, durante a Antigüidade o poder do Estado era preponderante, coordenando as relações entre os membros da sociedade, definindo o regime de propriedade, o controle da emissão monetária, a regulamentação do emprego da mão-de-obra escrava ou livre. As idéias econômicas então vigentes, foram os embriões das grandes doutrinas econômicas que viriam a se suceder.

Na Idade Média, o Estado também exerceu papel central como coordenador da atividade econômica. Sob o regime feudalista, a autoridade, embora repartida

com o rei, solidificou-se na figura do Senhor Feudal, que legislava, administrava e julgava os atos de seus servos e vassallos.

Quando do Mercantilismo, em meados dos séculos XVI e XVII, ao Estado competiria a atribuição de fomentar a acumulação metalista, favorecendo as exportações e desestimulando as importações, no intuito de propiciar saldos positivos na balança comercial desses países.

Contra esse centralismo estatal, surge uma nova filosofia liberal, assentada no individualismo e nas vantagens da livre iniciativa: os Fisiocratas (de Quesnay) e a Escola Clássica (de Adam Smith).

Sob a concepção fisiocrata, que vê a economia e seus fenômenos subordinados a leis naturais, reduz-se sensivelmente o papel do Estado na atividade econômica: compete-lhe, apenas, propiciar o desenvolvimento, oferecendo garantias para a livre expansão e acumulação do capital. Afora isso, nada mais lhe restava fazer; o *laissez-faire* liberal e o livre jogo das forças de mercado se encarregariam de ajustar os eventuais desequilíbrios do sistema.

A Escola Clássica também defende o liberalismo, como os fisiocratas, e suas idéias se assentavam em quatro princípios básicos: a racionalidade do "homem econômico"; a positividade do individualismo; o automatismo das forças de mercado, e o poder da concorrência como nivelador dos desequilíbrios do sistema. Nesse sentido, apesar de algumas divergências em determinados aspectos de suas teorias, os Clássicos, de uma maneira geral, propugnavam um Estado praticamente ausente da atividade econômica, com as funções reduzidas de promover a justiça, manter a defesa externa e oferecer obras de infra-estrutura ao setor privado.

Entretanto, o liberalismo dos clássicos, apesar de efetivamente apresentar vantagens indiscutíveis para a economia (melhorias no processo de produção, divisão do trabalho, especialização), provocou, por outro lado, graves inconvenientes, com a constituição de um sistema que provocou elevada concentração de renda nas mãos de poucos. Assim, em oposição ao liberalismo clássico, começam a surgir novas doutrinas, de cunho socialista, buscando uma organização social mais eqüitativa, com uma melhor distribuição das riquezas. Dentre as diversas correntes que surgiram, analisamos, com mais profundidade, o socialismo "utópico" e o socialismo marxista.

Os "utópicos", especialmente os representantes do Associacionismo (Owen e Fourier) defendiam a transformação do meio econômico e social, substituindo o regime da livre concorrência pela associação dos indivíduos. Sua principal característica residia na convicção de que bastaria dar às pessoas o conhecimento sobre as vantagens da associação para que estas a adotassem livremente.

Esses teóricos ignoravam o Estado; no seu entendimento a sociedade composta por "falanstérios" e colônias cooperativas – que se auto-administram – prescinde do poder estatal. Contudo, Louis Blanc pensava diferente: apesar de defender a associação como instrumento capaz de solucionar os problemas econômicos e sociais criados pelo liberalismo, não acreditava na adesão voluntária dos homens, propondo, portanto, uma maior intervenção do Estado para que a associação pudesse se solidificar como novo sistema de produção.

Vimos, ainda, quanto ao socialismo "utópico", as concepções de Saint-Simon, com o seu "Industrialismo", em que os técnicos, produtores, cientistas, enfim o setor industrial – e não o Estado – deve ser o principal responsável pela organização geral da sociedade. Outro "utópico", Proudhon, pregava o "Socialismo de Trocas", propondo a modificação das relações sociais por intermédio de um princípio moral que respeite a independência do indivíduo: a justiça. Na sua concepção, para que este princípio fosse alcançado deveriam os indivíduos se organizar na base única do contrato social.

Contudo, dentre as diversas correntes que se opuseram ao liberalismo, foi com Karl Marx que o pensamento socialista obteve uma estrutura teórica mais desenvolvida. Marx não acreditava – como os utópicos – na transformação da sociedade somente através das idéias; ao contrário, argumentava que é com a luta de classes, com a "ditadura do proletariado", que o sistema capitalista seria substituído pelo socialista. O Estado, na visão de Marx, era um instrumento da classe capitalista, com o objetivo de sancionar e solidificar o processo de acumulação privada do capital e permitir a exploração, via assalariamento, de uma classe por outra. Por isso, num primeiro momento, não se deveria abolir o Estado, mas sim utilizá-lo como meio de coerção contra as classes dominantes, para a implantação definitiva do socialismo. Num segundo momento, porém, com o estabelecimento do comunismo, em que não haveria mais classes sociais em conflito, a existência do Estado se tornaria desnecessária.

Assim como surgiram doutrinas contrárias ao liberalismo clássico – como as correntes socialistas – também outras se colocaram em sua defesa.

É o caso da Escola Neoclássica, cujos fundadores principais foram Jevons, Menger e Walras. Contudo, apesar de defender os postulados da Escola Clássica, os neoclássicos, especialmente Walras, já não acreditam piamente na "mão invisível" de Smith, reconhecendo que somente a livre iniciativa não consegue realizar a justiça social. Defendem, portanto, a edificação de uma doutrina capaz de conciliar as vantagens do liberalismo com as do socialismo.

Para tanto, Walras divide o estudo dos fenômenos econômicos em três esferas: a produção, a circulação e a distribuição das riquezas. A partir daí, elege como objeto de estudo da ciência econômica as duas primeiras esferas, ficando a distribuição das riquezas dependente da "moral". Nesse sentido, concebe uma teoria econômica – "Economia Política Pura" – que se constitui num modelo matemático para explicar um sistema assentado na livre concorrência. Os conflitos de classes, salientados pelos socialistas, são substituídos pelo exame das relações entre os fatores de produção: capital, trabalho e recursos naturais. E assim, como a economia passa a ser vista como uma ciência matemática, ao Estado muito pouco restaria fazer, já que as forças de mercado conduziriam o sistema ao equilíbrio geral.

As idéias neoclássicas, retomando e ampliando alguns aspectos da teoria clássica, exerceram grande influência durante muitos anos nas economias capitalistas. Entretanto, com o advento da Grande Depressão, em 1929, as proposições neoclássicas se revelaram ineficazes para solucioná-la, colocando sob suspeita todo o modelo liberal vigente até então. Nesse período, surge a obra "A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda", de John M. Keynes, com propostas inovadoras, à época. Keynes, como vimos, dirige severas críticas tanto aos clássicos e neoclássicos quanto aos socialistas. Apesar de defender a livre iniciativa, prega a intervenção do Estado na economia como uma forma de garantir, via investimento, o pleno emprego e, assim, evitar as crises.

Na visão keynesiana, o Estado deveria exercer as funções de produtor de serviços públicos; agente empresarial; agente componente e regulador da demanda efetiva; regulamentador e árbitro dos mercados; e coordenador da economia, via planejamento e outras medidas de política econômica. Portanto, a obra de Keynes, ao se transformar no novo paradigma teórico, exerceu grande influência nas

economias capitalistas contemporâneas, intensificando-se, a partir de seus postulados, a intervenção estatal na economia.

Contudo, já a partir da metade do século XX, uma nova corrente de pensamento, denominada monetarista, cujos principais defensores são George Stigler e Milton Friedman (pertencentes à denominada “Escola de Chicago”), constitui-se na principal teoria de oposição ao keynesianismo, defendendo a possibilidade da manutenção da estabilidade da economia capitalista por intermédio de instrumentos monetários, como o controle do volume de moeda disponível e de outros meios de pagamento.

As suas idéias retomam os posicionamentos levantados pela teoria neoclássica da formação de preços, propugnando pela adoção do liberalismo econômico, defendendo a superioridade do livre mercado e rejeitando qualquer regulamentação da economia por parte do Estado, em favor de um *laissez-faire* quase absoluto (porque admitem, ainda que parcialmente, o controle monetário por parte do Governo).

Essas teorias exerceram forte influência nas políticas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, que passaram a adotar os seus pressupostos como receita para os países em dificuldades econômicas, no denominado “Consenso de Washington”, influenciando, entre 1980 e 1990, a adoção das políticas de desestatização em grande parte dos países do terceiro mundo.

Enfim, nessa rápida síntese histórica, foi possível observar que o papel reservado ao Estado, sob a ótica dessas concepções, vem apresentando movimentos cíclicos entre dois pólos extremos: um liberal e outro intervencionista.

Nesse ambiente, especialmente nas últimas décadas do século XX, em face do fenômeno da globalização, foi possível evidenciar que os debates sobre o papel do Estado assumiram um caráter muito mais efetivo, na busca de alternativas para a solução dos problemas econômicos das economias nacionais.

Assim, objetivando contextualizar tais fenômenos, examinamos, no Capítulo 2, algumas manifestações (colhidas especialmente em âmbito regional) em defesa, de um lado, da intervenção estatal e, de outro, da liberalização, resgatando as suas proposições.

Os argumentos a favor da intervenção governamental, naquele momento evidenciados, foram os seguintes: a incapacidade da iniciativa privada em garantir metas econômicas e sociais; a existência de "monopólios naturais"; a falta de capitais e a atitude do setor privado frente ao risco; a manutenção do nível de produção em indústrias ou serviços deficitários; a existência de setores estratégicos; a preferência por estatais, por parte dos agentes financeiros ao concederem empréstimos; e o objetivo social da ação do Governo.

Por outro lado, os argumentos apresentados em defesa do liberalismo abrangem: a redução do papel econômico do Governo; a liberdade de mercado; as deficiências do Estado-empresário; a defesa da privatização; a ausência de lucro das estatais; entre outros.

Do cotejo entre os argumentos apresentados, concluiu-se que, pelo menos naquele momento, essa visão "neoliberal" não oferecia propostas tão diferenciadas das que, historicamente, vinham sendo expostas em defesa do livre mercado, apesar de permitir, em muitos casos, a intervenção estatal.

Deve-se ressaltar, ainda, que todas as correntes de pensamento, clássicas, socialistas, neoclássicas, keynesianas, monetaristas e outras, mais atuais, que tratam, de alguma forma, da intervenção do Estado, concebiam-no como um ente exógeno ao sistema econômico, ora como árbitro entre as divergências de classes, ora como instrumento da "classe dominante", ora como promotor do desenvolvimento.

O Estado, em verdade, como resultado da atuação dos grupos de interesse, participa ativamente do sistema econômico: regula a demanda agregada; estimula a acumulação privada através do estabelecimento de subsídios que elevam a taxa de lucro dos setores prioritários; realiza poupança forçada e investe diretamente na produção em algumas áreas; tributa e realiza despesas que influenciam diretamente a distribuição da renda; influencia, com suas políticas, diretamente os preços das mercadorias, a taxa de salários, a taxa de câmbio e a taxa de juros e, dessa forma, interfere sensivelmente na produção, na repartição, na utilização e na circulação dos bens no âmbito da economia.

Além disso, as propostas liberais dos clássicos e neoclássicos se referiam a agentes (consumidores e empresas) pulverizados, sob um regime ideal – e, na

verdade, inexistente – de concorrência perfeita. No sistema capitalista mundial, em face da globalização, predominam as grandes corporações, tanto nacionais quanto transnacionais, os grandes bancos, e outras formas institucionais que estão muito além da concepção de empresa competitiva.

Enfeixando a análise do debate, ao final do Capítulo 2, ressaltamos que a visão predominante no meio empresarial brasileiro acabou consolidando um movimento institucional de apoio ao Governo, que alavancou, por assim dizer, ao final do século XX, a Reforma do Estado, o início do processo de privatização das estatais e o surgimento das Agências Reguladoras, como corolário do processo de desestatização.

No Capítulo 3, abordamos o desdobramento dessas políticas, analisando, inicialmente, os aspectos centrais do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, explicitando o alcance da reforma que se pretendia efetivar e a modificação do papel reservado ao Estado, sob essa nova concepção. Como vimos, a intenção do Governo era implementar uma nova forma de gestão pública que preconizava, em síntese, a) a recuperação da governança; b) a redução do tamanho do Estado, através dos processos de privatização, “publicização” e terceirização; c) o aumento da governabilidade, estimulando o controle social; e d) a redefinição da atuação do Estado, com ênfase no seu papel regulador.

Contudo, ao dar curso às ações do programa, trouxemos a opinião de diversos autores que demonstraram o descompasso na implementação das políticas do Plano Diretor, muitas delas sofrendo descontinuidade ao longo do processo, não sendo conduzidas de forma harmônica e coordenada.

Tais problemas de implementação ficaram evidentes, por exemplo, com a indefinição do marco regulatório para a atuação das agências, uma vez que foi dada prioridade ao ajuste fiscal e às privatizações, em detrimento das outras metas da reforma gerencial. Na prática, primeiro houve a redução do tamanho do Estado, para, depois, estabelecer-se a política regulatória.

A esse respeito, defendemos, naquele tópico, que, em realidade, o desdobramento da implementação do Plano de Reforma foi influenciado pela ação dos grupos de interesse que atuam sobre o Estado. E dissemos isso porque percebemos a ação – algumas vezes legítima – dos grupos de pressão na definição

não só das políticas setoriais, mas, igualmente, no ritmo em que se deu o estabelecimento do marco regulatório para o setor.

A criação das agências reguladoras, nesse sentido, segundo apontado por inúmeros autores, foi se realizando *a posteriori*, com os problemas de estruturação daí decorrentes. Vimos, também, o “mimetismo” na experiência americana, adotado no Brasil para a formatação das agências, embora as razões que levaram os EUA a implementar a sua política de regulação fossem essencialmente divergentes dos motivos e contextos brasileiros.

Assim, procuramos demonstrar que os efeitos dessa ausência de coordenação, entre as políticas de implementação da Reforma e as ações direcionadas à regulação do setor, explicam, em larga medida, os problemas enfrentados pelas agências reguladoras, no desempenho de suas missões, os quais vêm sustentando as críticas ao modelo regulatório.

Dentre essas críticas, duas, em especial, se evidenciaram: a que diz respeito à “invasão de competências”, em que as agências teriam incorrido ao se substituírem ao poder concedente na definição das políticas setoriais, e outra referente à “excessiva autonomia” atribuída aos órgãos reguladores, impossibilitando o controle de suas ações pelo poder público e pela sociedade.

Quanto à primeira crítica, explicitamos que as agências assumiram tais encargos, muitas vezes de forma indevida, em função da omissão e desestruturação do próprio poder concedente. Quanto à segunda crítica (o “excesso de autonomia”) demonstramos que a desejável independência dos órgãos reguladores, a lhes fornecer condições de neutralidade em suas decisões e razão de sua constituição como “autarquias especiais”, passaram a ser o ponto polêmico, a razão da discórdia (e, talvez até, do arrependimento do poder conferido às agências), sob o argumento de que estariam extrapolando as suas atribuições.

E nesse diapasão, defendemos que as agências, por se constituírem em órgãos do Estado, devem zelar pelos fins públicos que nortearam a sua criação, e que a sua autonomia “reforçada” – embora essencial para o cumprimento de sua missão institucional – não pode se constituir em obstáculo absoluto à existência de freios e contrapesos, a serem acionados quando a entidade vier a se desviar dessas atribuições.

Por outro lado, quanto às críticas referentes à composição dos conselhos das agências (conflito técnico x político), argumentamos que a sua solução já se encontra, em parte, delineada na legislação existente, com a previsão, nas normas de muitas agências, para que seu conselho superior seja provido com representantes de todos os setores: o governo (poder concedente), as empresas (concessionárias ou reguladas), os servidores da própria agência e os órgãos de defesa dos consumidores. Ponderamos, contudo, que merece discussão e aperfeiçoamento a **proporcionalidade** entre essas representações, que deve refletir, na medida do possível, um razoável equilíbrio. Além disso, enfatizamos que, independentemente da origem do indicado, o requisito indispensável é a aferição dos seus conhecimentos e experiência acumulada acerca do setor de atuação da respectiva agência, mediante argüição realizada pelos parlamentares, **necessariamente subsidiada por especialistas** nomeados especificamente para tais funções, os quais poderão, eles próprios, formular questões de ordem técnica, em sessão pública realizada no Poder Legislativo. Em assim procedendo, teríamos uma composição dos conselhos das agências em perfeita sintonia com os objetivos da regulação, com setores eqüanimemente representados e com a qualificação técnica desejável ao desempenho de suas atribuições.

Mais adiante, examinando o Projeto de Lei nº 3.337/2004 (a “Lei Geral” das agências), que se encontra em discussão na Câmara dos Deputados, verificamos os seus principais tópicos e enfatizamos a ausência de previsão quanto a um tema de grande relevância – e que deveria ali ser disciplinado, qualificando a efetiva autonomia das agências reguladoras –, que é o seu **poder sancionatório**. Com efeito, defendemos que, de todas as competências alcançadas às agências reguladoras, a que mais se impõe, e que se constitui no maior desafio do marco regulatório, é o seu poder de aplicar sanções frente a eventuais descumprimentos de seus decisórios.

Argumentamos, nesse sentido, que a atividade das agências não se restringe apenas a colaborar na definição das condutas e metas a serem atingidas, nem se exaure na fiscalização para comprovar o seu cumprimento, mas engloba – como fechamento do ciclo regulatório – a capacidade de corrigir, via sanção, os eventuais desvios. Cumpridas essas três fases (capacidade de normatização, de fiscalização e

de sancionamento), pode-se falar em ampla autonomia e independência das Agências Reguladoras.

Por outro lado, avançando no tema “controle da regulação”, salientamos que, independentemente da aprovação ou não do mencionado projeto de lei, as agências reguladoras, por se constituírem em autarquias – ainda que “especiais” –, integram a administração pública e, portanto, já se submetem a vários tipos de controle estatal: a) ao **controle interno** do Poder Executivo; b) ao **controle externo**, exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas; c) ao **controle judicial**, efetivado pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário.

Além disso, os órgãos reguladores estão sujeitos ao controle da própria sociedade, diretamente pelo cidadão, encaminhando denúncias às Ouvidorias ou à imprensa, que tem exigido, cada vez mais, o aumento da transparência das decisões e dos processos respectivos.

Especificamente quanto ao papel dos Tribunais de Contas, referimos a existência de debate acerca do tema, especialmente no que diz respeito à fiscalização das atividades regulatórias desempenhadas pelas agências. E para evidenciá-lo, trouxemos a opinião de alguns autores que defendem ou se contrapõem a essa atuação. Nesse aspecto, embora entendendo cabível a auditoria das agências por parte dos Tribunais de Contas, igualmente reconhecemos que o tema é polêmico e que, em algumas circunstâncias, pode ocorrer algum conflito de atribuições. E isto se deve, em grande medida, à inexistência de uma definição clara do marco regulatório (com a sobreposição de ações entre Conselhos, Agências Reguladoras e Ministérios, além do próprio TCU), o que dificulta sobremaneira o estabelecimento do limiar, da fronteira entre as competências de todas essas instituições. Contudo, argumentamos que – sendo pragmáticos –, e enquanto não se estabelecerem tais delineamentos, é menos danoso à sociedade que se conviva com alguma sobreposição de atribuições nessas áreas, do que com a ausência de controle sobre um ambiente de tal relevância como o da prestação de serviços públicos delegados, especialmente em áreas de monopólio.

Mais adiante, abordando a figura dos contratos de gestão e desempenho, previstos no projeto de lei das agências, observamos que o tema, em verdade, é um dos que mais tem sido debatidos no âmbito do Parlamento, com opiniões favoráveis e contrárias, sob o argumento de que a sua instituição restringiria a autonomia das

agências. Nesse sentido, buscamos a origem de tais instrumentos e a discussão sobre a eventual inconstitucionalidade de sua implementação, de acordo com a opinião de vários autores.

Procuramos mostrar também que, em nosso entendimento, a intenção governamental, ao encaminhar o projeto de lei – embora não ostensivamente declarada na respectiva exposição de motivos –, é a de revisar essa amplitude de poder às agências, passando a controlar e monitorar o desempenho dessas instituições.

Por fim, referindo algumas experiências internacionais acerca do tema, constatamos a existência de um processo de “agencificação”, decorrente de uma política descentralizadora em muitos países, fundada em uma “Nova Gestão Pública”, que vincula a concessão de maior autonomia às agências ao atingimento de metas e objetivos e que, nesse sentido, incentiva a adoção de contratos de gestão. De igual forma, destacamos que, também nesses países, são relatados problemas e conflitos concernentes à nova lógica das agências regidas por contratos.

Analisadas as críticas ao modelo regulatório, foi possível perceber que muito há, ainda, a caminhar para o aperfeiçoamento do controle sobre as agências reguladoras e sobre o ambiente regulado. As próprias dificuldades enfrentadas para a sua implementação, inclusive em âmbito internacional, ensejam uma reflexão quanto à complexidade de se estabelecer adequadamente o marco regulatório com limites bem definidos e com o alcance suficiente para aferir – efetivamente – o desempenho de todos os agentes envolvidos: o próprio poder concedente, as agências reguladoras e as empresas sob o escopo da regulação.

Enfim, na amplitude da regulação econômica, reconhecemos como importante e necessária a atuação do Estado, seja diretamente, ou através das agências, com o papel de regulador dos desvios inerentes ao sistema econômico, objetivando o atendimento das necessidades sociais. As atividades produtivas devem ficar a cargo da iniciativa privada, exercendo, o Estado, as funções de planejador e mediador, através das políticas públicas. No entanto, não se deve imaginar que o mercado, por si só e movido essencialmente sob o prisma do lucro (desmedido em alguns casos), promova uma auto-regulação, especialmente em áreas em que se manifestam a monopolização e o excessivo poder de grupos econômicos.

O equacionamento desse viés, portanto, reside na manutenção de um sistema misto, com a atuação do setor privado e do setor público de forma coordenada, para que, em conjunto, se possa alcançar o progresso e o bem-estar da coletividade, por mais paradoxal que possa parecer.

Portanto, o debate está posto, em maturação e longe de ser concluído. Estamos recém chegando a dez anos de políticas regulatórias sob esse novo formato, em comparação há mais cem anos de experiência de outros países. No entanto, lá, como aqui, ainda se discutem os recorrentes ajustes que sempre advirão.

O Congresso Nacional tem, em suas mãos, portanto, a possibilidade de conformar o marco regulatório às demandas da sociedade, última e principal destinatária dos resultados da boa regulação. Realizando audiências públicas, ouvindo especialistas de todas as áreas, aproveitando os exemplos de experiências positivas no âmbito das agências, discutindo e debatendo os necessários aperfeiçoamentos.

Citando, novamente, Antônio Carlos Cintra do Amaral¹⁷⁹: “atravessamos o rio e destruimos a ponte”. Tratemos, pois, de fortalecer a figura das agências reguladoras, prestigiando as suas relevantes atribuições para que o interesse público, acima de tudo, seja preservado.

Finalmente, por se tratar de uma área ainda em maturação, parece-nos importante, como sugestão para trabalhos futuros, que sejam realizados estudos sobre algumas questões, no âmbito da regulação:

a) como se encontra a fiscalização de setores que foram privatizados em áreas para as quais não foram criadas agências reguladoras (tais como siderurgia e mineração)? Tratando-se de setores oligopolizados, com a extração de riquezas do subsolo (que pertence à União), tais como minério de ferro, bauxita e outros, é suficiente o licenciamento pelo direito de lavra? Será que tais áreas não necessitam de regulação?

¹⁷⁹ AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **As concessões de serviço público no Brasil**. CELC. Disponível em: <http://www.celc.com.br/antiores/celc_comentario_00141.htm> Acesso em: 31 jul 2007.

b) Como equacionar, de modo produtivo, os eventuais conflitos de atribuição entre agências reguladoras e outros organismos da administração pública (especialmente autarquias, fundações, conselhos), os quais, antes da criação da agência, exerciam atividades “quase-regulatórias” e que ainda insistem em exercê-las, ou não compartilham boa parte da memória e da informação setorial?

c) Na área dos transportes de passageiros (urbano, metropolitano e de longo curso - seja rodoviário ou especialmente aquaviário), como solver eventuais problemas de jurisdição entre a União, Estados e Municípios, para proceder a um adequado marco regulatório, especialmente para agências reguladoras multissetoriais? Ainda quanto ao setor, como reconstituir e trazer para a normalidade as concessões que existem há décadas, muitas das quais com contratos já vencidos?

São temas, entre inúmeros, que nos ocorrem e que demandariam um necessário aprofundamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **A concessionária de serviço público age em nome próprio?** CELC. Disponível em: <http://www.celc.com.br/antiores/celc_comentario_00126.htm>. Acesso em: 31 jul. 2007.

_____. **As agências reguladoras de serviço público devem ser extintas?** CELC. Disponível em: <http://www.celc.com.br/antiores/celc_comentario_00082.htm>. Acesso em: 31 jul. 2007.

_____. **As concessões de serviço público no Brasil.** CELC. Disponível em: <http://www.celc.com.br/antiores/celc_comentario_00141.htm>. Acesso em: 31 jul. 2007.

_____. **O projeto de lei sobre agências reguladoras.** CELC. Disponível em: <http://www.celc.com.br/antiores/celc_comentario_00100.htm>. Acesso em: 31 jul. 2007.

_____. **Observações sobre as agências reguladoras de serviço público.** CELC. Disponível em: <http://www.celc.com.br/antiores/celc_comentario_00077.htm>. Acesso em: 31 jul. 2007.

_____. **Política tarifária e agências reguladoras de serviço público.** CELC. Disponível em: <http://www.celc.com.br/antiores/celc_comentario_00092.htm>. Acesso em: 31 jul. 2007.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A organização e o controle social das Agências Reguladoras.** Parecer. Porto Alegre: ABAR, 2004.

_____. Regulação da economia: conceito e características contemporâneas. *In*: PECCI, Alketa (Org.) **Regulação no Brasil: desenho, governança, avaliação.** São Paulo: Atlas, 2007, pp. 31-71.

AYUB, Mahmood A. e HEGSTAD, Sven O. Determinantes do desempenho da empresa pública. **Finanças & Desenvolvimento**, 7(4):26-29, dez-1987.

BAGATIN, Andreia Cristina. A utilização de contratos de gestão como instrumentos de controle das agências reguladoras. *In*: PECCI, Alketa (Org.) **Regulação no Brasil: desenho, governança, avaliação.** São Paulo: Atlas, 2007, pp. 121-146.

BRASIL. Casa Civil. **Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro.** Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial. Brasília, set. 2003.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Cadernos MARE da reforma do Estado: conselho de reforma do Estado**. Brasília, 1997, p. 26-9.

CAPELETTO, Gilberto José. Regulação de serviços públicos e seus pontos importantes. Porto Alegre: **Marco Regulatório (Revista da AGERGS)**, nº 3, 2001.

CAVALCANTI, Bianor Scelza e PECCI, Alketa. Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: análise das agências reguladoras estaduais. Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública**, 34 (5) 99-118, set.-out. 2000.

CORAZZA, Gentil. Estado e economia no Brasil: uma revisão da bibliografia recente. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, 1(2):189-231, 1981.

_____. **Teoria econômica e Estado - de Quesnay a Keynes**. Porto Alegre, Dissertação de Mestrado em Economia - UFRGS, jun-84 [cópia reprográfica, não publicado].

COSTA, Frederico Lustosa e PECCI, Alketa. Desestatização como estratégia de Reforma do Estado: análise preliminar da privatização no Brasil de Nova República. Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública**, 33 (3) Mai.-Jun.1999, pp. 191-207.

DELGADO, Eduardo. Voto na análise do processo nº 189-1364/05-4, referente às tarifas do Transporte Intermunicipal de Passageiros da Região Metropolitana. Porto Alegre: **Marco Regulatório (Revista da AGERGS)**, nº 9, pp. 71-81, jun-2006.

DENIS, Henri. **História do pensamento econômico**. Lisboa, Livros Horizonte, 5ª ed., 1987, 782 p.

DOELLINGER, Carlos von. As disfunções sociais do Estado. **Conjuntura Econômica**, 37(4):97-103, abr/1983.

FADUL, Élvia. Dinâmicas contemporâneas na regulação de serviços públicos. *In*: PECCI, Alketa (Org.) **Regulação no Brasil: desenho, governança, avaliação**. São Paulo: Atlas, 2007, pp. 10-30.

FARIAS, Pedro César Lima e RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil. Brasília: **Revista do Serviço Público**, ano 53, nº 3, pp. 79-94, jul.-set. 2002.

FAUCHER, Philippe. A empresa pública como instrumento de política econômica. **Revista de Economia Política**, 2/2(6), abr-jun/1982.

FIERGS-CIERGS - Federação e Centro das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul. Análise: o Estado distante do empresário. Porto Alegre: **Revista Amanhã**, 7:3-4, dez-1986.

_____. Entrevista: o governo não faz a sua parte. Porto Alegre: **Revista Amanhã**, 7:15-18, dez-1986.

_____. Artigo: os empresários e a lição da política. Porto Alegre: **Revista Amanhã**, 7:20, dez-1986.

_____. Análise: um buraco sem tamanho. Porto Alegre: **Revista Amanhã**, 9:3-5, fev-1987.

_____. Debate: Nem tudo está errado. Porto Alegre: **Revista Amanhã**, 9:7-8, fev-1987.

_____. Entrevista: intervenção tornou-se insuportável. Porto Alegre: **Revista Amanhã**, 9:15-17, fev-1987.

_____. Artigo: liberdade para a economia. Porto Alegre: **Revista Amanhã**, 9:20, fev-1987.

_____. Rio Grande: idéias para escapar do imobilismo. Porto Alegre: **Revista Amanhã**, 12:3-5, maio-1987.

_____. Governo: intervenção, um atentado contra a eficiência. Porto Alegre: **Revista Amanhã**, 12:7-8, maio-1987.

_____. Finanças públicas: as despesas correm e a receita empaca. Porto Alegre: **Revista Amanhã**, 15:12-18, ago-1987.

_____. Anos 80: a década ainda não está perdida. Porto Alegre: **Revista Amanhã**, 3(31):3-5, jan-1989.

_____. Entrevista: chega de privilégios. Porto Alegre: **Revista Amanhã**, 3(31):19-21, jan-1989.

_____. Entrevista: no governo tudo fica mais difícil. Porto Alegre: **Revista Amanhã**, 3(32):23-25, fev-1989.

_____. Entrevista: nosso parlamento está despreparado. Porto Alegre: **Revista Amanhã**, 3(33):23-25, mar-1989.

_____. Crescem as vozes contra o estatismo. Porto Alegre: **Revista Amanhã**, 3(34):4, abr-1989.

_____. Entrevista: o Brasil é viável, apesar do atraso. Porto Alegre: **Revista Amanhã**, 3(34):23-5, abr-1989.

FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de. **A regulação do serviço público concedido**. Porto Alegre: Síntese, 1999, 87 p.

_____. Da indispensável autonomia dos entes de regulação: o caso da AGERGS. Porto Alegre: **Marco Regulatório (Revista da AGERGS)**, nº 2, 1999.

_____. Uma contribuição para o conceito de regulação do serviço público no Brasil. Porto Alegre: **Marco Regulatório (Revista da AGERGS)**, nº 1, 1999.

FONSECA, Pedro C. Dutra. Clássicos, neoclássicos e keynesianos: uma tentativa de sistematização. **Perspectiva Econômica**, 11(30):35-64, mar-1981.

GIAMBIAGI, Fábio e ALMEIDA, Paulo Roberto. **Morte do Consenso de Washington? Os rumores a esse respeito parecem exagerados**. BNDES. Textos para discussão: nº 103, Macroeconomia. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/td/td-103.pdf>>. Acesso em 02 ago. 2007.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. As agências reguladoras independentes e o Tribunal de Contas da União: conflito de jurisdições? Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública - RAP**, 40(4):615-30, jul/ago. 2006.

GOMES, Marcelo Barros. *Accountability* e governança no Estado regulador brasileiro. In: PECL, Alketa (Org.) **Regulação no Brasil: desenho, governança, avaliação**. São Paulo: Atlas, 2007, pp. 180-204.

_____. **O controle externo de agências reguladoras no Brasil em perspectiva comparativa: lições, eventos recentes e desafios futuros**. In: VIII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Panamá, out. 2003. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad00471111.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2007.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Propostas de saneamento financeiro do setor público e de desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, mar-1987, 130 p. [documento enviado ao Governo Federal; cópia reprográfica, não publicado].

HEMMING, Richard & MANSOOR, Ali M. Será a privatização a resposta? **Finanças & Desenvolvimento**, 8(3):31-33, set-1988.

HUGON, Paul. **História das doutrinas econômicas**. São Paulo, Atlas, 11ª ed., 1970, 447 p.

HUNT, E. K. e SHERMANN, H. J. **História do pensamento econômico**. Petrópolis, Vozes, 1982, 218 p.

INSTITUTO DE ESTUDOS EMPRESARIAIS - IEE. A intervenção do governo da atividade econômica é sempre ruim. **Revista Leader**, 2007; ed. Nº 71, 25 jun. 07. Disponível em: <http://www.revistaleader.com.br/entrevistas_int.asp?id=8>. Acesso em: 06 ago. 2007.

JANN, Werner e REICHARD, Christoph. Melhores práticas na modernização do Estado. Brasília: **Revista do Serviço Público**, ano 53, nº 3, pp. 33-50, jul.-set. 2002.

JEVONS, William Stanley. **A teoria da economia política**. São Paulo, Nova Cultural, 3ª ed., 1988, 208 p. (Série "Os Economistas").

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo, Nova Cultural, 2ª ed., 1985 (Série "Os Economistas").

_____. O Fim do "Laissez-Faire". In: SZMRECSÁNYI, Tamás. (Org.) **Keynes: economia**. São Paulo, Ática, 1978, pp.107-126.

KRAUSE, Eduardo Battaglia. **Agências reguladoras no cenário brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2005, 120 p.

LAGRANHA, Sérgio. E o liberalismo volta de novo a ficar na moda. **Zero Hora, Caderno de Economia**, Porto Alegre, 09-jul-1989, p.6, c.3.

MAJONE, Giandomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança. **Revista do Serviço Público**, ano 50, nº 1, pp. 5-36, jan./mar. 1999.

MARX, Karl. & ENGELS, Friedrich. **Manifesto comunista**. São Paulo, Nova Stella, 7ª ed., 1987, 57 p.

MARX, Karl. **O capital**. São Paulo, Nova Cultural, 2ª ed., 1985, (Série "Os Economistas").

MEIRELLES, Fernanda e OLIVA, Rafael. Delegação e controle político das agências reguladoras no Brasil. Rio de Janeiro, **Revista de Administração Pública**, 40(4):545-65, jul.-ago. 2006.

MELO, Marcus André. As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança. In: ABRUCIO, Fernando Luiz e LOUREIRO, Maria Rita (Org.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC - Parte 2**. Brasília: MP, SEGES, 2002, pp. 247-305.

MILL, John Stuart. **Princípios de economia política**. São Paulo, Nova Cultural, 3ª ed., 1988 (Série "Os Economistas").

MOREIRA, Egon Bockmann. Agências reguladoras independentes, poder econômico e sanções administrativas: reflexões iniciais acerca da conexão entre os temas. In: PECL, Alketa (Org.) **Regulação no Brasil: desenho, governança, avaliação**. São Paulo: Atlas, 2007, pp. 95-120.

NUNES, Edson. **O quarto poder: gênese, contexto, perspectivas e controle das agências reguladoras**. Paper submetido ao II SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE AGÊNCIAS REGULADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS, Instituto Hélio Beltrão, Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.ancine.gov.br/media/LEITURAS/QUARTO_PODER.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2007.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme Schymura. **Agências reguladoras dentro do contexto nacional**. ABAR, 03 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.abar.org.br/noticias/Index.asp?vCod=380>>. Acesso em: 15 ago. 2007.

PACHECO, Regina Silvia. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública**, 40(4):523-43, jul.-ago. 2006.

PECI, Alketa. Novo marco regulatório para o Brasil da pós-privatização: o papel das agências reguladoras em questão. **Revista de Administração Pública**, 33(4) jul.-ago. 1999, pp. 121-135.

_____. Regulação comparativa: uma (des)construção dos modelos regulatórios. *In*: PECI, Alketa (Org.) **Regulação no Brasil: desenho, governança, avaliação**. São Paulo: Atlas, 2007, pp. 72-92.

_____. Regulação ou flexibilização? O risco de associações erradas. Rio de Janeiro: **Visão Estratégica**, Ed. Scientia 1(4) 20 ago. 2003.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Agências e agências. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 ago. 2007. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/ver_file.asp?id=2420>. Acesso em: 15 ago. 2007.

_____. Despesas do Estado, repartição e valor. **Revista de Economia Política**, 2/3:5-29, jul-set/1982.

PINHEIRO, Armando Castelar. **Privatização no Brasil: por quê? até onde? até quando?** BNDES. 1999. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro/eco90_05.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2007.

PINHEIRO, Ivan A. *et al.* Agências autônomas de regulação: mudanças à vista no relacionamento Estado/setor privado/sociedade. Porto Alegre: **Revista Eletrônica de Administração - REAd**, Ed. 18, v. 6, nº 6, nov.-dez. 2000.

PÓ, Marcos Vinícius e ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública**, 40(4):679-98, jul.-ago. 2006.

QUESNAY, François. **Quadro econômico dos fisiocratas**. São Paulo, Nova Cultural, 3ª ed., 1988, pp. 71-151. (Série "Os Economistas").

REIS, Carlos Nelson *et al.* O setor estatal na economia. **Informativo do Economista**, 23(74):3, jan/1984.

RICARDO, David. **Princípios de Economia Política e Tributação**. São Paulo, Nova Cultural, 3ª ed., 1988 (Série "Os Economistas").

ROSSETI, José Paschoal *et al.* **Economia de mercado: fundamentos, falácias e valores**. Rio de Janeiro, IBMEC/CODIMEC, 1985, 390 p.

ROSSETI, José Paschoal. **Política e programação econômicas**. São Paulo, Atlas, 7ª ed., 1987, 349 p.

SANTOLIM, Cesar. Agergs: da idéia ao projeto de lei. Porto Alegre: **Marco Regulatório (Revista da AGERGS)**, nº 4 - Edição Especial, 2001.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Regulando a regulação: a nova legislação das agências reguladoras federais no Brasil.** In: IX CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN, Madrid, Espanha, nov. 2004. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0049937.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2007.

SARAVIA, Enrique. **A polêmica sobre as agências reguladoras.** ABAR, 20 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.abar.org.br/noticias/Index.asp?vCod=399>>. Acesso em: 22 ago. 2007.

SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. **Sociologia política.** São Paulo, DIFEL, 1977, pp. 71-110.

SHIRLEY, Mary. A experiência da privatização. **Finanças & Desenvolvimento**, 8(3):34-35, set-1988.

SILVA, Clóvis Ilgenfritz da. Privatizações e os desafios da regulação. Porto Alegre: **Marco Regulatório (Revista da AGERGS)**, nº 9, pp. 33-7, jun-2006.

SILVA, Fernando A. Resende da. **Avaliação do setor público na economia brasileira.** Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1972 (Col. Relatórios de Pesquisa), 252 p.

_____. **Finanças públicas.** São Paulo, Atlas, 1978, 368 p.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações - investigação sobre sua natureza e suas causas.** São Paulo, Nova Cultural, Vols. I, II e III, 3ª ed., 1988 (Série "Os Economistas").

SOUZA JÚNIOR, Roberto Tadeu de. Sistema de transporte público de passageiros do RS: uma análise sob a ótica regulatória. Porto Alegre: **Marco Regulatório (Revista da AGERGS)**, nº 9, pp. 47-70, jun-2006.

SUZIGAN, Wilson. As empresas do governo e o papel do Estado na economia brasileira. In: IPEA. **Aspectos da participação do governo na economia.** Rio de Janeiro, 1976, pp. 77-130 (Série Monográfica).

SWEEZY, Paul M. **Teoria do desenvolvimento capitalista.** Rio de Janeiro, Zahar, 6ª ed., 1985, 288 p.

VILLARREAL, René. Economia mista e jurisdição do Estado: para uma teoria da intervenção do Estado na economia. **Revista de Economia Política**, 4(4):63-88, out-dez/1984.