Número 40 – novembro/dezembro/janeiro – 2014-15 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-1861

INSTITUIÇÕES, REGULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

André Vaz Lopes
Membro da carreira de Analista Administrativo da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Atualmente é Superintendente de Gestão Interna da Anvisa. Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas (Ensp/Fiocruz). Endereço eletrônico: andrevazlopes@gmail.com.

Pedro Ivo Sebba Ramalho
Membro da carreira de Especialista em Regulação da Anvisa. Atualmente é assessor do Ministro de Estado da Saúde. Doutor em Ciências Sociais (UnB). Endereço eletrônico: pedroivosr@gmail.com.

Introdução

O papel do Estado no desenvolvimento dos países sempre foi largamente estudado e há literatura científica robusta disponível sobre o tema. Em que pese a existência de teorias que divirjam em relação ao grau e a forma de intervenção do setor estatal no setor produtivo, há uma harmonia no entendimento da importância da atuação do Estado na indução do desenvolvimento. Nas últimas décadas, o Estado dos países desenvolvidos tem exercido, cada vez mais, a função reguladora, para promover o equilíbrio entre produção e consumo, normatizar e fiscalizar a qualidade dos bens e serviços ofertados e induzir o desenvolvimento.

O objetivo desse trabalho é discutir a relação entre regulação e desenvolvimento, tendo como referência a estrutura institucional dos países. Além dessa Introdução e da Conclusão, o trabalho se divide em duas seções. A primeira, intitulada "Burocracia, capacidade institucional do Estado, e desenvolvimento", discutirá o papel dos Estados no desenvolvimento dos países, com destaque para a relevância da burocracia e suas parcerias (com autonomia) com o empresariado, ou seja, a inserção do Estado na sociedade. A segunda seção, por sua vez, apresenta uma síntese das características do processo de reforma administrativa levada a cabo no Brasil durante a década

de 1990 para dar relevância a uma novidade institucional surgida no país, as Agências Reguladoras. O tema das Agências Reguladoras brasileiras é abordado com especial destaque para o enfoque da autonomia e do insulamento pretendidos no modelo original, e do potencial dessas instituições de promover o desenvolvimento nacional por meio de sua inserção na estrutura social, do estabelecimento de laços de confiança mútuos entre Estado, sociedade e empreendedores, e do fortalecimento da credibilidade política e estabilidade de longo prazo.

1 Burocracia, capacidade institucional do Estado, e desenvolvimento

Já em 1967, Kleber Nascimento apontava que "a eficiência administrativa requer as categorias weberianas burocratizantes, porém requer também iniciativa, inovação, criatividade, capacidade de auto-ajustamento e competência como base do processo decisório" (NASCIMENTO apud OLIVEIRA, 1970. p. 56)

As colocações de Nascimento coadunam com os estudos de Evans (1993), mostrando que a burocracia profissionalizada, por si só, não é capaz de garantir que o Estado adote uma postura que concorra para o desenvolvimento do país. Ao contrário, a autonomia excessiva, sem mecanismos de controle e interação com a sociedade acabam por distanciar as instituições públicas dos interesses coletivos.

A visão que a sociedade desenvolveu a respeito da burocracia estatal destorcem, de certa maneira, o verdadeiro problema existente. Não é o excesso de burocracia, na concepção weberiana, que causa a ineficiência do Estado, mas sim a sua inexistência ou incompletude. Evans (1993) argumenta que a substituição de um sistema de administração patrimonialista e clientelista por uma burocracia estatal profissional é uma condição necessária, embora não suficiente, para o desenvolvimento econômico e social do país.

Para o bom funcionamento de uma burocracia profissional, Weber indica que deve haver um "insulamento" do aparato estatal do restante da sociedade, como forma de evitar o risco de captura e preservar os burocratas de interferências do meio político e do mercado.

Na concepção weberiana, a existência de uma burocracia profissional, meritocrática e autônoma é fundamental para a eficiência do Estado. As estruturas estatais deveriam ser isoladas e protegidas das influências do meio externo, como forma de garantir a sua autonomia e impedir o risco de captura dos burocratas pelos políticos e/ou pelo mercado. Em estudo comparativo entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, Evans (1993) corrobora as colocações de Weber, indicando que há uma clara relação entre a

consolidação de uma burocracia estatal profissional e o desenvolvimento econômico do país. Na concepção weberiana, à primeira vista, o insulamento burocrático e a autonomia proposta às Agências Reguladoras seriam suficientes para maximizar a capacidade institucional do Estado na promoção do desenvolvimento e do bem-estar coletivo, no âmbito do seu escopo de atuação, mais precisamente a regulação de serviços estatais não exclusivos e a promoção do mercado regulado.

Contudo, o insulamento e a autonomia por si só não significam necessariamente um interesse no desenvolvimento, tanto no sentido estreito de crescimento econômico quanto no sentido mais amplo de melhoria do bem-estar. Enquanto Weber afirmava que a relação entre Estado e sociedade seria uma ameaça à sua autonomia, Evans vai além, e afirma que a relação sinérgica entre o público e o privado é essencial para otimizar a própria intervenção do Estado na formulação de políticas e na estruturação do mercado. Para o autor, o papel do Estado exige "mais do que um aparelho administrativo insulado corporativamente coerente. Exige inteligência acurada, inventividade, repartições ágeis e respostas elaboradas a uma realidade econômica mutável. Tais argumentos exigem um Estado que é muito mais inserido na sociedade que insulado" (EVANS, 1993, p. 113).

Evans sustenta o papel central do Estado na promoção do desenvolvimento e do bem-estar coletivo. Complementarmente às idéias de Weber, porém, afirma que essa centralidade apóia-se no que ele chama de autonomia inserida, a qual representa uma combinação da burocracia tipicamente weberiana com uma intensa conexão com a estrutura social circundante (EVANS, 1993).

Apesar de reconhecer a importância do insulamento burocrático, Evans aponta que diversos estudos (AMSDEM, 1985, 1989, 1992; GERSCHENKRON, 1962; HIRSCHMAN, 1958, 1967, 1973; WADE, 1982, 1985, 1990; apud EVANS, 2004) indicam que o Estado dificilmente consegue realizar programas que levem ao desenvolvimento dos países, sem algum tipo de parceria ou ligação com grupos sociais. Evans (2004) indica ainda que os Estados devem estar "inseridos" de alguma forma na sociedade para conseguirem êxito na promoção do desenvolvimento econômico e social.

Para Evans (1993) a capacidade institucional do Estado na busca pelo desenvolvimento pode ser entendida, portanto, como a capacidade da burocracia de aliar insulamento e parceria. A burocracia deve possuir autonomia suficiente para satisfazer os interesses coletivos em detrimento de interesses particulares, minimizar as interferências indevidas do mercado regulado e permitir a continuidade das suas atividades independente das posições políticas do governo em vigor. Contudo, estas burocracias devem buscar a "inserção" na sociedade de a forma a captar as necessidades desta e não impedir a governabilidade dos políticos eleitos no direcionamento das políticas públicas.

Em estudo comparativo entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, Evans (1993) identificou que os Estados desenvolvimentistas direcionam a transformação industrial, organizando-se internamente de acordo com o modelo da burocracia weberiana: recrutamento por mérito e altamente seletivo. As carreiras são estruturadas e possuem compensações de longo prazo, o que cria compromisso e coerência corporativa. Há autonomia das instituições públicas, porém sem isolamento da sociedade. Ou seja, são estabelecidas formas de parceria entre o Estado e a sociedade organizada.

O Estado brasileiro é caracterizado pela criação de "bolsões de eficiência" dentro da burocracia, modernizando a estrutura do Estado por "adição" e não por "transformação". Sem conseguir alterar todo o aparato estatal, determinadas instituições são insuladas como forma de preservá-las das interferências, especialmente políticas, e do risco de captura. Apesar de muitos problemas, o Estado consegue representar um papel preponderante em promover o crescimento e a industrialização.

Evans indica, portanto, que tanto a autonomia quanto a parceria, isoladamente, podem produzir resultados ruins para o país. Sem autonomia, parceria e captura se confundem. A autonomia, por sua vez, isoladamente não significa necessariamente um interesse no desenvolvimento, tanto no sentido estreito de crescimento econômico quanto no sentido mais amplo de melhoria do bem-estar. O segredo do Estado desenvolvimentista se encontra então na combinação entre autonomia e parceria, o que o autor chama de autonomia inserida (EVANS, 1993).

Para Moraes *et al* (2010), o desafio que se impõe é a construção de um Estado "inteligente", proativo e voltado para uma estratégia de desenvolvimento nacional. Segundo os autores, o governo central passará cada vez mais a ser um núcleo estratégico de inteligência e coordenação, devendo desenvolver em seus servidores as competências de articulação e negociação.

José Celso Cardoso Júnior (2011) aponta que o Estado é parte integrante da sociedade e da economia e não pode ser visto como um ente "externo e coercitivo aos movimentos da sociedade e da economia, dotado de racionalidade única, instrumentos suficientes e capacidade plena de operação" (CARDOSO JR, 2011, p. 488), necessitando se integrar e relacionar com outros atores nacionais e internacionais para implementar um projeto de desenvolvimento.

O conceito de desenvolvimento não se confunde com o de crescimento econômico. Enquanto o crescimento econômico pode ser entendido como o aumento da capacidade produtiva e da acumulação de capita, o desenvolvimento abarca também a melhoria na qualidade de vida e na estrutura econômica do país. Nas palavras de Sicsú (2009) Um projeto de desenvolvimento é uma construção política da sociedade, significando algo bem mais abrangente que o simples crescimento da economia.

O desenvolvimento busca a construção de uma sociedade

> *democrática, tecnologicamente avançada, com emprego e moradia dignos para todos, ambientalmente planejada, com uma justa distribuição de renda e da riqueza, com igualdade plena de oportunidades e com um sistema de seguridade social de máxima qualidade e universal (Sicsú, 2009, p. 20).*

Para Bresser-Pereira, o desenvolvimento é "um processo de transformação econômica, política e social, através do qual o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo" (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 31). Segundo o autor, se houver crescimento em apenas uma dessas áreas, isoladamente, o desenvolvimento terá sido superficial e não alcançará o crescimento do padrão de vida da população.

Para Evans (1993), três ondas de pensamento surgiram na segunda metade do século XX para explicar a relação entre o Estado e o desenvolvimento. A primeira onda se iniciou no pós-guerra, nas décadas de 50 e 60 com o pensamento que o Estado deveria promover uma mudança estrutural, acelerando a industrialização, modernizando a agricultura e fornecendo infra-estrutura para a urbanização.

O fracasso constatado na maioria dos Estados, especialmente do "terceiro mundo", em introduzir as mudanças esperadas, fizeram com que o Estado passasse a ser visto, nos anos 70, como um obstáculo ao desenvolvimento. Dentre outras teorias surgidas à época, pregava-se a necessidade do Estado mínimo, e o tamanho da máquina pública era relacionada a ineficiência e a corrupção. Evans aponta ainda que o declínio no comércio internacional, a elevação das taxas de juros e a diminuição dos empréstimos comerciais contribuíram para a formação dessa segunda onda de pensamento sobre a relação entre o Estado e o desenvolvimento.

Ao fim dos anos 80, surgiram novas dúvidas acerca de se o ajuste estrutural proposto na segunda onda, era suficiente para assegurar o crescimento futuro. O reconhecimento da importância do Estado como indutor do desenvolvimento voltou à tona, e a resposta para as dúvidas quanto ao desenvolvimento não estava na desconstrução do Estado, mas sim na sua reconstrução. Segundo Evans (1993),

> *o reconhecimento da importância da capacidade de ação do Estado — não apenas no sentido da perícia e perspicácia dos tecnocratas no interior do aparelho de Estado, mas também no sentido de uma estrutura institucional que seja durável e efetiva — é característica da "terceira onda" de pensamento sobre o Estado e o desenvolvimento. As expectativas otimistas irrealistas relativas ao Estado enquanto instrumento de desenvolvimento, que caracterizaram a "primeira onda", foram exorcizadas, mas também o foram as visões utópicas de que o papel do Estado podia se limitar ao policiamento para impedir violações de direitos de propriedade (EVANS, 1993, p. 108).*

Na visão de Evans, a discussão atual não deve estar centrada na quantidade de intervenção estatal, e defende que o intervencionismo é um fato. Trata-se, na visão do autor, de discutir, portanto, qual tipo de intervenção os Estados devem admitir.

Na perspectiva weberiana, o Estado era útil aos mercados, e a sua capacidade em sustentar o processo de acumulação de capital depende da burocracia ser uma corporativamente coerente, onde os burocratas vêem os objetivos corporativos como a melhor forma de maximizar seus interesses individuais. Sob essa visão, enquanto o Estado sustentar uma estrutura estável de regras permitindo, tornando os retornos sobre os investimentos previsíveis, os agentes privados se responsabilizariam pelo crescimento econômico. No modelo weberiano, o Estado é um apoio essencial ao capital privado, mas não se constitui como um agente transformador. Para Polanyi (2000), um Estado efetivo não era apenas um auxiliar do mercado, mas sim um pré-requisito essencial à formação das relações de mercado.

Gerschenkron e Hirschman (*apud* EVANS, 2004) sugerem que a atuação do Estado deve ir além do que foi definido por Weber. Os autores não contrariam a importância de uma estrutura burocrática competente, coerente, mas sugerem que apenas isso não seria suficiente para o crescimento econômico.

Na concepção gerschenkroniana/hirschmaniana, não é suficiente diminuir a percepção de riscos. O empresariado deve ser seletivamente estimulado, complementado e reforçado. A questão principal esta centrada na disposição do empresariado em assumir riscos. Como solução, o Estado teria que ir além de apenas criar um ambiente estável e promover financiamento, devendo atuar como um “banco de investimentos”, encorajando o setor privado a investir em atividades transformadoras.

Os argumentos dos autores se baseiam no fato que o capital não é o principal ingrediente que falta. O que impede a transformação industrial é uma carência de percepção de oportunidades por parte do empresariado, e o Estado pode estimular a tomada de decisão nesse sentido. O crescimento econômico, portanto, requer o aumento da capacidade empresarial e a criação de novas forças produtivas. Isso não é função exclusiva do mercado, pois requer um envolvimento do Estado na promoção e coordenação do sistema produtivo privado.

Isto, por sua vez, exige conexões mais íntimas com agentes econômicos privados, exige um Estado que seja mais "inserido" na sociedade e não isolado dela, conforme definido anteriormente por Evans.

2 Brasil: reforma gerencial da década de 1990

A última grande reforma administrativa no Brasil ocorreu na década de 1990, como uma resposta, segundo Bresser-Pereira, “ao processo de globalização

que reduziu a autonomia dos Estados de formular e implementar políticas, e principalmente à crise do Estado que começa a se delinear mundialmente nos anos 1970, mas que só assume plena definição nos anos 1980" (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 17).

A chamada Reforma Gerencial possuía três objetivos centrais: aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência; melhorar a qualidade das decisões estratégicas; e assegurar o caráter democrático da administração pública. As ações dos serviços do Estado deveriam se voltar para o atendimento dos cidadãos, visando a criação de um novo modelo de administração pública focado em resultados e na qualidade dos serviços prestados (BRASIL, 1995).

De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Estado, previa-se uma redefinição do papel do Estado, passando de responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, para um papel de promotor e regulador (NUNES et al., 2007).

Em maio de 1996, o Conselho de Reforma do Estado (CRE), criado pelo Decreto nº 1.738, de 8 de dezembro de 1996, decidiu recomendar à Câmara de Reforma do Estado da Presidência da República a "adoção de providências para a construção do marco legal dos entes reguladores" (BRASIL, 1997). Para o CRE, o aparato regulatório existente era "enorme, obsoleto, burocratizante e, em essência intervencionista, sendo necessário primeiro desregular para, a seguir, regular por novos critérios e formatos mais democráticos, menos intervencionistas e burocratizados." (BRASIL, 1996). Naquela oportunidade, previa-se que as Agências fossem instituições dotadas de autonomia e independência decisória; celeridade processual e simplificação das relações mantidas com os consumidores, usuários e investidores; participação de usuários, consumidores e investidores no processo de elaboração de normas regulamentares; e estabilidade dos seus dirigentes.

O CRE recomendou, ainda, que a função regulatória deveria ter como objetivos promover e garantir a competitividade do mercado regulado; garantir os direitos dos consumidores e usuários dos serviços públicos; estimular o investimento privado, nacional e estrangeiro, nas empresas prestadoras de serviços públicos e atividades correlatas; buscar a qualidade e segurança dos serviços públicos, aos menores custos possíveis para os consumidores e usuários; garantir a adequada remuneração dos investimentos realizados nas empresas prestadoras de serviço e usuários; dirimir conflitos entre consumidores e usuários, de um lado, e empresas prestadoras de serviços públicos; e prevenir o abuso do poder econômico por agentes prestadores de serviços públicos.

Assim como em outras reformas administrativas, buscou-se isolar determinadas instituições consideradas estratégicas das interferências do sistema político e do mercado, oferecendo-lhes autonomia e burocracia profissionalizada. Nesse caso, as Agências Reguladoras teriam sido premeditadamente insuladas burocraticamente do restante do aparato estatal,

devendo gozar de privilégios processuais na Justiça Federal e carreiras de Estado caracterizadas pela meritocracia na sua seleção e ingresso. Este modelo, aliado ao estabelecimento de um contrato de gestão junto aos Ministérios supervisores, protegeria as Agências das demandas clientelistas e poderia assegurar maior responsabilização e controle pelo sistema político (COSTA, 1999).

2.1 Agências Reguladoras brasileiras: autonomia e relações institucionais

O processo de "agencificação" no Brasil foi inaugurado em 1996 com a criação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), como uma autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério de Minas e Energia. Depois disso foram criadas outras nove Agências, tanto na regulação de atividades ligadas à infraestrutura como no campo social, conforme **Quadro 1**, abaixo.

QUADRO 1 – CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS BRASILEIRAS

Agência	**Ministério Relacionado**	**Lei de Criação N°**	**Decreto de instalação N°**	**Tipo de Regulação**
Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)	Minas e Energia	9.427, de 26 de dezembro de 1996	2.335, de 6 de outubro de 1997	Econômica
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	Comunicações	9.472, de 16 de julho de 1997	2.338, de 7 de outubro de 1997	Econômica
Agência Nacional do Petróleo (ANP)	Minas e Energia	9.478, de 6 de agosto de 1997		Econômica
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	Saúde	9.782, de 26 de janeiro de 1999	2.455, de 14 de janeiro de 1998	Social
Agência Nacional de Águas (ANA)	Meio Ambiente	9.984, de 17 de julho de 2000	3.692, de 19 de dezembro de 2000	Sicial (Ambiental)
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	Saúde	9.961, de 28 de janeiro de 2000	3.327, de 5 de janeiro de 2000	Econômica e Social
Agência Nacional de Transportes Aquáticos (Antaq)	Transportes	10.233, de 5 de junho de 2001	4.122, de 13 de fevereiro de 2002	Econômica
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	Transportes	10.233, de 5 de junho de 2001	4.130, de 13 de fevereiro de 2002	Econômica
Agência Nacional do Cinema (Ancine)	Cultura	MP no 2.228, de 6 de setembro de 2001		Social (Incentivo)
Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)	Secretaria de Aviação Civil (Presidência da República)	11.182, de 27 de setembro de 2005	5.731, de 20 de março de 2006	Econômica

Fonte: ABRUCIO, Fernando Luiz; PÓ, Marcos Vinicius a*pud* LOPES, André Vaz;

Ramalho (2007) aponta que a criação das Agências Reguladoras representou a principal mudança no arranjo institucional brasileiro a partir da década de 1990, definindo um novo paradigma de intervenção estatal especialmente no setor de infraestrutura, em que pese o fato da regulação não ter surgido no Brasil a partir da criação das Agências. Ainda segundo Ramalho, a independência administrativa, a autonomia financeira, a ausência de subordinação ao Ministério supervisor e a estabilidade e mandato fixo dos dirigentes são características marcantes das Agências.

A direção das Agências é exercida por um colegiado formado por três a cinco diretores, dentre os quais um preside a instituição. A nomeação desses dirigentes é prescindida de sabatina pelo Senado, sendo vedada a exoneração *ad nutum*, ou seja, por vontade pura e simples do chefe do executivo.

Tais características buscavam refletir uma estabilidade decisória e um ambiente propício para o desenvolvimento do setor produtivo, além de garantir segurança aos usuários dos serviços regulados. Tal independência e autonomia acarretam um isolamento do corpo técnico das Agências dos demais entes de governo e do próprio setor regulado.

Além disso, a própria natureza eminentemente técnica das Agências, acirrara pela verticalização das suas atividades e o avanço tecnológico dos produtos e serviços por elas regulados, ensejam uma especialização dos seus quadros de pessoal, levando a um natural insulamento burocrático dessas instituições (RAMALHO, 2009).

Para Majone, uma das conseqüências do Estado Regulador é a ascensão das agências especializadas atuando de forma autônoma em relação ao governo central.

> *A redistribuição de renda e a gestão macroeconômica exigem um alto nível de centralização na formulação de políticas e na administração. Daí um serviço público unificado, grandes empresas nacionalizadas e burocracias do bem-estar social expandidas serem instituições características do Estado positivo. As demandas administrativas do exercício da normatividade, todavia, são bastante diferentes. Essas demandas são melhor atendidas por organizações flexíveis e altamente especializadas que gozem de autonomia considerável no processo de tomada de decisões: as agências reguladoras independentes (MAJONE, 1999, p. 19)*

As Agências independentes, além do conhecimento técnico especializado e a experiência específica do seu foco de atuação, possuem como significativa vantagem em relação aos demais órgãos estatais, a possibilidade de assumir compromissos dotados, ao conjuntamente, de credibilidade política e estabilidade de longo prazo.

A democracia que prevê a realização de eleições em períodos regulares, ao mesmo tempo que possibilita a alternância de poder, dificulta o comprometimento dos políticos eleitos com ações de longo prazo que ultrapassem os seus mandatos. A existência de Agências independentes, autônomas em relação ao jogo político, possibilitam a construção de marcos normativos que assegurem estabilidade e confiabilidade àqueles que desejem aportar grandes capitais em investimentos com tempo de maturação e retorno elevados, como obras de infraestrutura, petróleo, gás e energia elétrica.

A delegação do poder normativo e regulatório do núcleo central do governo para as Agências Reguladoras, e a caracterização dessas instituições como autarquias autônomas, independentes e com direção estável, além de isolá-las do jogo político e das pressões de grupos de interesse, conferindo maior credibilidade na sua atuação e maior possibilidade de atendimento ao interesse coletivo e detrimento de interesses de determinados grupos, gera maior confiança por parte do setor produtivo de que os marcos regulatórios não sofrerão alterações de maneira abrupta para atendimento de compromissos eleitorais.

Se por um lado as Agências Reguladoras representam o mais importante exemplo de insulamento burocrático na história recente do Estado brasileiro, por outro, as iniciativas de “desinsulamento” e aproximação com a sociedade que vem sendo implementadas por esses órgãos também representam os maiores avanços de transparência e participação social no aparato estatal federal. Contrato de gestão, ouvidorias, conselhos consultivos e técnicos, agenda regulatória e análise de impacto regulatório representam um conjunto de ações que possibilitam a integração institucional das Agências com a sociedade, o setor produtivo regulado e o próprio meio político.

A autonomia e independência das Agências são características basilares para garantir a estabilidade decisória e o afastamento das práticas clientelistas características do setor público brasileiro. O isolamento das Agências das pressões políticas e econômicas foi buscada por meio de uma conformação burocrática profissionalizada, com estabilidade de mandatos dos seus dirigentes, ingresso de servidores públicos por meio de concursos, com remuneração e qualificação elevados. No entanto, Schneider (1995) avalia o insulamento sob outro prisma, envolvendo critérios de nomeações e circulação dos burocratas.

Sob esse aspecto, paradoxalmente, ao mesmo tempo que a especialização dos conhecimentos dos reguladores levam a um isolamento e empoderamento natural (MAJONE, 1999; RAMALHO, 2007) a sua fixação no órgão favorece a criação de laços pessoais informais com o setor regulado, criando os anéis burocráticos denominados por Fernando Henrique Cardoso, caracterizados por ligações entre a burocracia estatal e o setor privado que extrapolam as diretrizes do próprio Estado, devido ao poder adquirido pelos burocratas. Na

impossibilidade de constituírem mecanismos de controle sobre a instituição pressões, os grupos de interesse privados criam uma espécie de teia que conectando os empresários, os servidores do Estado e os próprios políticos, segundo interesses e objetivos diversos.

Adicionalmente, a falta de critérios estabelecidos para ascensão na carreira e a ocupação de cargos de alto escalão, tendem a vincular os burocratas das Agências aos seus "patrocinadores" individuais, os comprometendo com determinados atores que teriam a possibilidade de elevá-los a posições estratégicas dentro da instituição (LOPES, 2013).

Tais efeitos teriam conseqüências contrárias à autonomia das Agências, uma vez que contribuiria para a cooptação dos burocratas pelo setor produtivo e pelo meio político. Assim, ainda que o desenho institucional tenha como objetivo o insulamento das Agências, o padrão de carreira adotado e a forma de ocupação de cargos gerenciais caminham na direção contrária do fortalecimento da autonomia, conforme apontado por Schneider (1994).

Em relação ao arranjo institucional das Agências, ao mesmo tempo em que há uma cobrança por uma atuação técnica e isenta, sem interferências políticas e "captura" pelo mercado, são também constantes as críticas sobre o seu grau de autonomia, baixa adesão às diretrizes de governo e insuficiência de mecanismos de participação e controle social.

Ainda que seja importante a autonomia e um certo grau de insulamento das Agências, dado o seu escopo de atuação e o seu papel no desenvolvimento econômico e social do país, as parcerias e inter-relações com a sociedade são imprescindíveis. Essas relações extrapolam a participação apenas de usuários e órgãos de defesa do consumidor. As parcerias devem incluir especialmente o setor produtivo e o meio político para a implantação de um projeto de desenvolvimento que vá além do mero crescimento econômico (LOPES, 2013). O Estado necessita de autonomia para garantir a busca pelo bem estar da coletividade e não o atendimento à interesses individuais, e de inserção para buscar as parcerias necessárias junto à sociedade para o desenvolvimento produtivo. A "autonomia inserida", citada por Evans, portanto, é o segredo organizacional para a eficácia do Estado desenvolvimentista (EVANS, 1993).

A inserção na estrutura social circundante às Agências extrapola o conceito de controle social, pois não se condicionam apenas à sociedade civil organizada, ao cidadão comum, com foco na responsabilização ou transparência das ações estatais. As parcerias devem existir também com o meio político e o mercado privado, como forma de estabelecer laços de confiança mútuos entre Estado,

sociedade e empreendedores, aumentando assim o desempenho desses atores em direção ao desenvolvimento. As parcerias devem, portanto, se voltar para a formulação, construção e implementação das políticas de governo, e, no caso das Agências, dos marcos regulatórios, como forma de apoio ao desenvolvimento econômico e do bem-estar social.

Se a finalidade do Estado é promover o desenvolvimento econômico e social do país, concorrendo assim para a melhoria da qualidade de vida da população, as metas e planos das instituições estatais deveriam ser alinhados aos anseios e necessidades da própria sociedade. As Agências Reguladoras devem, portanto, captar dos setores que regulam as expectativas em relação à regulação que levariam a um crescimento do setor produtivo. Junto à sociedade, às Agências devem buscar as necessidades de melhoria de qualidade e acesso a bens e serviços que contribuiriam para o seu bem estar. Junto ao meio político, é necessário colher as diretrizes pensadas por aqueles que foram eleitos pelo povo para representá-los e construir um projeto de desenvolvimento para o país (LOPES, 2013).

Conclusão

A criação das Agências Reguladoras no Brasil teve como principal objetivo atrair os investimentos privados para os setores produtivos que estavam deixando o monopólio estatal. A existência de instituições estáveis e independentes das vontades políticas proporcionariam segurança às empresas interessados em absolver os serviços que estavam sendo privatizados no início da década de 90, sem que fossem surpreendidas por mudanças de rumo repentinas no plano regulatório. A atuação das Agências Reguladoras, portanto, foi vista no seu início como de vital importância para o crescimento econômico do país.

Mas o objetivo da regulação não se restringe apenas a promover o crescimento econômico do país. A correção de falhas de mercado relacionadas à assimetria de informações e externalidades negativas se revelam também importantes para a sociedade, especialmente no campo da saúde e do meio ambiente. A atuação na correção de tais falhas aproxima ainda mais atuação das Agências Reguladoras da promoção do desenvolvimento, no sentido descrito anteriormente. Ao atuar como órgão garantidor da qualidade e segurança do bem ou serviço prestado pelo setor produtivo, ao promover a concorrência leal e favorecer a prática de preços justos, ao garantir o abastecimento de produtos e serviços essenciais à população, e reduzir os riscos inerentes aos produtos

ofertados pelo mercado, as Agências Reguladoras contribuem para a melhoria da qualidade de vida da população e consequentemente o desenvolvimento social do país.

As Agências Reguladoras estabelecem limites para a atuação dos agentes econômicos, para que não haja concentração de mercado que prejudique a concorrência e consequentemente a qualidade dos bens e serviços ofertados. A criação de um ambiente regulatório adequado atrai investimentos privados, em especial àqueles de logo prazo. Porém a atuação das Agências não para na função estabilizadora. As Agências possuem ainda um função redistributiva, de universalização ou crescimento do acesso da população à bens e serviços que contribuam para a melhoria da qualidade de vida. Dessa forma, as Agências contribuem para o desenvolvimento do país.

Ainda que se constitua um modelo ainda precário ou inconcluso, Ramalho (2007) observa uma aproximação entre as Agências Reguladoras e a sociedade organizada. Analisando as gramáticas políticas descritas por Nunes (2003), Ramalho identifica nas Agências uma evolução do "corporativismo estatal" para o "corporativismo societal", com a ampliação dos atores interessados por meio de múltiplas organizações que precisam agora disputar espaços entre si. O universalismo de procedimentos seria hoje maior do que antes, como conseqüência da ampliação da participação e do controle social que fizeram com que as Agências buscassem a super-procedimentalização como forma de justificar e respaldar a sua atuação. O insulamento burocrático é visto pelo autor como uma tendência natural do conhecimento especializado das Agências e da independência dos seus dirigentes. Por outro lado, os mecanismos de *accontability* e transparência que vêm sendo implementados pelas Agências representam uma aproximação entre o ente regulador e a sociedade, especialmente o setor econômico. Dessa forma, pode-se concluir que as Agências também contribuem para o desenvolvimento político ao representar um novo modelo de relações entre o público e o privado no Brasil.

A criação de mecanismos que garantam a sensação de segurança para que empresários invistam em grandes empreendimentos, é parte integrante de um projeto de desenvolvimento de um país. Ao assumir um papel ao mesmo tempo autônomo e parceiro do setor produtivo, as Agências Reguladoras contribuem com essa segurança, garantindo a estabilidade de regras e captando as necessidades do empresariado.

Conforme apontado por Evans (1993), a autonomia e parceira devem caminhar lado a lado. E existência de apenas uma dessas características pode levar à um insucesso do Estado na busca pelo desenvolvimento. Na medida em que a

sociedade civil evolui, novos atores se organizam e formam um novo grupo de pressão e interesses sobre o Estado. O cidadão e os empresários cobram mais do poder público, seja daqueles que operacionalizam as políticas públicas, seja dos próprios formuladores e indutores dessas políticas.

Se o Estado não esta organizado de forma coerente e profissional, com uma burocracia consolidada, as pressões da sociedade tendem a caminhar para a captura dos burocratas por determinado grupo de interesses. Por outro lado, se o Estado torna-se autônomo, protegido, insulado totalmente dessas pressões, ele pode se tornar um predador, tendo seu olhar voltado apenas para si e, sem controle, ter como objetivos apenas os interesses individuais dos burocratas do seu interior.

Referências Bibliográficas

ABERBACH, J., ROCKMAN, B. e PUTNAM, R. **Bureaucrats and politicians in Western democracies**. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1981.

ABRUCIO, Fernando Luiz; PÓ, Marcos Vinicius. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 40(4):679-98, Jul/Ago, 2006.

ABRUCIO, Fernando L, PEDROTI, Paula e PÓ, Marcos V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas, In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando L. e PACHECO, Regina S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI, FGV, Rio de Janeiro, 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Profissionalização do serviço público federal. In: ANDRADE, Regis de Castro; JACCOUD, L. (Orgs.). **Estrutura e organização do poder Executivo**. Brasília: ENAP/SAF, 1993.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos & SPINK, Peter. (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. São Paulo: Editora FGV, 1998.

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

BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República. Brasília: 1995. Disponível em

https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM. Acesso em 03/07/2011.

BRASIL. **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.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: SACHS, Igancy; WILHEIM, Jorge e PINHEIRO, Paulo Sérgio (Orgs.). **Brasil**: Um Século de Transformações. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos & SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998, pp. 237-270.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, 42(2), 2008, p. 391-410

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Fundação Escola Nacional de Administração Pública, v. 47, n. 1 (jan.-abr.). Brasília: ENAP, 1996, p. 7-29.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In: PETRUCCI, V. e SCHWARZ, L. (Org.). **Administração Pública Gerencial**: a reforma de 1995. Ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: Editora Universidade de Brasília/ENAP, 1999.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil**: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. 5. ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

COSTA, N. R. Reforma administrativa, previsibilidade decisória e eficiência do estado. In: PETRUCCI, V. & SCHWARZ, L. **Administração pública gerencial: a reforma de 1995**. Brasília: Universidade de Brasília/ENAP, 1999.

COTTA, Tereza Cristina. Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural. **Texto para discussão n° 21**. Brasília: ENAP, 1997.

EVANS, Peter. **Autonomia e Parceria**: Estados e Transformação Industrial, Rio de Janeiro, UFRJ, 2004.

EVANS, P. O Estado como Problema e Solução. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n.28 e 29, p. 107-156, 1993.

EVANS, Peter; RAUCH, James. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth. **American Sociological Review,** 64, 748-765, 1999.

GAETANI, Francisco. Com Quem Governar? Dilemas da Montagem de Equipe no Executivo Federal. In: **Balanço da Reforma do Estado no Brasil**: A Nova Gestão Pública. Brasília: MP/SEGES, 2002.

GEDDES, Barbara. **Politician's dilemma**: building state capacity in Latin America. Berkeley: Univ. of California, 1996.

GOUVÊA, Gilda F. Portugal. **Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994.

LODI, João Bosco. **História da Administração**. 5ª Ed. São Paulo. Pioneira, 1977.

LOPES, André Vaz. **A Burocracia das Agências Reguladoras**. Dissertação de Mestrado. Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca. Fundação Oswaldo Cruz, 2013.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. **Burocracia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. cap. 1, p. 27-71.

MAJONE, Giandomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador: causa e consequências de mudanças no modo de governança. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 1, p. 5-35, 1999.

MARCONI, Nelson. O perfil da burocracia brasileira federal (1995-2002) In: ABRUCIO, Fernando Luiz e LOUREIRO, Maria Rita (Orgs.). **O Estado Numa Era de Reformas**: Os Anos FHC - Parte 1. Brasília: MP, SEGES, 2002.

MARTINS, Luciano. **Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1991.

MARTINS, Luciano. Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil. **Cadernos ENAP nº8**. Brasília: ENAP, 1997.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial – a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, Ano 48, Nº1. 1997.

MERTON, Robert K. **Sociologia**: Teoria e Estrutura. Tradução de Miguel Maillet. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

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

NUNES, Edson; NOGUEIRA, André; MOLHANO, Leandro; ANDRADE, Helenice; COUTO, Cátia C. **Agências Reguladoras e Reforma do Estado no**

Brasil: Inovação e Continuidade no Sistema Político-Institucional. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Garamond LTDA, 2007. 335p

NUNES, Edson; COUTO, Cátia C; ANDRADE, Helenice. **Agências reguladoras**: o governo Lula e o mapeamento do noticiário sobre as mudanças nas agências reguladoras. Rio de Janeiro: UCAM/DATABRASIL, 2005 (Documento de Trabalho).

NUNES, Edson; MOLHANO, Leandro; PEIXOTO, Vitor. **Agências Reguladoras no Brasil**. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2007 (Documento de Trabalho).

OCDE. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Relatório sobre a Reforma Regulatória no Brasil**: Fortalecendo a governança para o crescimento. Brasília, 2008a. Disponível em:<http://www.seae.fazenda.gov.br/destaque/bb-ocde-relatorio-sobre-a-reforma-regulatoria>. Acesso em: 03/07/2011.

OLIVEIRA, Gercina Alves. A Burocracia Weberiana e a Administração federal Brasileira. **Revista de Administração Pública**, jul./dez. 1970, p. 47-74. FGV, Rio de Janeiro.

PECI, Alketa. Reforma regulatória brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 11, n.1, p. 11-30, 2007.

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. **A Gramática Política das Agências Reguladoras:** comparação entre Brasil e EUA. Tese de doutorado. Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas. Universidade de Brasília, 2007.

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (Org.). **Regulação e Agências Reguladoras:** governança e análise de impacto regulatório. Brasília: Anvisa, 2009.

RAUCH, James; EVANS, Peter Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries. **Journal of Public Economics,** 75, 49-62, 2000.

SCHNEIDER, Ben Ross. **Burocracia pública e política industrial no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré, 1994.

SCHNEIDER, Ben Ross. 1995. A conexão da carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático. Revista do Serviço Público, 119 (1) 9-43. Jan-abr 1995.

SICSÚ, João. Construção de uma estratégia de desenvolvimento. In: SICSÚ, João; CASTELAR, Armando (Org.). **Sociedade e economia**: estratégias de crescimento e desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2009.

WEBER, Max. **Ensaios de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1971.

WEBER, Max. **Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída**. Os Pensadores, Vol. XXXVII. São Paulo: Ed. Abril, 1974.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade.** Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

Referência Bibliográfica deste Trabalho:

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

LOPES, André Vaz. RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 40, novembro/dezembro/janeiro, 2014-2015. Disponível na Internet: < http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-40-NOVEMBRO-2014-ANDRE-LOPES-PEDRO-IVO.pdf>. Acesso em: xx de xxxxxx de xxxx

Observações:

1) Substituir "x" na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.
2) A REDAE - Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Numbe*r), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: **ISSN 1981-1861**
3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, acompanhados de foto digital, para o e-mail: redae@direitodoestado.com.br
4) A REDAE divulga exclusivamente trabalhos de professores de direito público. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser encaminhados em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura do título do trabalho da qualificação do autor, constando ainda na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.
5) Assine gratuitamente notificações das novas edições da REDAE – Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico por e-mail: http://www.feedburner.com/fb/a/emailverifySubmit?feedId=873323
6) Assine o feed da REDAE – Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico através do link: http://feeds.feedburner.com/DireitoDoEstado-RevistaEletronicaDeDireitoAdministrativoEconomico

Publicação Impressa / Informações adicionais:

Informação não disponível.