

A RECONFIGURAÇÃO ESTATAL NA DÉCADA DE 90: O ADVENTO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Ádima Domingues da Rosa¹, Corsi, Francisco Luiz²

^{1,2} UNESP – Faculdade de Filosofia e Ciências – Campus de Marília. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Departamento de Ciências Políticas e Econômicas, Av. Hygino Muzzi Filho, 737, Marília – SP

¹adimarosa@yahoo.com.br, ²flcorsi@uol.com.br

Resumo - O trabalho investiga a função das Agências Reguladoras, criadas no bojo do processo de privatização das empresas públicas brasileiras. Tais agências, tinham em sua origem, o papel de regulamentar e fiscalizar o cumprimento dos acordos firmados durante o período anterior e posterior ao processo de privatização. Essas mudanças desembocariam numa reconfiguração do quadro institucional do Estado brasileiro, assim como de seu papel frente à sociedade, buscando assumir uma face cada vez mais regulatória. Problematizando as relações entre o setor público e privado, a proposta do trabalho consiste em avaliar a função das Agências Reguladoras e sua atuação junto ao escopo estatal no contexto das reformas estruturais, na década de 90.

Palavras-chave: Estado, Reformas, Agências Reguladoras, Privatização

Área do Conhecimento: Ciências Humanas

Introdução

No decorrer dos anos 90 constatou-se que a política proposta pelo chamado Consenso de Washington passou a ser implementada no Brasil a partir do governo Fernando Collor de Mello, prosseguindo no governo de Fernando Henrique Cardoso, que utilizou as reformas políticas “propostas” em Washington como principal argumento para as modificações realizadas em seu governo, que, teoricamente, resultariam no desenvolvimento e na modernização do país. Neste novo projeto de “desenvolvimento nacional”, as privatizações compreenderiam uma das fases mais importantes de atuação deste governo, já que priorizavam as parcerias com o setor privado. De acordo com esta proposta, os recursos orçamentários do Estado seriam destinados prioritariamente ao atendimento das questões sociais, enquanto caberia ao setor privado investir em infra-estrutura. Porém, como o próprio Programa de Governo de Fernando Henrique Cardoso (1994) aponta, a participação do setor privado no investimento em infra-estrutura seria alcançada através da privatização, ou seja, este setor receberia do Estado uma infra-estrutura concluída e ficaria responsável apenas pela manutenção dos serviços. Neste contexto, emergem as Agências Reguladoras que teriam como principal função intermediar a nova relação entre Estado (governo executivo), empresas concessionárias ou privatizadas e os consumidores.

Material e Método

O trabalho realizado, se pautou em pesquisa histórica, abordando especificamente os aspectos políticos e econômicos das transformações ocorridas no decorrer da década de 90. Para tanto, realizamos uma pesquisa prévia acerca do processo das privatizações das empresas públicas no governo Fernando Henrique Cardoso, o que confluiu no estudo das Agências Reguladoras. A análise sobre as funções destas instituições se desenvolve através de uma bibliografia específica sobre o assunto. Além disso, foram realizadas avaliações dos estudos governamentais que elaboraram o perfil das Agências no novo contexto de transformações políticas e econômicas desenhado neste período, visando identificar os conflitos e contradições da instituição.

Discussão

A proposta do governo de Fernando Henrique Cardoso visava consolidar um novo modelo de Estado, que fosse detentor de um papel regulador da qualidade e das tarifas dos serviços oferecidos pelas empresas que foram desestatizadas. Neste sentido, os autores que problematizam a questão da privatização investigam se a regulação estatal no cenário posterior ao processo foi eficaz ou se esta somente se adequou aos interesses dos grandes empresários. Apesar das metas governamentais intentarem evitar e coibir a concentração excessiva do capital e a formação de monopólios privados, principalmente em áreas de interesse social, como aponta a proposta do governo de Fernando Henrique Cardoso, o que se observou foi o inverso. Em muitos casos, a

consolidação de monopólios privados foi o resultado mais emblemático do processo de desestatização. Mediante tais pressupostos é que se abordou o contexto das reformas nos anos 90, discutindo se houve uma real mudança do papel do Estado e se a concessão dos serviços à iniciativa privada indica uma nova configuração da atuação Estatal, a partir do advento das Agências Reguladoras.

As Agências foram organizadas com o intuito de atuar como elo entre o Estado e o setor privado. Porém, seu maior objetivo consistia em diminuir a atuação do Estado na economia, já que segundo os formuladores da corrente de pensamento neoliberal, a economia sem a intervenção estatal tendia ao equilíbrio, uma vez que os agentes, através da racionalidade, se ajustam às perspectivas, desde que haja prioridade e acesso às informações (HAYEK, 1990).

Em princípio, a criação das Agências Reguladoras visava estabelecer a gestão privada dos serviços públicos, já que sua principal característica seria desonerar o Estado das funções de formulador, fiscalizador e regulador de políticas públicas para os diversos setores que foram privatizados.

De acordo com setores do empresariado¹, para que essas Agências atuassem de forma adequada fazia-se necessário que elas possuíssem um caráter autônomo e independente para atraírem capital nacional e estrangeiro.

Apesar de todos os debates acerca do papel burocrático desempenhado pelas Agências, no período de sua criação, sua função genuína de elaborar políticas e resolver os conflitos do setor privado não durou muito tempo. Sua atuação frente aos desentendimentos ocorridos entre as grandes empresas, a administração dos serviços públicos e o mercado se estendeu aos ministérios, levando os problemas diretamente ao Executivo Federal. Logo, a dependência das Agências Reguladoras em relação ao poder decisório do governo indica a existência de certa fragilidade na sua atuação. Segundo Diniz (2000), os conflitos e as tensões resultantes da atuação das Agências Reguladoras podem ser reflexos da rapidez das mudanças desencadeadas pelas próprias políticas governamentais.

O aprofundamento desses imbróglis se evidencia no Ante-Projeto de lei, elaborado recentemente, mais especificamente no segundo semestre de 2003, pela equipe de Governo do

¹ Esse ponto de vista foi expressado pela Abdib (Associação Brasileira da Infra-estrutura e da Indústria de Base) através de sugestões enviadas para os anteprojetos de lei durante a alteração das funções das Agências Reguladoras, pelo Sr. José Augusto Marques. Informações obtidas na Folha de São Paulo, 20 de outubro de 2003.

presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que expõe as dificuldades quanto à definição do papel das Agências Reguladoras.

No Capítulo II do Ante-Projeto, tratando da Prestação de Contas e do Controle Social das Agências, na Seção I, torna-se manifesta a submissão dessas instituições ao Poder Executivo. “As Agências Reguladoras deverão elaborar relatório anual circunstanciado de suas atividades, nele destacando o cumprimento da política do setor definida pelo Poder Executivo”².

Sob muitos aspectos, neste Ante-Projeto observa-se a centralização do Estado, posta em destaque no parágrafo 3 do Artigo 8, da Seção II (Do Contrato de Gestão) inclusa no Capítulo II. Este terceiro parágrafo contém os objetivos das Agências Reguladoras: I – compatibilizar as atividades regulatórias com as políticas públicas e os programas governamentais; II – aperfeiçoar o acompanhamento e o controle da gestão, promovendo maior transparência e controle social; III – aperfeiçoar as relações de cooperação, supervisão e fiscalização com o Poder Público.

Como último exemplo da penetração do Poder Executivo na atuação das Agências, pode-se lembrar a norma que admite um ouvidor nomeado pela Presidência da República, que, por sua vez, avaliará a instituição periodicamente, elaborando apreciações críticas sobre a atuação da Agência.

A reestruturação das Agências, como afirmou José Dirceu³, ex-ministro chefe da Casa Civil, “significou a uniformização e eliminação de dubiedades no papel das mesmas, devolvendo ao ministério a definição das políticas, que é papel do governo”.

Ora, como demarcar a função das Agências quando estas são, na prática, reguladas pelo Poder Executivo? Como refletir acerca do papel de descentralização e desconcentração política que constituíam os objetivos iniciais de criação das Agências? Até que ponto a maior articulação entre o Estado e as Agências Reguladoras vai de encontro com políticas de desenvolvimento?

Diante desse quadro, julga-se necessário tratar a questão mais cuidadosamente, pois a necessidade de alteração do poder decisório das Agências pode evidenciar uma tentativa de diminuir a exposição dessas instituições aos diversos grupos de interesse. Tais grupos, conhecidos também como *rent-seekers*, penetrariam na administração estatal, influenciando suas decisões. Neste sentido, cabe lembrar que um dos principais argumentos utilizados para a implementação de reformas no

² Ver PROJETO de lei sobre a organização das Agências Reguladoras, publicado no Diário Oficial da União, Seção 1, pg 1 e seguintes, no dia 23 de setembro de 2003.

³ Em entrevista concedida ao Jornal Folha de S. Paulo, no dia 8 de setembro de 2003.

escopo do Estado nos anos 90 é a minimização da atuação destes grupos, facilitando o poder de decisão. Alguns autores, como Bresser Pereira (1992) acreditavam que, através do exercício das funções regulatórias, o Estado possuiria uma atuação mais eficaz e que, portanto, a incorporação de reformas liberalizantes ampliaria sua função de orientação e coordenação do setor privado.

Conclusão

A discussão apontada, concentra seu eixo na atividade de regulação e a capacidade de o Estado brasileiro exercer eficientemente este papel, proveniente de reformas orientadas para o mercado. Segundo Velasco (1997), a construção do Estado regulador implica a reforma do aparato regulatório existente, ou seja, uma desregulação que precede ou se faz concomitantemente à criação de um novo sistema regulatório. Este processo gera fortes conflitos de interesses entre investidores, que desejam um sistema regulatório estável e previsível, objetivando o êxito no processo de acumulação de capitalista. Sendo as reformas econômicas dos anos 80 e 90 orientadas para uma redefinição dos limites dos espaços público e privado, em favor deste último, as desregulações e as novas regulações, pelo menos em tese, obedecem a esta lógica. “As desregulações buscam ampliar a auto-regulação, através de mecanismos de mercado, com a remoção de barreiras à competição e à mobilidade dos fatores de produção” (VELASCO, 1997, p.15).

Frente a tais conflitos travados na arena política, circundando a existência do Estado Planejador é que se tenta consolidar as reformas políticas e econômicas implementadas na década de 90, no Brasil. Dessa forma, um dos principais argumentos das reformas é que um Estado menor, reduzido em seu papel de agente produtor, teria

maior capacidade para enfrentar os grupos de interesse ou *rent-seekers*, recuperando sua capacidade de intervenção através das Agências Reguladoras. Cabe, então, indagar as possibilidades destas efetivarem tais objetivos.

Referências

- BRESSER PEREIRA, Luiz C. A crise do Estado. Ensaio sobre economia brasileira. São Paulo. NOBEL, 1992.
- BRASIL, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, 1995.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Proposta de governo: Mãos à obra Brasil. Brasília, 1994.
- DINIZ, Eli. Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais – Brasil anos 1990. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000.
- FIORI, José L. Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995.
- HAYEK, Friedrich. *O caminho da servidão*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.
- NETO, Floriano de Azevedo Marques. Agências Reguladoras – Instrumentos do Fortalecimento do Estado. São Paulo: ABAR, 2003.
- VELASCO, Luciano Jr. A economia Política das Políticas Públicas: as privatizações e a reforma do Estado. Rio de Janeiro: BNDES – IUPERJ, s/d.