



O ESTADO REGULADOR E A GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL

Rejane Esther Vieira *¹

O presente artigo objetiva tratar da formação do Estado Regulador e das questões referentes ao contexto político, econômico e social brasileiro. Em primeira instância, estuda-se a gestão pública brasileira no cenário atual e sob o viés histórico o Estado regulador. Num segundo momento, estima-se analisar a importância e objetivos da 'regulação' no Brasil. Utilizar-se-á, do método dedutivo e procedimento de análise bibliográfica e documental.

Historicamente, o modelo de Estado adotado pelo Brasil após a transição do regime militar, remete-se para um modelo que se situa entre intervencionista e liberal e este denomina-se Estado Regulador. O novo Estado regulador, pode ser caracterizado pela criação de agências reguladoras independentes, pelas privatizações de empresas estatais, por terceirizações de funções administrativas do Estado e pela regulação da economia segundo técnicas administrativas de defesa da concorrência e correção de "falhas de mercado", em substituição a políticas de planejamento industrial, representou uma descentralização do poder do presidente da República e de seus ministros.(Mattos, 2006)

Neste cenário político, criou-se novos mecanismos de participação de diferentes setores da sociedade civil no controle democrático do processo de formulação do conteúdo da regulação de setores da economia brasileira. No tocante a reforma do Estado na década de 1990 não teria sido apenas uma resposta à crise fiscal do Estado, mas resultado de um

¹ Graduanda em Administração Pública pela Universidade do Estado de Santa Catarina – Escola Superior de Administração e Gerência (ESAG/UDESC). Bacharel em História pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC/2003);



movimento político de transformação do funcionamento da burocracia estatal. (Bento, 2003).

1- Gestão Pública: Contexto Brasileiro

No Brasil atual, os contextos político, econômico e social impõem transformações macro-institucionais, que afetam o papel do Estado. Cada um destes elementos supramencionados, por sua vez, exige significativas transformações nas instituições públicas, posto que comprometem o Poder Executivo do Estado brasileiro.

Significativas transformações na gestão pública serão necessárias para que se reduza o déficit institucional e seja ampliada a governança, alcançando-se mais eficiência, transparência, participação e um alto nível ético. A incapacidade do Estado em assegurar os direitos civis e sociais básicos tem, como consequência, a marcante e crescente desigualdade social, a exclusão e a insegurança que assolam a sociedade brasileira. O déficit institucional é resultado de um processo histórico de construção nacional, que produziu um Estado incompleto, cujas lacunas vão sendo progressivamente preenchidas pelo “não-Estado”— desde o crime organizado, que afronta a cidadania, ao mercado, que ignora a equidade. (Plano de Governo do Presidente Lula 1 Gestão- Relatório de Gestão 2003-Plano de Governo do Presidente Lula. 2003)

O quadro de desigualdades sociais clama por um Estado ativista, promotor da justiça social, capaz de diminuir a escassez de recursos. O cenário brasileiro grita por esforços de otimização, o quadro global competitivo requer um Estado regulador e uma gestão econômica consistente, capaz de garantir a democracia pautada no Estado de Direito. (Bortoli, 2000)



A atual realidade exige um novo padrão de deliberação que considere o cidadão como o foco da ação pública. O processo institucional de diferenciação e de complementaridade de funções entre Estado, mercado e sociedade civil organizada é um processo essencialmente político, que tem reflexo nas competências constitucionais, nos grandes objetivos de governos legitimados pelas urnas e nas demandas identificadas pelo sistema político e pela burocracia governamental. (Perez, 2004, p.55)

O agravamento dos problemas sociais, que vem se tornando cada vez mais ostensivo em todo o país, por um lado e a insolvência generalizada, que tem caracterizado o Setor Público brasileiro, nos últimos anos, por outro, têm levado os pesquisadores da área a procura de formas alternativas de Gestão Pública, caracterizadas por uma acentuada descentralização dos serviços essenciais.

A substituição da ação centralizadora dos governos, pela atuação participativa de cidadãos e de suas representações coletivas, tem sido uma experiência que vem se generalizando nos anos recentes, no Brasil.

O Plano Gestão Pública para um Brasil mais justo deve constituir uma proposta ousada de revitalização da Administração Pública. Primeiramente, porque será o resultado de um processo singular, participativo, abrangente e metodologicamente adequado — estruturado em torno de problemas socioambientais. Trata-se de um processo de alta complexidade logística — mobiliza e envolve mais de duas mil pessoas, entre agentes públicos e da sociedade, e mais de 300 organizações públicas — e política, na medida em que busca a formação estruturada de consenso sobre temas de alta sensibilidade e importância para a implementação de um projeto de governo. (Plano de Governo do Presidente Lula- 2003).



O próprio Governo Central tem, como fundamento da reforma do Estado, estimulado essa atuação conjunta: Estado/Sociedade local. As experiências recentes têm revelado resultados satisfatórios em alguns casos e em alguns setores. Resta saber, até que ponto as ações assim conduzidas podem resultar em conquistas sociais efetivas.

2- Estado Regulador

Busca-se trilhar novos caminhos no Brasil, no fim dos anos 80 e durante a década de 90, num processo de "desestatização". Compreende-se por desestatização, a retirada do Estado de alguns setores, deixando-se para a iniciativa privada atuar, na exploração de alguns serviços e atividades. Este afastamento do Estado pode se desenvolver de várias formas, e a privatização é apenas uma delas. (Cf. Mattos, 2006)

No tocante a desestatização foi desenvolvida no Brasil, basicamente, de quatro formas distintas que podem ser classificadas como: concessão, permissão, privatização e terceirização. Todas elas passam por uma quinta forma, mais abrangente, intitulada desregulamentação. Foram criadas agências, que objetivam regular os setores desestatizados. Cita-se a ANEEL no setor de energia elétrica, a ANATEL nas telecomunicações, a ANP no de petróleo, entre outras. (Mattos, 2006)

Para Paulo Mattos, o modelo de agência reguladora aplicada no Brasil, é baseado no modelo norte-americano, quando as agências atingiram seu maior grau de poder naquele país. A criação de uma burocracia estatal para regulação de mercados, especialmente centralizada no modelo de agências reguladoras independentes, marcou uma redefinição dos canais de circulação de poder político para a formulação de políticas públicas para setores estratégicos da economia, tais como os de telecomunicações,



energia elétrica, gás e petróleo, transportes, água e saneamento, saúde e medicamentos, seguros, etc. (Mattos, 2006)

Dessa forma, as agências se transformaram em uma nova arena política de participação de atores da "sociedade civil" na elaboração do conteúdo da regulação. Luiz Inácio Lula da Silva inicia o mandato como presidente em 2003 diante de uma enorme mudança legislativa e constitucional que deu suporte às reformas de Fernando Henrique Cardoso.

Neste sentido, as mudanças realizadas pelo governo, estão modificando de sobremaneira a estrutura de poder, pois este eixo se desloca dos Ministérios para as agências. Em função deste processo, o papel do Estado no Brasil está sendo, aos poucos, modificado. De interventor para regulador. (Mattos, 2006)

Destaca-se conforme Mattos (2006) fase pós-intervencionista, adotou-se um sistema onde o governo exerce o papel de órgão fiscalizador, fomentador e de incentivo, regulando a ordem econômica, de modo determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, conforme dispõe a Constituição Federal nos artigos 174 e 175. Com isso, no tocante ao Direito, com a reunião de 3 áreas, a saber: Direito Administrativo, Econômico e Constitucional, formou-se um novo, o Direito Regulatório. (Mattos, 2006)

Entende-se as características da formação do Estado regulador brasileiro estão vinculadas a disputas entre interpretações do Brasil que tomam como foco de análise a dinâmica política da relação entre Estado e sociedade.

Para Mattos (2006) a existência de um modelo de Estado regulador não constitui uma novidade no Brasil, apesar de muitos preferirem qualificá-lo



de Estado planejador ou Estado desenvolvimentista. No processo de desenvolvimento do sistema capitalista, o Estado planejador desenvolvimentista surge em países periféricos a partir da necessidade de industrialização. Em geral, esses países são de industrialização tardia e não conseguem criar, no contexto de organização política e atuação da classe empresarial nacional, poupança interna para o desenvolvimento da economia de forma não dependente do capital externo. (Mattos, 2006)

3- Qual a Importância e os Objetivos da 'Regulação'?

Giambiagi (2000) afirma que o Brasil começou com a criação dessas agências reguladoras no final dos anos 90, uma nova fase de sua economia. Necessário se faz sistema regulador eficiente, que seja fundamental à medida que o processo de privatização chega à prestação dos chamados serviços de utilidade pública. (Giambiagi, 2000, p.401-421)

No tocante ao órgão regulador pode-se citar:

1. Defesa e interpretação das regras, além da sugestão de novas regras que facilitam as relações e resolvam os conflitos entre os atores incluindo também os possíveis conflitos como poder concedente.
2. A definição operacional de alguns conceitos fundamentais a serem incluídos nos contratos de concessão como o coeficiente de produtividade a ser repassado para o consumidor a diferenciação ou tarefas de consumidores.
3. A investigação e denúncia de atividades, anticompetitivas ou o abuso do monopólio concedido.

No que se refere aos principais objetivos da regulação são: 1- o bem-estar do consumidor (realiza-se o maior volume de transações econômicas,



com a geração de maior renda agregada possível); 2-distributiva, definida como a capacidade de redução, da apropriação de excedentes econômicos por parte do produtor) e 3- produtiva-entendida como a utilização da planta instalada com máximo rendimento e menor custo, dada a estrutura de mercado da indústria, universalização e a qualidade dos serviços. (Giambiagi, 2000) 4- a interconexão entre os diferentes provedores (rede pública); 5- a segurança e a 6- produção ambiental.

Além disso, identifica-se os instrumentos regulatórios são as tarifas, as quantidades, as restrições à entrada e à saída e os padrões de desempenho.

Para a eficiência do sistema regulatório são necessários:

- 1- Uma política tarifária definida e estável
- 2- A existência de marcos reguladores definidos, que detalhem as relações entre os diversos atores de cada setor, seus direitos e obrigações.
- 3- Um mecanismo ágil e eficiente para a solução de divergências e conflitos.
- 4- Um certo grau de garantia contra os riscos econômicos e políticos.
- 5- A criação de um órgão regulador do setor, dotado de especialidade, imparcialidade e autonomia nas decisões.

No que diz respeito aos marcos reguladores e os contratos de concessão, estes necessitam de estruturação. A finalidade é servir de atração e estímulo de novos investimentos privados no setor de prestação de serviços públicos e de ordenamento da prestação dos serviços públicos, para garantir aos usuários a obtenção de serviço adequado. (Giambiagi, 2000)



Neste sentido o sistema regulador deve atender a 2 requisitos:

1- A independência da agência reguladora definida como a capacidade de buscar o atendimento dos direitos e interesses do usuário e a eficiência da indústria, em detrimento de outros objetivos conflitantes, tais como a maximização do lucro, a concentração de empresas em setores mais rentáveis do mercado, ou maximização das receitas.

2- É a escolha de instrumentos que incentivem a eficiência produtiva e alocativa. No Brasil a regulação está associada e condicionada ao contrato de concessão. O contrato de concessão é um instrumento complexo, que tem dois objetivos conflitantes, tais como a maximização do lucro e em sistemas monopolistas, a concentração de empresas em setores mais rentáveis do mercado.

Considerações Finais

Constata-se por fim que o Brasil dispõe de diferentes instrumentos úteis às políticas de fomento ao desenvolvimento econômico. Porém, não se tem um modelo único de Estado regulador. Misturam-se modelos institucionais de regulação voltados para a correção de "falhas de mercado" e para o estímulo da concorrência entre empresas (agências reguladoras independentes, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, etc.) com modelos de regulação e planejamento econômico voltados para o desenvolvimento setorial, exportação, inovação em matéria de pesquisa e política industrial.



Em se tratando do modelo implementado por Fernando Henrique Cardoso, na década de 1990, parece ter prevalecido uma interpretação do Brasil marcada por uma noção negativa do Estado.

No período autoritário da história política brasileira, parece ter sido relevada a preocupação com o controle democrático dos processos decisórios internos à burocracia estatal, já que aí a preocupação principal era a eficiência econômica, entendida como crescimento econômico e desenvolvimento nacional. Entende-se que não há a compreensão da democracia como princípio regulador do processo de formulação de políticas econômicas e regulação de mercados.

Referências e Notas:

** Artigo apresentado à disciplina de Finanças Públicas, do Curso de Administração Pública do Departamento de Estudos de Administração Pública, Ciências Políticas e Sociais da Escola Superior de Administração e Gestão (ESAG) – Universidade do Estado de Santa Catarina. Professor Orientador : Eduardo Grijó.*

BENTO, Leonardo Valles. *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. Barueri, SP: Manole, 2003.

BORTOLI, Adriano de. *A Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro entre a eficiência administrativa e garantia dos direitos fundamentais*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. Dissertação (Mestrado em Direito).2000.



GIAMBIAGI, Fábio & ALÉM, Ana Cláudia de. *Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil*. 7 ed. Rio: Campos, 2000.p.401-421.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. *A Formação Do Estado Regulador*. *Novos Estudos*. - CEBRAP n.76. São Paulo Nov. 2006.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. *O Novo Estado Regulador no Brasil: Eficiência e Legitimidade*. São Paulo: Catavento, 2007.

Ministério da Previdência Social – *Relatório de Gestão 2003-Plano de Governo do Presidente Lula*.

PEREZ, Marcos Augusto. *A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.p.55.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

Informações sobre o autor



Rejane Esther Vieira

Graduanda em Administração Pública pela Universidade do Estado de Santa Catarina – Escola Superior de Administração e Gerência (ESAG/UDESC). Bacharel em História pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC/2003); Participou como pesquisadora na UDESC (2006-2007); Cursou disciplina na pós-graduação em Sociologia Política como aluna especial (UFSC/2007). Tem interesse nas áreas relacionadas com Administração Pública, Políticas Públicas, Responsabilidade Socioambiental e História. Email: vieira.rejane@gmail.com
<http://lattes.cnpq.br/9972249431435369>

Site: <http://lattes.cnpq.br/9972249431435369>

Fonte: [Article Marketing Brasil](#)

Rejane Esther Vieira