



Agências Reguladoras no Brasil

Documento de Trabalho n.º 65

*Edson Nunes
Leandro Molhano Ribeiro
Vitor Peixoto*

Janeiro de 2007

O Instituto **Databrasil – Ensino e Pesquisa**, associado à **Universidade Candido Mendes**, se dedica à pesquisa, ao ensino e à consultoria Organizacional. O Observatório Universitário, é o núcleo do Databrasil que se dedica ao desenvolvimento de estudos e projetos sobre a realidade socioeconômica, política e institucional da educação superior

O **Observatório Universitário** alia, de forma sistemática, pesquisas acadêmicas, multidisciplinares, com a execução de iniciativas voltadas à solução de problemas práticos inerentes às atividades da educação superior. A série Documentos de Trabalho tem por objetivo divulgar pesquisas em andamento e colher sugestões e críticas para aperfeiçoamento e desdobramentos futuros.

Observatório Universitário

Databrasil – Ensino e Pesquisa

Autoria

Edson Nunes

enunes@databrasil.org.br

Leandro Molhano

lmolhano@databrasil.org.br

Vitor Peixoto

vpeixoto@iuperj.br

Coordenação

Edson Nunes

Paulo Elpídio de Menezes Neto

Coordenação de Projetos

Violeta Monteiro

Equipe Técnica

André Magalhães Nogueira

David Moraes

Enrico Martignoni

Helena Maria Abu-Mehri Barroso

Ives Ramos

Leandro Molhano Ribeiro

Márcia Marques de Carvalho

Wagner Ricardo dos Santos

Rua da Assembléia, 10/4208 – Centro

20011-901 – Rio de Janeiro – RJ

Tel./Fax.: (21) 3221-9550

e-mail: observatorio@observatoriouniversitario.org.br

[htt](#) **Indefinições sobre o modelo emergente**

[://www.observatoriouniversitario.org.br](http://www.observatoriouniversitario.org.br)

SUMÁRIO

<u>INTRODUÇÃO</u>	<u>4</u>
<u>INDEFINIÇÕES SOBRE O MODELO EMERGENTE</u>	<u>5</u>
<u>O PROCESSO DE CRIAÇÃO DA ANEEL, ANATEL E ANP: O SURGIMENTO DAS AUTARQUIAS ESPECIAIS</u>	<u>12</u>
<u>A DIFUSÃO DO MODELO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS</u>	<u>22</u>
<u>QUESTÕES EM ABERTO: MODELO INCONCLUSO, INDEPENDÊNCIA E CONTROLE</u>	<u>26</u>
<u>CONCLUSÃO</u>	<u>29</u>
<u>ANEXO - AGÊNCIAS REGULADORAS ESTADUAIS</u>	<u>31</u>
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	<u>33</u>
<u>SOBRE O(S) AUTOR(ES)</u>	<u>34</u>
<u>DOCUMENTOS DE TRABALHO DO OBSERVATÓRIO UNIVERSITÁRIO</u>	<u>35</u>

Introdução

Agências reguladoras atuam sobre setores vitais da economia, assumindo diferentes estatutos jurídicos, desde sua subordinação à administração pública direta até sua existência como órgão independente (Noll, 1984). Do ponto de vista teórico, agências são instituídas para combater *falhas de mercado*, tais como assegurar a competitividade de setores da economia, diminuir custos de transação inerentes à provisão de bens públicos, reduzir assimetrias de informação entre agentes econômicos, combater externalidades negativas advindas das interações econômicas, universalizar serviços e promover interesses dos consumidores (Przeworski, 1998).

No exercício de suas atribuições, as agências exercem funções típicas do poder Executivo, tais como a concessão e fiscalização de atividades e direitos econômicos, do poder Legislativo, como edição de normas, regras e procedimentos com força legal sob o setor de sua atuação e do poder Judiciário, ao julgar, impor penalidades, interpretar contratos e obrigações entre agentes econômicos (Wald e Moraes, 1999). Assim, as agências produzem regras e normas que imputam custos às unidades reguladas, atraindo, complementando ou contrariando interesses privados e públicos. Isso ocasiona uma inevitável interação entre reguladores e regulados, com recorrentes possibilidades de *captura* do órgão regulador por parte de agentes econômicos para subverter os princípios do mercado a favor de interesses específicos¹.

Não existe, portanto, regulação neutra, nem regulação inocente. Muitos regulados buscarão normas regulatórias para protegê-los da competição, diminuir seus custos de transação, criar barreiras de entradas em seu setor de atuação, protegê-los de demandas do público, etc. Nem toda regulação, portanto, é a favor do *interesse público* ou da promoção do *mercado competitivo*. O aparato regulatório, criado para sanar imperfeições do mercado, pode tornar-se, ele mesmo, uma espécie de mercado onde regulação é “comprada” e “vendida”. O mercado regulatório pode se constituir, assim, em um selvagem campo de lutas de interesses e tanto pode estar voltado para o público quanto

¹ A atividade regulatória como *captura* do Estado por agentes econômicos para implementar políticas em benefício próprio, particularmente medidas de subvenção, barreiras de entrada ao mercado, subsídios e fixação de preços foi concebida e desenvolvido por George J. Stigler em uma corrente econômica que ficou conhecida como Escola de Chicago. Sobre o tema ver Stigler, 1975, 1988 e 1995.

para a preservação de privilégios. Daí a pertinências das recorrentes discussões sobre independência, controle e *accountability* das agências reguladoras.

A criação das agências reguladoras no Brasil como órgãos *independentes* e não como departamentos subordinados à administração direta inseriu-se em um contexto mais amplo de reforma do Estado implementada durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Apresentadas como uma inovação institucional para regular os serviços públicos de energia e telecomunicações liberalizados ou privatizados de forma independente das influências político-partidária dos governos, as agências reguladoras passaram a ser criticadas por especialistas e agentes econômicos justamente por não atuarem sob um adequado marco regulatório, impossibilitando-as de se constituir em verdadeiros órgãos de Estado.

No entanto, o modelo de regulação por agências independentes se difundiu no Brasil. A partir do modelo jurídico-institucional das três primeiras agências criadas em meados dos anos 1990, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP), outras sete agências federais e vinte e três agências estaduais foram implementadas². Uma questão em debate sobre regulação no Brasil diz respeito ao próprio caráter inovador das agências, ou seja, até que ponto elas constituem um novo formato institucional e gerencial de atuação regulatória do Estado na economia e até que ponto são realmente dotadas de independência e dos mecanismos de controle adequados ao exercício da regulação em seus respectivos setores.

Indefinições sobre o modelo emergente

A reforma do Estado elaborada durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) foi orientada por diretrizes amplamente difundidas no contexto internacional de “retirada” do poder público da produção direta de bens e serviços, criação de marcos regulatórios para os setores privatizados ou liberalizados e implementação de reformas gerenciais na administração pública para combater a

² Existem, também, quatro agências reguladoras municipais associadas à Associação Brasileira de Agências Reguladoras (ABAR): Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Saneamento de Cachoeiro de Itapemirim (AGERSA), Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Campo Grande (ARCG), Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Água e Esgotos de Joinville (AMAE) e Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal (ARSBAN).

estagnação econômica e a crise fiscal identificadas em diversos países. A proposta apresentada pelo governo sustentava-se em pelo menos quatro subdimensões específicas: reformas nas esferas fiscal, previdenciária e administrativa e implementação de um programa de privatização dos serviços públicos (reforma patrimonial).

A elaboração e implementação das novas agências reguladoras vinculou-se particularmente às duas últimas dimensões e tiveram suas diretrizes expressas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Publicado em novembro de 1995, o PDRAE diagnosticou como problemas do Estado brasileiro a “crise fiscal, decorrente da crescente perda de crédito estatal”, o “esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado”, e a “forma de administração estatal, caracterizada pela “administração político-burocrática”. Para combater esses problemas o governo declarou a necessidade de redefinir o papel do Estado na economia e estabelecer um novo padrão de relação Estado-sociedade no Brasil, apresentando duas propostas inter-relacionadas: a privatização de empresas públicas e a alteração nos padrões de gestão da administração pública e de regulação das atividades econômicas, a serem viabilizadas através da criação de agências autônomas e organizações sociais (Bresser Pereira, 1998 e Costa, 2002).

De acordo com o ministro Bresser Pereira, o novo modelo de administração públicas deveria se assentar nos seguintes princípios:

- ✓ descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- ✓ descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- ✓ organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal;
- ✓ pressupostos da confiança limitada e não da desconfiança total;
- ✓ controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e
- ✓ administração pública voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida³ (Bresser Pereira, 1996).

O principal objetivo declarado pelo governo era alterar o *modelo burocrático* de administração pública implantado no Brasil durante a “Era Vargas” para um modelo de *administração gerencial*, fortalecendo os órgãos da administração indireta (autarquias e

³As diretrizes da reforma encontram-se expostas nos diversos textos de Luiz Carlos Bresser Pereira, ministro do MARE desde o início do governo em 1995 até sua desincompatibilização do cargo em 1998.

fundações)⁴. De fato, a primeira reforma do Estado brasileiro, implementada pelo governo Vargas, a partir de 1936, caracterizou-se pelo fortalecimento da administração diretamente vinculada à Presidência da República, através da criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP, criado em 1938). Naquela ocasião, o objetivo era instituir um Estado interventor, fortemente centralizado e formado por uma burocracia profissional, regida pelo universalismo de procedimentos e insulada⁵. Esse modelo burocrático era complementado por uma intervenção do Estado na economia exercida por órgãos reguladores, institutos e agências de proteção a determinados produtos e indústrias (corporativismo) e empresas estatais e autarquias (Nunes, 2003).

Observa-se, portanto, que não foi a primeira vez que se recorreu ao discurso e à estratégia do *insulamento burocrático* para instituir ilhas de excelência técnica protegidas da política partidária na administração pública brasileira com o objetivo de operar setores da economia. Institucionalmente, a reforma do Estado no governo FHC deveria ser responsabilidade direta de três órgãos: a Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República, o Conselho de Reforma do Estado (CRE) e o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). O MARE deveria recomendar políticas e diretrizes para a reforma do Estado (Medida Provisória nº 1.450). A Câmara de Reforma do Estado da Presidência da República deveria ser responsável pela dimensão político-estratégica da reforma, aprovando, acompanhando e avaliando projetos, e deveria assessorar o presidente da República na formulação de diretrizes governamentais. O Conselho de Reforma do Estado (CRE) não fazia parte do governo, mas foi constituído

⁴ No Brasil, os órgãos da administração direta configuram-se como departamentos integrados à estrutura administrativa do poder executivo, seja no nível federal, estadual ou municipal, sendo hierarquicamente subordinados, respectivamente, aos ministérios da Presidência da República ou às secretarias dos governos estaduais e municipais. Os órgãos independentes, ao contrário, pertencem à administração indireta, o que significa dizer que se constituem como pessoas jurídicas criadas por lei e, embora sejam vinculadas a órgãos do poder executivo, gozam de uma autonomia prevista na lei de sua criação. Se forem pessoas jurídicas de direito público assumem a forma de autarquias e fundações. Se forem pessoas jurídicas de direito privado podem ser sociedades de economia mista e empresas estatais. Nesse sentido, a proposta de criação de agências significou a tentativa de fortalecer os órgãos da administração indireta.

⁵ “O universalismo de procedimentos é associado à noção de cidadania plena e igualdade perante a lei” (Nunes, 2003 : 35). Já o insulamento burocrático é definido como “o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público e de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. Esta redução da arena é efetivada pela retirada de organizações curiciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governo pelo Congresso e pelos partidos políticos, resguardando estas organizações contra tradicionais demandas burocráticas ou redistributivas.” (Nunes, 2003 : 34).

idealmente como órgão de Estado e deveria ter funções consultiva, analítica e de articulação, perante a sociedade civil, dos programas propostos. Seus conselheiros não estavam vinculados à administração pública⁶.

No entanto, a despeito de toda teorização e diretrizes sobre a reforma do Estado, não existiram, até maio de 1996, definições claras sobre o formato institucional e organizacional das agências idealizadas para fiscalizar e regular os serviços públicos que seriam privatizados (Nunes et alli, 2007). Somente no dia 31 de maio daquele ano, o Conselho de Reforma do Estado recomendou os seguintes princípios para a construção do marco legal dos novos entes reguladores:

- ✓ Autonomia e independência decisória;
- ✓ Ampla publicidade de normas, procedimentos e ações;
- ✓ Celeridade processual e simplificação das relações entre consumidores e investidores;
- ✓ Participação de todas as partes interessadas no processo de elaboração de normas regulamentares, em audiências públicas; e
- ✓ Limitação da intervenção estatal na prestação de serviços públicos, aos níveis indispensáveis à sua execução.⁷

Segundo as recomendações do CRE, os entes reguladores deveriam promover a competitividade dos seus respectivos mercados, além de garantir o direito de consumidores e usuários dos serviços públicos, estimular o investimento privado, buscar qualidade e segurança dos serviços a menores custos possíveis para os usuários, assegurar a remuneração adequada dos investimentos realizados nas empresas prestadoras de serviço, dirimir conflitos entre consumidores e empresas prestadoras de serviço e prevenir abusos de poder econômico por agentes prestadores de serviços públicos.

Para garantir a autonomia financeira dos novos órgãos reguladores recomendava-se sua organização sob a forma de *autarquia*. A sua autonomia decisória deveria ser obtida através da nomeação dos dirigentes após aprovação pelo Senado Federal, instituição de um processo decisório colegiado, dedicação exclusiva dos dirigentes, uso do critério de mérito e competência profissional, vedada a representação corporativa para

⁶ O Conselho de Reforma do Estado era formado pelos seguintes integrantes: Maílson Ferreira da Nóbrega (Presidente), Antônio Ermírio de Moraes, Antônio dos Santos Maciel Neto, Bolívar Lamounier, Celina Vargas do Amaral Peixoto, Gerald Dinu Reiss, Hélio Mattar, João Geraldo Piquet Carneiro, Joaquim Falcão, Jorge Wilhelm, Luiz Carlos Mandelli, Sérgio Henrique Hudson de Abranches, e o Ministro do MARE, Luiz Carlos Bresser Pereira.

⁷ Conselho de Reforma do Estado (1997).

recrutamento dos dirigentes, perda de mandato somente em virtude de decisão do Senado Federal (por provocação do presidente da República) e perda automática de mandato de membro do colegiado por não comparecimento a reuniões. O CRE recomendou, ainda, a realização de audiências públicas com a participação de usuários, consumidores e investidores na elaboração de normas ou soluções de controvérsias relativas à prestação de serviços e vedação de decisões tomadas com base exclusiva em informações trazidas por interessados, devendo o ente regulador buscar fontes independentes como consultorias técnicas do Brasil e do exterior.

Observa-se, contudo, que esses princípios foram posteriores ao processo de privatização e flexibilização dos serviços públicos dos setores de energia e telecomunicações que ocorreu em 1995 e a partir dos quais as três primeiras agências reguladoras foram criadas: a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP). Em 13 de fevereiro daquele ano foi aprovada a Lei nº 8.987/1995 (Lei de Concessões), de autoria do então senador Fernando Henrique Cardoso. Esta lei regulou, de forma geral, as concessões e permissões de serviços públicos – previsto no artigo 175 da Constituição Federal de 1988.⁸ Em 16 de fevereiro de 1995, a Presidência da República encaminhou ao Congresso Nacional várias propostas de emenda constitucional (PEC), com o objetivo de alterar dispositivos constitucionais que impossibilitavam a continuidade do processo de privatização, dentre as quais a PEC 06/95, referente à flexibilização do monopólio do petróleo e a PEC 03/95, referente à flexibilização do monopólio das telecomunicações (quadro 1).

⁸ O art. 175, da Constituição Federal, determina que: *“Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”*.

Quadro 1
Flexibilização e liberalização dos setores de energia e telecomunicações

Energia Elétrica Aneel	Telecomunicações Anatel	Petróleo ANP
<p>1993 - Criação de leis e decretos para liberalizar o setor:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lei 8.631 (acerto de contas) ▪ Decreto 915 (formação de consórcios) ▪ Decreto 1.009 (Sintrel) ▪ Lei 8.975 (licitação para concessões) ▪ Lei 9.074 (produtor independente) 	<p>1995 – Emenda Constitucional nº 08, de 15/08/1995.</p> <p>Flexibilização do monopólio estatal e determinação de criação do órgão regulador.</p>	<p>1995 – Emenda Constitucional nº 09, de 09/11/1995.</p> <p>Flexibilização do monopólio estatal e determinação de criação do órgão regulador.</p>

A elaboração da Aneel, da Anatel e ANP ocorreu, basicamente, no âmbito dos ministérios setoriais diretamente envolvidos, o Ministério de Minas e Energia e o Ministério das Comunicações, e a Casa Civil e não no MARE e no CRE. Assim, não apenas o processo de liberalização e privatização dos setores de energia e telecomunicações antecedeu a concepção de um modelo de regulação por agências independentes, como os órgãos que teoricamente foram concebidos refletir e direcionar a criação do novo marco regulatório pouco ou nada interferiram no processo de criação das primeiras agências criadas, evidenciando a existência de um descompasso e uma compartimentalização entre a reflexão e a prática sobre a questão regulatória no Brasil (Nunes et alli, 2007 e Pacheco, 2006).

Contudo, o próprio poder Executivo não tinha clareza, naquele momento, sobre o modelo a ser instituído, como revelam as declarações de atores intimamente envolvidos no processo de criação das três primeiras agências (quadro 2). Embora houvesse a idéia de conferir forte autonomia aos novos órgãos reguladores, o processo de constituição do arcabouço legal da agência reguladora independente, não foi acompanhado de uma idéia clara de como seria o seu formato jurídico e organizacional e, conseqüentemente sobre questões de independência, *accountability* e controle. Essas questões foram discutidas ao longo do processo de constituição da Aneel, Anatel e ANP.

Quadro 2
Indefinições sobre o formato das agências

Ator	Discurso
Consultor	(...) eles (Ministério) tinham uma idéia do que queriam como agência reguladora. Não eram idéias fechadas nem muito claras, mas a orientação geral existia (...). Alguém tinha dito para ele (Sérgio Motta) que para um órgão ser independente talvez a solução fosse uma empresa estatal, ou talvez não fosse nada disso, talvez fosse a tal da golden share. Mas, o que isso significava, na prática? Quando nós conversamos, nós entendemos o que era: era a rejeição dos modelos de administração pública. Então eles sabiam o que não queriam (...) Não havia nenhum tipo de clareza sobre o que era preciso fazer para uma agência ser independente. Os problemas de relacionamento entre o executivo e a agência, a divisão de competências entre ministro e agência, os problemas orçamentários, o reflexo que a gestão orçamentária teria na independência, os problemas de nomeação de pessoal, os tipos de procedimentos que a agência teria que fazer para contratar, enfim para sua gestão administrativa geral e a necessidade de autorizações do Executivo que ia precisar, enfim, grande parte desses assuntos eles sequer haviam imaginado.
Ex-Secretária do MC	o ministro queria fazer uma coisa que ia contra a cultura de todos eles e era evidente, nas primeiras conversas, que não sabia nada, ou seja, não tinha a menor idéia do que estava acontecendo lá fora e quais as alternativas de modelo (...)
Ex-Seretária Executiva do MARE	A minha impressão é que não estava claro (o modelo das agências)...Mas a sensação que eu tenho é que quando mandaram as PECs, inicialmente não se tinha uma visão completa do modelo, porque não tinha dado tempo de refinar a discussão. Daí que eles mandaram técnicos para os outros países para ver um modelo de regulação de cada país, os modelo institucionais. Com base nisso é que começou a amadurecer a idéia da agência reguladora (...)
Ex-Secretário de Minas e Metalurgia no MME	(...) a Emenda 09 saiu em 1995 e, naquela época, o governo não tinha idéia ainda de qual seria a política correta para abertura do monopólio (de exploração do petróleo). Não havia nada formatado. Então havia uma comissão, da qual eu não participei, com personalidades de grandes grupos empresariais do Brasil, que secretamente se reuniram e fizeram uma série de simulações de como é que poderia ser essa autarquia. Começaram a estudar o que havia pelo mundo afora em termos de agência autônoma para regular petróleo, mas não houve um projeto a partir disso.
Ex-Diretor do DNAE	(...) Se você for olhar a exposição de motivos da Anatel, você vai ficar que lá há uma sugestão de uma figura extremamente estranha ao nosso direito administrativo, e eles mesmos reconhecem que seria uma ousadia muito grande, para a nossa tradição, que deveria estar ao abrigo daquela estrutura e do nosso direito administrativo. E aí se foi buscar o que? A figura da autarquia.
Ex-Secretário Executivo de Minas e Metalurgia no MME	Eu vou te dar uma idéia do que aconteceu. Em 1994, já havia uma idéia de reestruturação do Dnaee. O próprio Dnaee já havia feito uma proposta de reestruturação, eles tinham um quadro de 600 a 700 pessoas. Em 1995, o problema da criação do regulador foi um problema que surgiu logo de cara. Quer dizer, nós agora vamos ter participação privada, vamos privatizar porque a privatização já estava em curso, mesmo sem o governo ainda definido, então vamos fazer um projeto. Então ficaram um tempo debruçados sobre isso, o projeto só se tornou mais atual em termos de realmente discutir em 1996. Os estudos foram praticamente conduzidos internamente, dentro do Dnaee, com uma certa intervenção do Ministério, através da assessoria jurídica do ministério, durante essa fase toda. Quando a Coopers & Lybrand começou, que foi em mais ou menos em agosto de 1996, a primeira coisa que eu pedi deles foi um pequeno paper que eles fizeram questão de dizer: "esse paper é só para você". Porque eu queria falar, fazer uma apreciação sobre o problema do regulador, eu sabia que ainda estávamos caminhando, e que não tínhamos ainda um projeto.
Ex-Seretária Executiva do MARE	Se eu não me engano, eu posso está muito enganada. Eu não me lembro se é no modelo americano, em algum modelo ele é subordinado ao legislativo. Vocês, certamente devem saber mais que eu, as agências são subordinadas ao legislativo. No caso brasileiro essa discussão sequer aconteceu.

Fonte: Elaboração própria a partir de entrevistas concedidas aos autores para o projeto Agências Reguladoras: gênese, contexto, perspectivas e controle.

O processo de criação da Aneel, Anatel e ANP: o surgimento das *autarquias especiais*⁹

Antes das privatizações e liberalizações, os setores de energia e telecomunicações eram organizados através de empresas de economia mista, sendo o Estado detentor da maioria do capital votante. No setor de energia elétrica, estruturado através de sistemas interligados de geração, transmissão e distribuição de energia, a Eletrobrás era responsável por aproximadamente 25% da geração de energia e a maior parte da distribuição, cerca de 85%, era realizada por empresas estaduais. Nas telecomunicações, a Telebrás controlava a Embratel, única operadora de chamadas de longa distância, e diversas prestadoras de serviços telefônicos que atuavam nos estados. No caso do petróleo e gás natural, a Petrobrás tem, até hoje, forte controle sobre o setor¹⁰. A regulação desses setores era exercida pelo Departamento Nacional de Combustível (DNC) e pelo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (Dnaee), ambos subordinados ao Ministério de Minas e Energia, e pelo Departamento Nacional de Telecomunicações, subordinado Ministério das Comunicações (Melo, 2002).

A criação da Aneel, Anatel e ANP significou a substituição do modelo endógeno de regulação realizado por departamentos da administração pública direta pela regulação exercida através de *autarquias especiais* (órgãos da administração indireta). A formulação, a aprovação e a constituição das novas agências, como toda implementação de políticas públicas inovadoras, foram marcadas por um intenso processo de negociação e podem ser analiticamente divididas em duas etapas: os estudos setoriais e a tramitação dos projetos de lei no Congresso Nacional. O quadro abaixo fornece uma idéia mais precisa dos atores envolvidos e do tempo despendido em cada etapa.

Durante os estudos setoriais, foram realizados diagnósticos sobre os problemas de cada área de infra-estrutura e as alternativas para a abertura do mercado e sua

⁹ Descrições detalhadas dos processos de constituição da Aneel, da Anatel e da ANP encontram-se em Nunes et alli 2007 e consiste em um dos produtos do projeto Agências Reguladoras: gênese, contexto, perspectivas e controle, realizado na Universidade Candido Mendes, com auxílio do CNPq, entre março de 1995 e fevereiro de 1996.

¹⁰ É importante ter em mente que empresas multinacionais e nacionais já atuavam na distribuição de combustíveis, competindo com a subsidiária da estatal, a BR Distribuidora.

regulação. Os atores fundamentais no processo decisório foram a burocracia ministerial, especialmente os Ministros de Estado e os Secretários Executivos, a burocracia dos órgãos reguladores existentes e as consultorias contratadas. Na tramitação dos projetos no Congresso Nacional, os principais atores foram os parlamentares, especialmente aqueles ligados à base aliada do governo e os Secretários Executivos dos ministérios. Em menor grau, participaram associações representativas de trabalhadores, representantes do governo e estudiosos do tema. Os partidos de oposição ao governo foram ativos, tendo normalmente posições contrárias aos projetos apresentados. No entanto, devido a seu caráter minoritário, não conseguiram impor suas propostas ou barrar as estratégias do governo. Vale ressaltar que houve um intenso debate no processo legislativo entre os vários setores interessados a favor e contra a abertura dos setores de energia e telecomunicações e a liberalização e flexibilização dos mercados geraram resistências por parte de várias categorias profissionais (petroleiros, servidores públicos, etc.).

Quadro 3
Etapas de Constituição da Aneel, Anatel e ANP.

Agências/Ministros de Estado	Etapa 1 – Estudos Setoriais: principais atores	Etapa 2 – Tramitação no Congresso: principais atores
Aneel – Energia Elétrica Ministro de Minas e Energia Raimundo Brito.	Fevereiro de 1995 / Março de 1996 (14 meses) MME, Dnaee, MARE, Eletrobrás, MPO, MF, Coopers & Lybrand, Engevix, Ullhóa e Canto, Main Engenharia.	Março de 1996 / Dezembro de 1996 (10 meses) Relator dep. José Carlos Aleluia (PFL-BA), Ministro Raimundo Brito, Peter Greiner (Sec.Executivo do MME), partidos aliados, partidos da oposição.
Anatel – Telecomunicações Ministro das Comunicações Sérgio Motta.	Agosto de 1995 / Novembro de 1996 (16 meses) MINICOM, Telebrás, McKinsey & Company, Lehman Brothers, Dresdner Kleinworth Benson, Motta, Fernandes Rocha & Associados Advogados, Sundfeld Advogados.	Dezembro de 1996 / Julho de 1997 (08 meses) Relator dep. Alberto Goldman (PMDB-SP), Ministro Sérgio Motta, Renato Guerreiro (Sec. Executivo do Minicom), partidos aliados, partidos da oposição
ANP – Petróleo Ministro de Minas e Energia Raimundo Brito.	Novembro de 1995 / Março de 1996 (05 meses) MME, Petrobrás, Camargo Corrêa e Odebrecht.	Julho de 1996 / Agosto de 1997 (14 meses) Relator: Eliseu Resende (PFL-MG), Ministro Raimundo Brito, Giovanni Toniatti (Sec. de Minas e Metalurgia do MME), partidos aliados, partidos da oposição.

Aneel

A Aneel foi criada a partir dos estudos setoriais para a Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro (RESEB), os quais tinham entre seus objetivos transformar o Dnaee, diagnosticado na ocasião como um mero departamento centralizado do MME, em uma autarquia. A intenção do governo era dotar o antigo departamento de maior capacidade de regular e fiscalizar os serviços de energia elétrica prestados sob regime de concessão e proporcionar maior segurança aos investidores. A partir de fevereiro de 1995, técnicos do Dnaee e do MME elaboraram uma proposta para a reestruturação do órgão regulador, definindo as competências e atribuições da nova autarquia, suas principais fontes de receita e sua estrutura organizacional. Essa proposta foi posteriormente discutida na Secretaria de Energia (SEN) do MME onde foi prevista a inclusão de um Conselho Consultivo e Deliberativo na estrutura organizacional do novo órgão, para promover sua interação sistemática com o MME. O Conselho deveria ser composto por pessoas de projeção, desvinculadas do governo, mas presidido pelo secretário ou pelo ministro de Minas e Energia.

A proposta foi levada ao Comitê Executivo da Câmara de Políticas de Infra-estrutura do Conselho do Governo, em agosto de 1995, e ao Conselho Nacional de Desestatização (CND), em outubro de 1995, onde buscou-se adequar as premissas e diretrizes do novo órgão à rearticulação da atividade de produção, expansão e modernização do setor de energia elétrica. (IPEA, IBAM e ENAP 1995 : 51). Em dezembro de 1995, foi sugerida a mudança da denominação Dnaee para Agência Federal de Energia Elétrica (ARFE), substituída em 28 de dezembro de 1995 por Departamento Federal de Energia Elétrica (DFEE) para, no final de março, passar a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Em 21 de março de 1996, através da Mensagem nº 234/96, o presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, enviou ao Congresso Nacional o texto do Projeto de Lei nº 1669/96, de autoria do Executivo, instituindo a Agência Nacional de Energia Elétrica como autarquia e criando o Conselho de Serviço Público de Energia Elétrica.

Durante a tramitação do PL na Câmara dos Deputados o relator, Deputado José Carlos Aleluia (PFL-BA), em seu Substitutivo ao projeto encaminhado pelo Executivo,

classificou a proposta original do governo como ‘tímida’ na formulação da independência da agência, principalmente no que se referia a sua autonomia financeira, administrativa e orçamentária e propôs a criação da Aneel como *autarquia especial* vinculada ao Ministério de Minas e Energia. A denominação ‘especial’ foi uma forma encontrada para aumentar a autonomia da agência, principalmente financeira, sem infringir o direito administrativo brasileiro.

O Substitutivo manteve a proposta do Executivo de nomeação dos diretores da agência pelo presidente da República, com prévia aprovação do Senado Federal, e com mandatos não coincidentes de quatro anos e instituiu o impedimento de nomeação para a diretoria da agência de pessoas com vínculos com qualquer empresa permissionária, autorizada, produtor independente ou auto-produtor sob sua regulação. Além disso, vetou a exoneração imotivada dos diretores, que seria possível apenas durante os quatro meses iniciais, a não ser se incorresse em ato de improbidade administrativa ou descumprimento do contrato de gestão. Após o término de seu mandato, o ex-dirigente estaria sujeito a cumprir uma quarentena de 12 meses, nos quais ficaria impedido de exercer direta ou indiretamente qualquer atividade com as empresas que estivessem sob sua responsabilidade. O Substitutivo previa, ainda, a submissão da agência a um contrato de gestão estabelecido entre sua diretoria e o MME e sujeitava a agência ao cumprimento de metas pré-estabelecidas. Vale ressaltar que, embora este dispositivo tenha sido sugerido no texto apresentado pelo deputado Aleluia (PFL-BA), sua inclusão parece ter sido uma imposição do Executivo, na medida em que o deputado trabalhou pela supressão desse artigo após a aprovação do PL.

A Aneel foi criada pela Lei 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e significou a introdução de uma nova figura jurídica na Administração Pública Federal indireta: a *autarquia especial*. A agência tem, entre suas competências, a tarefa de implementar políticas e diretrizes do governo federal para a exploração da energia elétrica e aproveitamento de recursos hidráulicos; resolver divergências entre concessionárias, permissionárias, autorizadas, produtores independentes e auto-produtores, assim como dirimir conflitos e divergências entre esses agentes e os consumidores; zelar pelo cumprimento da legislação de defesa da concorrência, exercendo para isso o monitoramento das práticas de mercado dos agentes do setor de energia elétrica; fixar as

multas administrativas aos concessionários, permissionários e autorizados de instalações e serviços de energia elétrica; e estimular políticas de universalização do uso da energia elétrica.

A Aneel é administrada por uma diretoria colegiada, formada pelo diretor-geral e outros quatro diretores, entre os quais um diretor-ouvidor. Os membros do colegiado dirigente da agência são nomeados para mandatos não coincidentes de quatro anos, após prévia aprovação do Senado Federal. Os conselheiros e os diretores da agência só podem perder o mandato em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar. A agência conta, ainda, com vinte superintendentes.

Para garantir sua independência financeira, a lei estabeleceu à Aneel o repasse pelos agentes setoriais dos recursos advindos da cobrança da Taxa de Fiscalização sobre Serviços de Energia Elétrica. A agência tem um Contrato de Gestão com o MME, o que é percebido por alguns especialistas como um aspecto que reduz sua autonomia (Melo, 2002). Não foi previsto da lei nenhuma forma de participação das concessionárias ou consumidores na estrutura da Aneel, havendo apenas a previsão de audiências públicas que devem convocadas quando as decisões da agência afetarem direitos de agentes econômicos e consumidores do setor.

Anatel

A discussão sobre a autonomia da Anatel foi uma das mais intensas no processo de constituição das agências reguladoras no Brasil e o modelo final decretado pela Lei nº 9.472 de 16 de julho de 1997 que a instituiu afirma, tal como ocorrido com a Aneel, sua natureza de autarquia especial, caracterizada por independência administrativa e financeira, ausência de subordinação hierárquica, bem como mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes.

Com o encaminhamento da PEC 03/95 ao Congresso Nacional flexibilizando o setor de telecomunicações, foi constituída uma Comissão Especial (CESP das Telecomunicações) na Câmara dos Deputados, com a atribuição de apreciar a proposta do Executivo, fazer as alterações necessárias e somente então encaminhar a proposta para votação no Plenário da Câmara. A Comissão foi instalada em 14 de março de 1995, tendo

o deputado Humberto Souto como presidente (PFL-MG) e o deputado Geddel Vieira Lima (PMDB-BA) como relator.

Concomitante aos trabalhos da Comissão, o Ministério das Comunicações realizou o estudo *As telecomunicações nacionais e o futuro do Brasil – flexibilização do modelo atual*, encaminhado ao Congresso em abril de 1995. O documento previa, entre outros aspectos, a constituição de um órgão regulador para o setor, através do qual o Estado passaria a exercer seu poder de outorgar concessões, regulamentar os serviços e fiscalizar a prestação de serviços. Segundo o documento, o novo arcabouço legal das telecomunicações deveria enfocar três eixos: liberalização, privatização e re-regulação. No que se refere especificamente ao órgão regulador, as diretrizes eram de que ele deveria ter alto grau de autonomia, capaz de lhe assegurar independência e objetividade, poder fiscalizador em um cenário competitivo e total transparência para o Ministério e para o Congresso Nacional. Não havia, no entanto, clareza quanto ao formato institucional do futuro órgão. Nesse sentido, é revelador o depoimento do ministro Sérgio Motta na audiência pública da CESP, em março de 1995, quando afirmou que a Telebrás poderia ser o órgão responsável pela regulação do setor (Nunes et alli, 2007).

Aprovada a quebra do monopólio estatal das telecomunicações, o Executivo elaborou um projeto de lei regulamentando a nova organização dos serviços de telecomunicações no Brasil, em substituição ao Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962 (Lei nº 4.117, de 27/08/62). Entre agosto de 1995 e dezembro de 1996, o Ministério das Comunicações criou grupos de trabalho com técnicos do próprio ministério para reestruturar o setor de telecomunicações e criar o novo órgão regulador. Em julho de 1996 foram contratadas três consultorias, duas internacionais e uma nacional para auxiliar os técnicos do ministério¹¹. Destaca-se, naquele momento, o debate sobre a questão da independência política do futuro órgão reulador e a pretensão de que ele fosse desvinculado administrativamente de qualquer dos Poderes da República. Nesse sentido, havia alguns embates sobre o modelo jurídico do órgão a ser estabelecido, dentre os quais se destacam os limites impostos pelo direito administrativo brasileiro a inovações em

¹¹ As consultorias contratadas foram a McKinsey & Company, responsável pela definição do modelo econômico; a Lehman Brothers; Dresdner Kleinwort Benson; Motta, Fernandes Rocha & Associados Advogados para a reestruturação e privatização do Sistema Telebrás; e a Sundfeld Advogados: organização dos serviços e criação do órgão regulador (Prata, Beirão e Tomioka, 1999).

matéria de órgãos da administração pública direta e indireta e a resistência do ministro Sérgio Motta à configuração do órgão regulador sob a forma de autarquia.

O primeiro aspecto refere-se aos limites impostos pelo direito administrativo brasileiro ao estabelecimento do formato de natureza fiducial inicialmente concebido para o futuro órgão regulador, denominado como Ofício Brasileiro de Telecomunicações. Pretendia-se, com isso, criar um órgão dotado de forte independência em relação ao governo, sem se afastar das regras vigentes para todo e qualquer órgão da administração pública no Brasil e dos controles constitucionais previstos, como a submissão dos órgãos a procedimentos como a obrigação de licitar, obrigação de fazer concursos públicos, obrigação de respeitar limites de vencimentos para os dirigentes, a submissão aos controles pelo Congresso Nacional, a aprovação do orçamento, pelo Tribunal de Contas, da fiscalização financeira e orçamentária. No entanto, a possibilidade de criação de uma entidade do tipo Ofício foi abandonada em função do risco de inconstitucionalidade.

A adequação das expectativas do Ministério das Comunicações aos limites constitucionais foi resolvida através do estabelecimento de do regime de autarquia especial. Mas para isso foi preciso superar um segundo obstáculo: as limitações da lei de licitações vigente na época, a Lei 8.666, a qual, segundo o ministro Motta dificultaria o funcionamento do órgão regulador sob forma de autarquia. A solução encontrada foi estabelecer uma nova modalidade de licitação – o pregão – que, dada sua maior flexibilidade, se transformou numa modalidade de licitação para a administração pública federal e depois para a administração pública brasileira como um todo.

Em 10 de dezembro de 1996, o Ministério das Comunicações encaminhou à Presidência da República o Projeto de Lei nº 2.648, o qual foi três dias depois foi encaminhado ao Congresso Nacional. Na tramitação do PL no Congresso, o Substitutivo do relator Alberto Goldman não alterou substantivamente o PL no que se refere ao desenho da nova agência reguladora e no dia 16 de julho de 1997 a nova Lei Geral das Telecomunicações, Lei 9.472, foi promulgada e a Anatel instituída. Compete à Anatel, entre outras atribuições, adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, de forma independente, imparcial e respeitando os princípios de legalidade, impessoalidade e

publicidade. Para isso, a agência deve expedir normas para regulamentação dos serviços de telecomunicações; propor sugestões ao Poder Executivo para os Planos de Outorgas e de Metas de Universalização; expedir normas e padrões a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços; expedir e reconhecer a certificação de produtos; deliberar na esfera administrativa quanto à interpretação da legislação de telecomunicações; dirimir administrativamente conflitos de interesses entre prestadoras de serviço de telecomunicações; reprimir infrações dos direitos dos usuários; celebrar e gerenciar contratos de concessão e fiscalizar a prestação do serviço em regime público; controlar, acompanhar e revisar as tarifas dos serviços prestados no regime público.

A Anatel é formada por um Conselho Diretor, instância decisória máxima da agência, e um o Conselho Consultivo, órgão de participação institucionalizada da sociedade, devendo seus doze membros serem indicados pelo Congresso Nacional. O Conselho Diretor deve propor o estabelecimento e alterações das políticas governamentais de telecomunicações, editar normas sobre matérias de competência da agência, aprovar normas próprias de licitação e contratação e aprovar editais de licitação, homologar adjudicações, bem como decidir pela prorrogação, transferência e extinção, em relação às autorizações para prestação de serviço no regime privado, na forma do regimento interno. O mandato dos seus membros é fixado em cinco anos, sendo vedada a recondução. Os dirigentes da agência somente perderão o mandato em virtude de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar. São também proibidos de representar qualquer empresa do setor perante a agência pelo prazo de um ano após a saída do cargo.

O Conselho Consultivo tem como atribuição opinar sobre o plano geral de outorgas, o plano de universalização de serviços, aconselhar a instituição ou a eliminação de serviços no regime público e ter acesso aos relatórios do Conselho Diretor. A agência conta também com outras instâncias criadas com o objetivo de aumentar seu controle social e ampliar o acesso do cidadão ao órgão, como a Procuradoria-Geral, vinculada à Advocacia Geral da União; a Corregedoria; e o Ouvidor independente, nomeado pela Presidência da República para um mandato de dois anos, admitida uma recondução.

As receitas da Anatel advêm das dotações orçamentárias (Orçamento Geral da União) e recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL), incluídas as receitas cobradas pelo direito de exploração dos serviços de telecomunicações e pelo uso de radiofrequências. A prestação de contas anual da administração da Agência, depois de aprovada pelo Conselho Diretor, deve ser submetida ao Ministro das Comunicações, para remessa ao Tribunal de Contas da União.

ANP

O contexto de criação da ANP foi fortemente marcado pelos embates ideológicos a respeito da flexibilização do monopólio do Petróleo. Após o envio da PEC nº 06/95¹², o presidente da Câmara dos Deputados na época, deputado Luiz Eduardo Magalhães (PFL-BA), determinou a constituição de uma Comissão Especial (CESP) para a apreciação da matéria. Para a presidência da Comissão foi eleito o deputado Alberto Goldman (PMDB-SP) e para a relatoria foi designado o deputado Roberto Procópio Lima Neto (PFL-RJ). A CESP do petróleo foi instalada em 14 de março de 1995 e suas atividades se prolongaram por três meses, com várias reuniões internas, debates entre os membros da bancada governista e da oposição e audiências públicas sobre as conseqüências da abertura do setor, e realizadas audiências públicas. A análise da transcrição da exposição do ministro Raimundo Brito, em sua apresentação na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, demonstra que o modelo do órgão regulador para o setor de petróleo apresentava-se inicialmente indefinido para o governo, tal como nos casos da Aneel e Anatel. Em sua exposição da CESP, Brito diversas vezes se referiu à Petrobras como entidade “reguladora do mercado”.

Entre novembro de 1995 e abril de 1996, o Ministério de Minas e Energia (MME) trabalhou na elaboração um projeto de lei para reestruturar o setor de petróleo nas áreas em que passaria a haver exploração pelo capital privado e constituir o órgão regulador¹³. Aproximadamente cinco meses após a aprovação da emenda de

¹² Entre outros dispositivos, a PEC nº06/95 previa a alteração do Parágrafo 1º do artigo 177 da Constituição Federal de 1988 - cuja redação vedava à União a venda ou concessão de exploração de jazidas de petróleo ou gás natural -, permitindo à União contratar com empresas privadas a exploração das atividades previstas na Constituição Federal.

¹³ Entrevistas com atores relevantes revelam que essa etapa contou com a participação de técnicos da Petrobras, membros da associação de engenheiros da Petrobras, pessoal da área técnica do MME e técnicos

flexibilização do monopólio do petróleo, em 25 de abril de 1996, foi encaminhada ao Poder Executivo a Exposição de Motivos nº 023/MME, onde o ministro das Minas e Energia, Raimundo Brito, submetia à apreciação do presidente da República o Anteprojeto de Lei que dispunha sobre as atividades econômicas relativas ao monopólio do petróleo e do gás natural, propondo também a instituição da Agência Nacional do Petróleo (ANP), como órgão regulador e fiscalizador das atividades do setor.

É importante observar que, naquele momento, o governo abandonou a idéia de ter a Petrobras como órgão regulador, optando pela constituição da Agência Nacional do Petróleo, em substituição ao antigo Departamento Nacional de Combustíveis. A ANP seria como seu antecessor vinculado ao MME, porém sem subordinação hierárquica e constituída como uma autarquia. Também estava prevista no Anteprojeto do Ministério de Minas e Energia a criação do Conselho Nacional de Política do Petróleo (CNPP). O Conselho deveria exercer a função de assessoramento direto do ministro da área, tendo competência para acompanhar e avaliar o desempenho das atividades vinculadas ao monopólio, opinando sobre a política setorial e a formação de estoques estratégicos, inclusive podendo sugerir medidas corretivas que fossem necessárias, a partir de relatórios elaborados pela ANP.

Na tramitação do projeto na Câmara, o relator da matéria, Deputado Eliseu Rezende, promoveu a transformação do Conselho Nacional de Política do Petróleo (CNPP) em Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a extinção do Departamento Nacional de Combustíveis (DNC), com a transferência das atribuições deste departamento para a Agência Nacional do Petróleo. A estrutura, os objetivos e as competências da ANP foram resumidamente apresentados pelo relator no Anexo I do Substitutivo ao projeto de lei do Executivo e determinou que “A Agência Nacional do Petróleo, como órgão regulador, terá independência e atribuições que lhe conferirão plena competência para a administração dos direitos relacionados com o monopólio da União e a indústria do petróleo. A lei que estabeleceu a estrutura regimental da ANEEL, agência reguladora do setor elétrico, balizou a estruturação da ANP, procurando-se, assim, preservar a consistência das decisões do Congresso Nacional sobre matérias afins”

liados a duas empresas privadas com interesse no setor, as empreiteiras Camargo Corrêa e Odebrecht. Ao contrário das demais agências, não há documentação disponível sobre os estudos setoriais desenvolvidos no MME para a criação da ANP.

A ANP foi criada juntamente com o Conselho Nacional de Política Energética pela Lei 9.478/97. O Conselho é diretamente ligado à Presidência da República e tem o objetivo de formular a política energética nacional. A ANP deve promover, regular, contratar e fiscalizar as atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo; implementar a política nacional de petróleo e gás natural, determinada pela política energética nacional; promover estudos para delimitação de blocos para efeito de concessão de atividades de exploração, desenvolvimento e produção, a fiscalização direta das atividades integrantes da indústria do petróleo, ou através de convênio com órgão dos Estados e do Distrito Federal, bem como a aplicação das sanções administrativas e pecuniárias previstas na lei, no regulamento ou no contrato. A ANP deve, também, estimular a pesquisa e a adoção de novas tecnologias na exploração, produção, transporte, refino e processamento; organizar e manter o acervo das informações e dados técnicos relativos às atividades da indústria do petróleo; e, consolidar anualmente as informações sobre as reservas nacionais de petróleo e gás natural transmitidas pelas empresas responsabilizando-se pela sua divulgação.

A ANP tem sede e foro no Distrito Federal, mas estabeleceu seus escritórios centrais na cidade do Rio de Janeiro, sendo formada por uma Diretoria-Geral, uma Procuradoria-Geral, dezesseis superintendências, um núcleo de informática, um centro de relações com o consumidor e um núcleo de desenvolvimento tecnológico. A Diretoria-Geral tem regime colegiado, sendo formada por cinco membros (um diretor geral e quatro diretores) nomeados pela Presidência da República após aprovação pelo Senado Federal e com mandato de quatro anos, com possibilidade de recondução. Os diretores na ANP não têm estabilidade no cargo, o que a diferencia da Aneel e ANP. As receitas da ANP são provenientes do Orçamento Geral da União; convênios, acordos e contratos; doações; taxas e multas; e venda ou locação de imóveis.

A difusão do modelo das agências reguladoras

Apesar das indefinições iniciais, as três primeiras agências inauguraram, pelo menos institucionalmente, um novo modelo de intervenção regulatória do Estado na economia no Brasil. Ao invés da regulação endógena promovida por departamentos da administração direta, a regulação dos setores de infra-estrutura passaria a se realizada por

agências independentes, sob a forma de autarquias especiais. O desenho institucional final das agências tem como denominador comum a previsão de autonomia e estabilidade dos seus dirigentes, a preocupação com a sua independência financeira, funcional e gerencial e, procedimentos de controle e transparência (Melo, 2002).

Quadro 4
Desenho institucional e autonomia das agências

<p>Autonomia e estabilidade dos dirigentes</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Mandatos fixos ✓ Mandatos não coincidentes ✓ Estabilidade dos dirigentes ✓ Aprovação pelo poder Legislativo, mediante argüição ✓ Pré-requisitos quanto à qualificação dos dirigentes
<p>Independência financeira, funcional e gerencial</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Autarquia especial sem subordinação hierárquica ✓ Última instância de recursos no âmbito administrativo ✓ Delegação normativa (poder de emitir portarias) ✓ Poder para instituição e julgar processos ✓ Poder de arbitragem ✓ Orçamento próprio ✓ Quadro de pessoal próprio
<p>Transparência</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ouvidoria com mandato ✓ Publicidade de todos os atos e atas de decisão ✓ Representação dos usuários e empresas ✓ Justificativa por escrito para cada voto e decisão dos dirigentes ✓ Audiências públicas ✓ Diretoria colegiada

Esse modelo de regulação por agências independentes foi difundido para outros setores, além da infra-estrutura, originando a criação de mais sete agências independentes federais: a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Águas (ANA), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), Agência Nacional do Cinema (Ancine), Agência Nacional de Aviação (Anac). Todas as agências apresentam o mesmo desenho institucional das três primeiras, ou seja, configuram-se como autarquias especiais, sendo o que basicamente, as distingue é o tipo de regulação que exercem, se econômica ou social (quadro 5).

Quadro 5
Agências Reguladoras Federais

Agência	Lei de Criação	Decreto de Instalação	Ministério Vinculado	Tipo de Regulação	Atividade Regulada
Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)	Lei nº 9.427 (26/12/1996)	Decreto 2.335 (06/10/1997)	Minas e Energia (MME)	Econômica	Produção, transmissão, distribuição de energia elétrica
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	Lei nº 9.472 (16/07/1997)	Decreto 2.338 (07/10/1997)	Comunicações (MC)	Econômica	Telecomunicações
Agência Nacional de Petróleo (ANP)	Lei nº 9.478 (06/08/1997)	Decreto 2.455 (14/01/1998)	Minas e Energia (MME)	Econômica	Indústria do Petróleo
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	Lei nº 9.782 (26/01/1999)	-	Saúde (MS)	Social	Produção e comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária
Agência Nacional de Saúde Suplementar(ANS)	Lei nº 9.961 (28/01/2000)	Decreto 3.327 (05/01/200)	Saúde (MS)	Econômica e social	Assistência suplementar à saúde
Agência Nacional de Águas (ANA)	Lei nº 9.984 (17/07/2000)	Decreto 3.692 (19/12/2000)	Meio Ambiente (MMA)	Social (ambiental)	Recursos hídricos
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)	Lei nº 10.233 (05/06/2001)	Decreto 4.122 (13/02/2002)	Transportes (MT)	Econômica	Infra-estrutura de transportes aquaviários
Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT)	Lei nº 10.233 (05/06/2001)	Decreto 4.130 (13/02/2002)	Transportes (MT)	Econômica	Infra-estrutura de transportes terrestres
Agência Nacional do Cinema (Ancine)	MP nº 2.228 (06/09/2001)	-	Casa Civil	Social	Indústria cinematográfica
Agência Nacional de Aviação (Anac)	Lei nº 11,182 (27/09/2005)	Decreto 5.731 (20/03/2006)	Ministério da Defesa	Econômica	

As causas da expansão do modelo de regulação através agências independentes é um tema de estudo recorrente na literatura especializada. No caso das agências dos setores de infra-estrutura, a principal apontada na literatura para sua criação é a necessidade de conferir *credibilidade regulatória* aos investidores e agentes econômicos. Isso porque esses setores normalmente constituem monopólios naturais e requerem que os órgãos reguladores tenham autonomia em relação às pressões políticas de governos, a fim de assegurar a competitividade econômica do setor através da criação ou simulação da concorrência e universalizar os serviços ao público em um ambiente com regras estáveis (Melo, 2001 e Mueller e Pereira, 2002)

As agências reguladoras na área social são explicadas, principalmente, por questões de natureza administrativa e política, como necessidade de instituir órgãos administrativos mais flexíveis ou transferir os custos políticos de tomada de decisões impopulares do governo para órgãos técnicos independentes (*blame shifting*). A regulação por agência independente nesses setores teria outra lógica, segundo a literatura,

como prover a qualidade dos serviços oferecidos e defender os direitos dos usuários e combater a assimetria de informação e externalidades negativas (Melo, 2002 e Gelis Filho, 2006).

No entanto, não se pode dizer que há consenso teórico nem evidências empíricas suficientes na literatura sobre a verdadeira *rationale* para a difusão do modelo de agências reguladoras independentes no Brasil. Embora as lógicas apontadas para justificar a criação das agências sejam distintas, o modelo institucional existente é o mesmo (ou muito semelhante), independentemente do setor, se econômico ou social. Nesse caso, vale ressaltar que diferentemente do ocorrido, o PDRAE havia definido as atividades tipicamente desempenhadas pelas agências reguladoras dos setores sociais deveria ficar a cargo de agências executivas. O fracasso do modelo de adesão criado para difundir as agências executivas somado a um processo de isomorfismo organizacional propagado pela onda do novo gerencialismo na administração pública pode explicar porque essas foram preteridas pelas agências reguladoras (Costa, 2002).

O modelo das agências se difundiu, também, para outros níveis da federação, a partir de 1997 e, atualmente, existem vinte e três agências estaduais em funcionamento no país (ver quadro em anexo). As agências estaduais diferenciam-se das federais por serem multi-setoriais, com exceção do estado de São Paulo onde foram criadas duas agências, a CSPE e Artesp para regular setores isolados. Vale dizer que as agências reguladoras estaduais se diferenciam muito no que se refere às suas respectivas áreas de atuação, objetivos, estrutura funcional, grau de autonomia e mecanismos de controle (Melo). De modo geral os poucos estudos sobre as agências estaduais ressaltam sua fragilidade institucional, pelo fato de terem sido criadas após a privatização de empresas ou serviços públicos, e por não gozarem de autonomia em relação aos governos dos Estados (Melo, 2002).

Questões em aberto: modelo inconcluso, independência e controle

*Modelo inconcluso*¹⁴

Anunciado como inovação institucional durante o governo Fernando Henrique Cardoso, destinado a conferir a legibilidade necessária aos setores de infra-estrutura privatizados, o novo modelo regulatório e, conseqüentemente, o desenho das agências reguladoras, continua em aberto. As oscilações nas propostas de alterações do marco regulatório durante os primeiros anos do governo Lula e a real possibilidade de mudanças nas agências ao sabor da conjuntura evidenciam a fragilidade instabilidade institucional do novo modelo estabelecido.

Inicialmente, o governo Lula considerou o processo de liberalização ocorrido no governo FHC como uma espécie de “terceirização do Brasil” e as agências foram acusadas de ter excessiva autonomia política e falta de transparência nas relações entre reguladores e regulados, com fortes prejuízos para os cidadãos-consumidores. Nesse contexto, ganhou força a idéia de centralizar poder nos ministérios de infra-estrutura (Ministério das Comunicações e Ministério de Minas e Energia). Posteriormente, a partir de abril de 2003, as críticas às agências reguladoras se amenizaram, mas permaneceu o interesse do governo Lula em alterar o seu formato. O governo passou a considerar a idéia de criação de contratos de gestão, a serem assinados entre todas as agências e os ministérios correspondentes ao setor regulado e transferir as atribuições de licitação e de concessão dos serviços públicos para os ministérios. Além disso, um grupo de trabalho da Casa Civil, coordenado pelo subchefe de assuntos governamentais, Luiz Alberto dos Santos, preparou um relatório para ser encaminhado ao presidente da República propondo a extinção da ANA e da Ancine, a aceleração do processo de criação da ANAC.

No final de agosto de 2003, o governo elaborou minutas de dois projetos para alterar o funcionamento das agências. O primeiro projeto retirava das agências o poder de concessão de serviços públicos. O segundo alterava a duração dos mandatos dos presidentes e dos diretores das agências. A proposta de transferência do poder de

¹⁴ Informações detalhadas sobre o discurso a respeito das agências reguladoras nos primeiros anos do governo Lula, a partir da compilação de notícias nos principais jornais do país encontram-se em Nunes et alli (2005).

concessão das agências para os ministérios gerou fortes críticas por parte da oposição, uma vez que no setor elétrico e de petróleo ainda existiam empresas estatais vinculadas ao Ministério de Minas e Energia, como a Petrobras e a Eletrobrás.

Posteriormente, em outubro de 2003, o governo altera seu posicionamento. Através do relatório interministerial que serviu de base para a elaboração dos projetos de lei que pretendiam mudar a relação das agências com o Poder Executivo, o governo Lula passou a considerar o fortalecimento das agências indispensável para a promoção do bem-estar social, para o sucesso dos investimentos privados e a manutenção das tarifas e, também, para a disponibilidade e acesso aos serviços. Além disso, considerou positivo os mandatos estáveis para os diretores das agências, com duração diferente da do presidente da República, a fim de garantir independência às agências. Por fim, defendeu-se a necessidade dos próprios ministérios fazerem as licitações nos setores. Essa posição sofreu alteração a partir de meados de outubro, quando o governo começou a discutir a possibilidade de rever a proposta de retirar das agências reguladoras o poder de outorga. Passou-se, então, a defender o poder das agências em licitar e outorgar as concessões de serviços públicos.

O discurso do governo Lula sofreu nova modificação em abril de 2004, quando passou a defender propostas para a criação de um contrato de gestão a ser assinado entre as agências e os respectivos ministérios setoriais, a implantação de uma ouvidoria em cada agência para facilitar a comunicação da população com as agências, a adequação dos mandatos das diretorias das agências em quatro anos, sem serem coincidentes entre si ou com o mandato do presidente da República e a transferência do poder concedente para os ministérios setoriais.

Em abril de 2004, o Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 3.337/2004 que dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras. O Projeto estabelece estabilidade aos dirigentes das agências durante o mandato de quatro anos e permite ao Presidente da República novos dirigentes durante o sétimo e décimo oitavo mês do mandato. Institui, ainda, para todas as agências o contrato de gestão, a ouvidoria independente e o condicionamento de repasses orçamentários ao cumprimento de metas e desempenho previamente estabelecidos. O Projeto tem recebido diversas emendas dos

parlamentares, principalmente para alterar o dispositivo sobre o contrato de gestão e encontra-se, até o momento, em tramitação no Congresso.

*Independência e Controle*¹⁵

A matriz original que inspirou o desenho institucional desse regime regulatório emergente foi o modelo americano, com alguma inspiração na experiência britânica pós-privatização. As agências americanas foram “insuladas” em cuidadoso sistema de procedimentos destinados a garantir sua transparência e a possibilidade de apelo e protesto das partes atingidas. Ainda assim, abundaram discussões sobre sua legitimidade e *accountability*. No que toca a sua legitimidade, muito se debateu, inclusive em foros judiciários, a inconstitucionalidade da delegação de poderes legislativos indeterminados às agências (Mashaw, 1997). A solução americana é engenhosa ao obrigar as agências a rigoroso “procedimentalismo”, através dos ritos formais do processo devido (*due process*). Isto significa uma certa “judicialização” dos procedimentos regulatórios de modo a garantir o contraditório e a intervenção de todas as partes interessadas. Desta forma, o poder administrativo das agências difere do poder típico da burocracia hierárquica do executivo, visto que precisa ser feito às claras, com notícia pública e prazos para a intervenção das partes. Antes de exarar uma regra, a agência federal por ela responsável, deve fazer um anúncio público de sua intenção, inclusive com detalhes do procedimento a ser seguido.¹⁶

A Inglaterra, outro exemplo a se observar, procurou evitar o “procedimentalismo” americano – até mesmo pela escassa prática inglesa com lei escrita. As discussões não têm sido menos intensas, embora o caso inglês tenha mostrado preocupação mais clara com o lado do consumidor e com questões de equidade e justiça na constituição, nas responsabilidades dos reguladores e nas responsabilidades dos entes privatizados. De todo modo, a própria Inglaterra, na área de telecomunicações, começou

¹⁵ Essa questão foi abordada em Nunes (2003).

¹⁶ Sem exceção, todos os presidentes americanos, desde Nixon até Clinton, publicaram decretos (*Executive Orders*) detalhando os procedimentos necessários ao estabelecimento de novas regulações. Estes envolvem estudos de impacto ambiental (EIS, “*environmental impact statement*”), impacto sobre a inflação (IIS, *inflation impact statment*). Em geral, a supervisão e final revisão do processo está a cargo do OMB (Ministério da Administração e Orçamento). Ver detalhes do “roteiro regulatório” em McGarity (1991) e Viscusi e Harrington Jr (1997).

a tender para o “procedimentalismo” como forma mesmo de atribuir maior legitimidade ao poder regulatório (Cave, Dodsworth e Thompson 1996).

A análise do processo de criação das agências no Brasil mostra que faltou uma definição jurídica e institucional nítida para os órgãos reguladores, a fim de estabelecer, por exemplo, formas de controle social e padrões de relação com a administração direta e com os poderes Legislativo e Judiciário.¹⁷ Visto que não existe, no direito administrativo brasileiro, jurisprudência ou normas para lidar com esta nova face da relação entre setor público e sociedade, deve-se continuar esperando turbulenta vida para a ação normativa e punitiva das agências, na sua interação com as empresas privatizadas.

Não por acaso, o funcionamento das agências é constante objeto de crítica, seja por que seu escopo de atuação ultrapassa os limites da regulação, ao propor e executar políticas públicas dos seus respectivos setores, seja por conta da “politização” encontrada na nomeação de presidentes e diretores ou ainda pela baixa qualidade do atendimento prestado na defesa dos direitos dos usuários e consumidores nas diversas áreas em que atuam.

Conclusão

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

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

¹⁷ Diagnósticos semelhantes podem ser encontrados em Wald e Moraes (1999).

de legitimidade substantiva, no que se refere a seus procedimentos internos, principalmente aqueles de natureza quase-judiciária.

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

Grande parte da atividade estatal é atividade regulatória, existindo centenas de órgãos que a ela se dedicam.¹⁸ Não parece natural que toda essa atividade comece a transitar em direção ao modelo de agências independentes. Esta modalidade de regulação pode ser adequada a algumas instâncias intensivas em conhecimento técnico, mas nem sempre indicada para todo e qualquer aspecto da política regulatória. O modismo administrativo tende a ser atraente, com enorme capacidade de conversão de novos adeptos. Se vier a prevalecer sobre a criteriosa definição de áreas de atividade, de novo, pode ser dilapidada a unicidade do experimento recente, levando-o até a banalização. Claro, esta é hipótese radical, mas com bons antecedentes na memória institucional brasileira.

¹⁸ “O que estamos entendendo por regular, produzir normas jurídicas gerais e abstratas sobre o desenvolvimento dessas atividades [desempenhadas por particulares], atribuir ou suprimir aos particulares o direito de desempenhar essas atividades, é dizer, dar-lhes autorizações, concessões, permissões, licenças, ou outras formas de atos pelos quais os particulares são habilitados a desempenhar atividades, serviços públicos ou não, e estas agências reguladoras têm o poder de fiscalizar a prestação do serviço, aplicar sanções, e também – o que é um fenômeno interessante e que será fruto de muito debate entre nós – de dirimir conflitos entre particulares” (Sundfeld, 1998 :134).

Anexo – Agências Reguladoras Estaduais

Quadro 6
Agências Reguladoras Estaduais

Unidade da Federação	Nome da Agência	Órgão Superior	Lei de Criação	Natureza Jurídica
Acre	AGEAC Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado do Acre	Secretaria de Estado de Infra-Estrutura e Integração	Lei nº. 1.480 (15/01/2003)	Autarquia
Alagoas	ARSAL Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado de Alagoas	Secretaria de Estado do Planejamento	Lei nº 6267 (20/09/01)	Autarquia Especial
Amazonas	ARSAM Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas	Gabinete do Governador	Lei nº 2568 (25/11/99)	Autarquia Especial
Bahia	AGERBA Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transp. e Comunicações da Bahia.	Secretaria de Energia, Transportes e Comunicações	Lei nº 7.3141 (9/05/98)	Autarquia Especial
Ceará	ARCE Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará.	Secretaria de Ouvidoria-Geral e do Meio Ambiente	Lei nº 12.786 (30/12/97)	Autarquia Especial
Distrito Federal	ADASA Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos	Lei nº. 3.3651 (7/06/2004)	Autarquia Especial
Espírito Santo	AGESP Agência Estadual de Serviços Públicos do Estado do Espírito Santo	Secretaria de Estado da Fazenda	Lei nº 5721 (20/07/01)	Autarquia Especial
Goiás	AGR Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos	Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento	Lei nº 1356 (27/12/99)	Autarquia Especial
Mato Grosso	AGER/MT Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso	Governo do Estado	Lei Complementar nº 66 (22/12/99)	Autarquia
Mato Grosso do Sul	AGEPAN Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul	Governo do Estado	Lei nº 2.363 (19/12/2001)	Autarquia
Minas Gerais	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Minas Gerais	Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral	Lei nº 12.999 (31/0798)	Autarquia
Pará	ARCON Agência Estadual de Regulação e Controle de Serviços Públicos	Conselho Estadual de Regulação e Controle dos Serviços Públicos – CONERC	Lei nº 6.099 (30/12/97)	Autarquia
Paraíba	AAGISA Agência de Águas, Irrigação e Saneamento do Estado da Paraíba	Governo do Estado	Lei nº 7033 (29/11/01)	Autarquia Especial
Paraíba	AGGEL Agência Estadual de Energia da Paraíba	Secretaria Infra-estrutura	Lei nº 7.120 (28/06/2002)	Autarquia Especial
Paraná	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infra-estrutura do Paraná.	Governo do Estado e Secretaria dos Transportes	Lei nº 94 (23/07/2002)	Autarquia Especial

Unidade da Federação	Nome da Agência	Órgão Superior	Lei de Criação	Natureza Jurídica
Pernambuco	ARPE Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado Pernambuco	Gabinete do Governador	Lei nº 284 (12/11/99)	Autarquia Especial
Rio de Janeiro	AGETRANS Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro*	Secretaria de Estado de Integração Governamental - SEIG.	Lei nº. 4.555 (06/06/20059)	Autarquia Especial
Rio Grande do Norte	ARSEP Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte*	Secretaria de Estado de Infra-Estrutura	Lei nº 7.758 (09/12/99)	Autarquia
Rio Grande do Sul	AGERGS Agência Estadual de Regulação do Serviço Público Delegado do Rio Grande do Sul	Conselho Superior	Lei nº 10.931 (09/01/97)	Autarquia
Santa Catarina	SC/ARCO Agência Catarinense de Regulação e Controle	Gabinete do Governador	Lei nº 11.355 (18/01/00)	Autarquia
São Paulo	CSPE Comissão de Serviços Públicos de Energia	Secretaria de Estado de Energia	Lei Complementar nº 833 (17/10/97)	Autarquia
São Paulo	ARTESP Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo	Secretaria de Estado dos Transportes	Lei nº 914 (14/01/2002)	Autarquia Especial
Sergipe	ASES Agência Reguladora de Serviços Concedidos do Estado de Sergipe	Secretaria de Estado do Planejamento e da Ciência e Tecnologia – SEPLANTEC	Lei nº 3.973 (10/06/98)	Autarquia

Fonte: Elaboração própria a partir de informações coletadas na ABAR (www.abar.org.br) e web sites das agências reguladoras.

*Nota, a Lei 4.555 extinguiu a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro (ASEP-RJ), autarquia criada em 1997.

Bibliografia

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

..... A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. **Cadernos MARE**, no. 1, Brasília: MARE, 1997.

..... Privatization Through Institutionalization, when it is Necessary to Create the Market and the State. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, Departamento de Economia, **Texto para Discussão**, no. 23, dezembro de 1992.

..... A Reforma do Aparelho de Estado e a Constituição de 1988. **Texto para Discussão.**, no. 1, Brasília: ENAP, 1995.

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

..... Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State. Washington: Wilson Center, The Latin American Program, **Working Paper Series**, no. 221, julho de 1996. Conferência.

CAVE, Martin; DODSWORTH, Ruth e THOMPSON, David “Regulatory Reform in Higher Education in the U.K: incentives for efficiency and product quality”. In Mathew Bishop, John Kay, Colin Mayer, **The Regulatory Challenge**, Oxford University Press, 1996.

CONSELHO DE REFORMA DO ESTADO. **Construção do Marco Legal dos Entes Reguladores**, Recomendação de 31 de maio de 1996. Cadernos MARE de Reforma do Estado, nº 8, Brasília: MARE, 1997.

COSTA, Valeriano Mendes. A Dinâmica Institucional da Reforma do Estado: um balanço do período FHC. In Fernando Abrúcio e Maria Rita Loureiro (orgs). O Estado numa Era de Reformas: os anos FHC. Brasília: Seges/MP, 2002.

GELIS FILHO, Antonio. Análise Comparativa do Desenho Normativo de Instituições Reguladoras do Presente e do Passado. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v.40, nº 4, 2006.

IPEA; IBAM; ENAP. **Subsídios para a Reforma do Estado**, vol. 3 – Desregulamentação e Novas Regulações. Rio de Janeiro, 1995, 58 p.

MASHAW, Jerry. **Greed, Chaos, and Governance: Using Public Choice to Improve Public Law**, Yale University Press, 1997

MCGARITY, Thomas. **Reinventing Rationality: The Role of Regulatory Analysis in the Federal Bureaucracy**, Cambridge University Press, 1991

MELO, Marcus André. As Agências Reguladoras: gênese, desenho institucional e governança. In Fernando Abrúcio e Maria Rita Loureiro (orgs). **O Estado numa Era de Reformas: os anos FHC**. Brasília: Seges/MP, 2002.

.....A política da Ação Regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.116. nº 46, 2001.

MUELLER, Bernard e PEREIRA, Carlos. Credibility and the Design of Regulatory Agencies in Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 22, nº 33, 2002.

NOLL, Roger (Ed.), **Regulatory Policy and the Social Sciences**, U.C. Press, Berkeley, 1984.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 3ª edição, 2003.

..... Agências Regulatórias: gênese, contexto, perspectivas e controle. **Revista do Direito Público e Econômico**, Editora Fórum, Belo Horizonte, ano 1, no. 2, abr/mai/jun.2003, p. 163-22.

.....; ANDRADE, Helenice e COSTA, Cátia C. O governo Lula e as mudanças nas agências reguladoras. Documento de Trabalho nº 17, Observatório Universitário, Databrasil Ensino e Pesquisa, Rio de Janeiro, jan-2005, 23 p. Também apresentado no Seminário AVALIAÇÃO E DESAFIOS DA REGULAÇÃO NO BRASIL, Painel 04 – Autonomia das Agências Reguladoras: modelo jurídico, organizacional e questões críticas. 20 de maio de 2003, Ministério do Planejamento, Brasília, DF.

..... Reforma administrativa, reforma regulatória: a nova fase Estado-Economia no Brasil. In: XXII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 27-31 out. 1998, Caxambu e I ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 17-20 dez. 1998, Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro.

PACHECO, Regina Sílvia. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v.40, nº 4, 2006.

PRATA, José; BEIRÃO, Nirlando; TOMIOKA, Teije. Sergio Motta – O trator em ação – Os bastidores da política e das telecomunicações no Governo FHC. São Paulo: Geração Editorial, 1999.

SUNDFELD, Carlos Ari. “Agências Reguladoras do Serviço Público”, in **10 Anos de Constituição: Uma Análise, XIX Congresso Brasileiro de Direito Constitucional**, Instituto Brasileiro de Direito Constitucional/Celso Bastos Editor, São Paulo, 1998.

..... **Direito administrativo regulatório.** Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2002.

STIGLER, George J. **Chicago Studies in political economy.** Chicago and London: The University of Chicago Press, 1988.

..... **The theory of economic regulation.** Chicago: University of Chicago, 1995.

..... **The Citizen and The State: Essays on Regulation.** University of Chicago Press, 1975.

VISCUSI, Vernon e HARRINGTON JR. **Economics of Regulation and Antitrust,** MIT Press, 1997.

Sobre o(s) Autor(es)

Edson Nunes

Ph. D. em Ciência Política, U.C. Berkeley, mestre em Ciência Política pelo IUPERJ, graduou-se em Direito e Ciências Sociais na UFF. Foi Vice-Presidente Executivo do IPEA, Secretário Geral Adjunto do Ministério do Planejamento e Presidente do IBGE. É Diretor Geral do DATABRASIL - Ensino e Pesquisa, Presidente do Conselho Nacional de Educação (CNE) e exerce a função de Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento da Universidade Candido Mendes (UCAM).

Leandro Molhano Ribeiro

Doutor e mestre em Ciência Política pelo IUPERJ e graduado em ciências sociais pela UFMG. Professor da Universidade Candido Mendes (UCAM) e pesquisador do Observatório Universitário. Realiza pesquisas na área de políticas públicas e presta consultorias para empresas e instituições públicas e privadas. Autor de artigos na área de Ciências Sociais e Educação.

Vitor de Moraes Peixoto

Doutorando em Ciência Política no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), mestre em Ciência Política pela mesma Instituição e graduado em ciências sociais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Realiza pesquisas na área de Instituições Políticas com ênfase em Eleições, Partidos Políticos e Congressos.

Documentos de Trabalho do Observatório Universitário

1. **Agências Reguladoras: Gênese, Contexto, Perspectiva e Controle**, Edson Nunes. *Trabalho apresentado no "II Seminário Internacional sobre Agências Reguladoras de Serviços Públicos". Instituto Hélio Beltrão, Brasília, 25 de Setembro de 2001. Série Estudos de Políticas Públicas, outubro de 2001; também publicado em Revista de Direito Público da Economia, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 1-384, abr/jun 2003.*
2. **O Sistema de Pesquisa Eleitorais no Brasil, Seu Grau de Confiabilidade e Como as Mesmas Devem Ser Lidas por Quem Acompanha o Processo à Distância**, Edson Nunes. *Palestra proferida no seminário: "Elecciones en Brasil: sondeos y programas" , Fundação Cultural Hispano Brasileira e Fundação Ortega y Gasset, Madrid, 25 de junho de 2002. (texto não disponível)*
3. **Sub-Governo: Comissões de Especialistas, e de Avaliação, Política Educacional e Democracia**, Edson Nunes, Márcia Marques de Carvalho e David Morais. *Trabalho apresentado no "II Fórum Educação, Cidadania e Sociedade: A Educação como Fator de Desenvolvimento Social e Econômico". Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro, 12 de dezembro de 2002; versão revista e final, publicada nesta mesma série, no. 16, sob o título "Governando por Comissões".*
4. **Cronologia de Instalações das Agências Reguladoras**, Catia C. Couto e Helenice Andrade. *janeiro de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).*
5. **Corporações, Estado e Universidade: O Diálogo Compulsório sobre a Duração de Cursos Superiores no Brasil**, Edson Nunes, André Nogueira e Leandro Molhano, *fevereiro de 2003.*
6. **O Atual Modelo Regulatório no Brasil: O Que Já Foi Feito e Para Onde Estamos Indo?**, Edson Nunes. *Seminário "O Atual Modelo Regulatório no Brasil: o que já foi feito e para onde estamos indo?". Escola Nacional de Saúde Pública - UCAM / Fiocruz, Rio de Janeiro, 18 de março de 2003 (texto não disponível)*
7. **Relação de Agências Reguladoras Nacionais**, Edson Nunes e Enrico Martignoni, *março de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).*

8. **Gênese e Constituição da Anatel**, Edson Nunes e Helenice Andrade, março de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).
9. **O Caso desviante do Ensino Superior Brasileiro: uma Nota Técnica**, Edson Nunes. Palestra proferida na 69ª Reunião plenária do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB, Painel sobre os Novos Cenários da Educação Superior: Visão Internacional. Rio de Janeiro, abril de 2003.
10. **Governo de Transição FHC – Lula**, Cátia C. Couto e Helenice Andrade. *Série Estudos de Políticas Públicas*, junho de 2003.
11. **Gênese e Constituição da Aneel**, Edson Nunes e Cátia C. Couto, junho de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).
12. **Gênese e Constituição da Anp**, Edson Nunes e Helenice Andrade, junho de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).
13. **Espaços Públicos: Violência e Medo na cidade do Rio de Janeiro**, David Morais. *Série Estudos de Políticas Públicas*, julho de 2003.
14. **Desconstruindo PNE - Nota Técnica**, Márcia Marques de Carvalho. *Série Educação em Números*, julho de 2003; versão revista e final, publicada, nesta série, sob o título “Expansão do Ensino Superior: Restrições, Impossibilidades e Desafios”. Documento de Trabalho no. 25.
15. **Engenharia Reversa das Condições de Ensino**, Ana Beatriz Gomes de Melo, Enrico Martignoni, Leandro Molhano e Wagner Ricardo dos Santos, julho de 2003.
16. **Governando por Comissões**, Edson Nunes, David Morais e Márcia Marques de Carvalho, julho de 2003.
17. **Agências Reguladoras: O Governo Lula e o Mapeamento do noticiário sobre as mudanças nas Agências Reguladoras (período entre 01/12/2002 e 31/07/2003)**, Edson Nunes, Cátia C. Couto, Helenice Andrade e Patrícia de O. Burlamaqui; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).
18. **Clipping de Jornais - O Governo Lula**, Cátia C. Couto, Helenice Andrade e Patrícia de O. Burlamaqui. *Série Estudos de Políticas Públicas*, agosto de 2003.

19. **Segurança versus Insegurança**, David Morais. *Série Estudos de Políticas Públicas*, agosto de 2003.
20. **Regulação no Sistema de Educação Superior**, Edson Nunes - André Magalhães Nogueira, Ana Beatriz Moraes, Eleni Rosa de Souza, Helena Maria Abu-Mehry Barroso Leandro Molhano, Márcia Marques de Carvalho, Paulo Elpídio Menezes Neto e Wagner Ricardo dos Santos. *Texto de apoio para a Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA). Essa Comissão foi designada pelas Portarias MEC/SESu número 11 de 28 de abril de 2003 e número 19 de 27 de maio de 2003 e instalada pelo Ministro da Educação, Cristovam Buarque em 29 de abril de 2003, agosto de 2003*
21. **Uma medida de eficiência em Segurança Pública**, David Morais. *Série Estudos de Políticas Públicas*, outubro de 2003.
22. **Desconstruindo PNE : Limitações Estruturais e Futuro Improvável**, Edson Nunes, Márcia Marques de Carvalho e Enrico Martignoni . *Trabalho apresentado no "II Encontro de Dirigentes de Graduação das IES Particulares.. Fortaleza, 27-29 de agosto de 2003. Incorporado do Documento de Trabalho no. 25, de outubro de 2003*
23. **PNE: Restrições, Impossibilidades e Desafios Regionais**, Edson Nunes, Enrico Martignoni e Márcia Marques de Carvalho, *Trabalho apresentado no II Encontro Regional do Fórum Brasil de Educação Tema: Projeto de Educação Nacional: desafios e políticas. Goiânia, setembro de 2003. Incorporado do Documento de Trabalho no. 25, de outubro de 2003*
24. **Estrutura e Ordenação da Educação Superior: Taxionomia, Expansão e Política Pública**, Edson Nunes, Enrico Martignoni, Leandro Molhano e Marcia Marques de Carvalho. *Trabalho apresentado no Seminário: "Universidade: por que e como reformar?". Brasília, Senado Federal 06 e 07 de agosto de 2003; também publicado em A Universidade na Encruzilhada. Brasília: UNESCO, Ministério da Educação, 2003.*
25. **Expansão do Ensino Superior: Restrições, Impossibilidades e Desafios Regionais**, Edson Nunes, Enrico Martignoni e Márcia Marques de Carvalho, *outubro de 2003.*
26. **Projeção da Matrícula no Ensino Superior no Brasil, por Dependência Administrativa: um Exercício Preliminar**, Márcia Marques de Carvalho. *Série Educação em Números, janeiro de 2004.*
27. **Matrícula e IES: Relação e Projeção**, Márcia Marques de Carvalho. *Série Educação em Números, fevereiro, 2004.*

28. **Entre o Passado e o Presente**, David Morais. *Série Estudos de Políticas Públicas, março de 2004.*
29. **Demanda Potencial e Universidade: Notas sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro**, Márcia Marques de Carvalho. *Trabalho apresentado no seminário "Niterói 2008 – o Futuro É Agora". Rio de Janeiro, 27 de março de 2004. Série Educação em Números, março de 2004.*
30. **Niterói: Cidade Universitária?**, Edson Nunes, Enrico Martignoni, Márcia Marques de Carvalho. *Trabalho apresentado no seminário "Niterói 2008 – o Futuro É Agora". Rio de Janeiro, março de 2004.*
31. **As Ações no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) Relacionadas aos Serviços Educacionais**, Edson Nunes, Fabiana Coutinho Grande e Leandro Molhano. *Série Estudos de Políticas Públicas, maio de 2004.*
32. **Perfil dos Egressos, Quotas e Restrições: uma Observação da Educação Superior no Momento de sua Reforma**, Edson Nunes, Enrico Martignoni, Márcia Marques de Carvalho. *Trabalho apresentado no "Fórum Educação, Cidadania e Sociedade: Reforma do Ensino Superior. Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro – RJ, 14 de julho de 2004; versão revista e atualizada deste trabalho foi publicada sob o título Educação, Quotas e Participação no Brasil, Documento de Trabalho nº 33.*
33. **Educação, Quotas e Participação no Brasil (Alemanha)**, Edson Nunes, Enrico Martignoni, Márcia Marques de Carvalho. *Trabalho apresentado no "Diálogo das sociedades civis Brasil - Alemanha", Congresso, Tema: Responsabilidade e solidariedade na democracia: sociedade – política – economia. Palestra: Estratégias para democracia e justiça no Brasil: quotas, educação e participação - Landesbank Baden-Wuerttemberg (LBBW – Banco do Estado de Baden-Wuerttemberg), Stuttgart – Alemanha, 22 e 23 de junho de 2004; também publicado em Universidade em Questão, Lauro Morhy (org). Brasília: Editora UNB, 2003, sob o título "Universidade Brasileira: acesso, exclusão social e perspectivas dos egressos".*
34. **A Outra Reforma Universitária para a Sociedade do Conhecimento**, Edson Nunes e Leandro Molhano. *Trabalho apresentado no Fórum do INAE, Mesa Redonda: O Modelo de Educação para a Economia do Conhecimento. Rio de Janeiro, 17 de maio de 2004; também publicado em Novo Modelo de Educação para o Brasil, J.P.dos Reis Velloso e R.C. de Albuquerque, orgs. Rio de Janeiro, José Olympio, 2004.*

35. **Ensino Superior Público e Privado no Brasil: Expansão, Evasão e Perfil dos Concluintes**", Edson Nunes e Márcia Marques de Carvalho. *Texto apresentado no "Unesco Fórum on Higher Education, Research & Knowledge: Primeira Conferência Regional Latinoamericana del foro Unesco sobre educación". Porto Alegre, UFRGS, 01 a 03 de setembro de 2004. Série Educação em Números.*
36. **Nota Técnica sobre os documentos "Considerações sobre Autorização dos Cursos de Medicina" e "Consideração sobre Autorização dos Cursos de Direito"**, Wagner Ricardo dos Santos e Leandro Molhano. *Texto apresentado na Reunião do Conselho Nacional de Educação, Brasília, setembro de 2004.*
37. **Nota Técnica: Estudo Comparativo para Projeto do Decreto de EAD**, Helena Maria Barroso e Ives Ramos, *Texto apresentado na Reunião do Conselho Nacional de Educação, Brasília, outubro de 2004.*
38. **Nota Técnica sobre Avaliação Institucional Externa de Faculdades, Centros Universitários e Universidades**, Leandro Molhano e Wagner Ricardo dos Santos. *Texto apresentado no "Fórum de Reitores do Rio de Janeiro: Nova Política de Avaliação do Ensino Superior", FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 22 de setembro de 2004; também apresentado na Reunião do Conselho Nacional de Educação, Brasília, outubro de 2004.*
39. **Engenharia Reversa: Análise do Instrumento de Avaliação Institucional Externa de Universidades**, Leandro Molhano e Wagner Ricardo dos Santos. *Texto apresentado na Reunião do Conselho Nacional de Educação, Brasília, novembro de 2004*
40. **Ensino Superior e Políticas de Inclusão: Análise dos Gastos Familiares com Educação Superior**, Enrico Martignoni e Ana Beatriz Gomes de Moraes. *Texto apresentado no IX Congresso Solar, Rio de Janeiro, outubro de 2004.*
41. **Economia Política e Regulação da Educação Superior no Brasil**, Edson Nunes, Enrico Martignoni e Leandro Malhano. *Publicado em Avaliação e Regulação da Educação Superior: Experiências e Desafios, Daniel de A. Ximenes (org). Brasília: FUNADESP, 2005.*
42. **Mensuração dos Conteúdos Acadêmicos da Educação Superior**, André Magalhães Nogueira, Edson Nunes e Helena Maria Barroso, *abril de 2005.*

43. **O Ensino e a Profissão Jurídica no Brasil: uma Visão Quantitativa**, Edson Nunes e Márcia Marques de Carvalho. *Série Educação em Números*, julho de 2005 (versão preliminar em processo de revisão).
44. **Diretrizes Políticas da Educação Superior x Instrumentos de Avaliação: uma Nota Técnica**, equipe do Observatório Universitário, maio de 2005.
44. **A - Análise dos instrumentos de Avaliação de Universidades e Centros Universitários**, Helena Maria Barrozo e Ivanildo Ramos Fernandes, maio de 2000
45. **A Questão Universitária no Sistema Federal de Ensino**, André Magalhães Nogueira, Edson Nunes e Helena Maria Barroso, julho de 2005.
46. **Considerações sobre o Conceito de "Necessidade Social": Uma Nota Técnica**, Enrico Martignoni e Leandro Molhano, abril de 2005.
47. **Os Desafios da Universidade Brasileira neste Início de Século e a Formação de nossas Elites**, Edson Nunes, agosto de 2005.
48. **Correspondência entre Diploma e Profissão dos Administradores**, Edson Nunes e Márcia Marques de Carvalho. *Série Educação em Números*, agosto de 2005. Incorporado ao Documento de Trabalho no. 50. (versão preliminar em processo de revisão)
49. **Possíveis Inconsistências da Base de Dados Desagregados do Censo da Educação Superior 2003**, Leandro Molhano e Vitor de Moraes Peixoto, setembro de 2005.
50. **Correspondência entre Diploma e Profissão**, Enrico Martignoni, Leandro Molhano, Márcia Carvalho e Vitor Peixoto. *Série Educação em Números*, novembro de 2005. Este texto foi revisto em maio de 2006, incorporando os Documentos de Trabalho no. 48 e 51.
51. **Correspondência entre Diploma e Profissão - Pedagogia**, Enrico Martignoni, Leandro Molhano, Márcia Carvalho e Vitor Peixoto. *Série Educação em Números*, novembro de 2005. Incorporado ao Documento de Trabalho no 50.
52. **IES e UCAM: a visão do carioca**, David Moraes e Márcia Carvalho. *Série Educação em Números*, dezembro de 2005 (versão preliminar).
53. **A Reforma que não houve**, Edson Nunes e Leandro Molhano, abril de 2006. Publicado, sob o título "A Reforma Universitária no Quadro-Negro", em

- Custo Brasil – Soluções para o Desenvolvimento, ano 1, no. 2, abril/maio de 2006.*
54. **Extensão Universitária e o Censo da Educação Superior: uma Nota Técnica.** Violeta Monteiro, *maio de 2006.*
 55. **Ensino Universitário, Corporação e Profissão: Paradoxos e Dilemas Estratégicos do Brasil,** Edson Nunes, *maio de 2006.*
 56. **Universidade e Regime de Trabalho,** André Magalhães Nogueira e Equipe do Observatório Universitário, *agosto de 2006.*
 57. **UCAM e o ENADE 2005: Nota Técnica,** David Moraes, Enrico Moreira Martignoni, Leandro Molhano Ribeiro e Wagner Ricardo dos Santos, *agosto de 2006.*
 58. **O Grande Equívoco do Ensino Superior Brasileiro: um ensino profissional que não se aplica às profissões que o defendem.** Edson Nunes e Márcia Carvalho, *Série Educação em Números, setembro de 2006.*
 59. **Notas sobre “Avaliação, Regulação, Acompanhamento: Há Competência Técnica e Equidade na Atuação do Governo?”,** Antonio Carlos C. Ronca e Edson Nunes, *Texto apresentado no Fórum Nacional do Ensino Superior Particular no Brasil, São Paulo, 21 de outubro de 2006.*
 60. **Considerações sobre Carga Horária Mínima dos Cursos de Graduação: Uma Nota Técnica,** André Magalhães Nogueira, *novembro de 2006.*
 61. **Referenciais para Elaboração do Estatuto do Conselho Nacional de Educação: uma Nota Técnica,** Ivanildo Ramos Fernandes, *dezembro de 2006*
 62. **Uma Nota Técnica sobre a Criação de Universidades, por Categoria Administrativa e Gestão Política,** Helena Maria Barroso e Ivanildo Ramos Fernandes, *dezembro de 2006.*
 63. **Ensino Universitário, Corporação e Profissão: Paradoxos e Dilemas Brasileiros,** Edson Nunes e Márcia Marques de Carvalho, *dezembro de 2006; publicado em Sociologias, ano 9, no. 17, jan/jun. 2007, Porto Alegre:UFRGS, 2006.*
 64. **Profissionalização Precoce, Educação Universitária e Escolhas Estratégicas,** Edson Nunes, *janeiro de 2007.*

