

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA - UNESP
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS
CAMPUS DE MARÍLIA**

ÁDIMA DOMINGUES DA ROSA

*Agências Reguladoras e Estado no Brasil: reformas e
reestruturação neoliberal nos anos 90*

**MARÍLIA
2008**

Ádima Domingues da Rosa

*Agências Reguladoras e Estado no Brasil: reformas e reestruturação
neoliberal nos anos 90*

Dissertação de mestrado apresentada como requisito para obtenção do título de mestre em ciências sociais, na Faculdade de Filosofia e Ciências da Unesp – campus de Marília.

Orientador: Dr. Francisco Luiz Corsi

**MARÍLIA
2008**

Rosa, Ádima Domingues da.

R788a Agências Reguladoras e Estado no Brasil:
 reformas
 e reestruturação neoliberal nos anos 90 / Ádima
 Domingues da Rosa. – Marília, 2008.
 146f. ; 30 cm.

 Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) –
 Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade
 Estadual Paulista, 2008.

 Bibliografia: f. 141-146.

 Orientadora: Dr. Francisco Luiz Corsi.

 1. Agências reguladoras. 2. Reformas do
 Estado.
 3. Neoliberalismo. I. Autor. II. Título.

CDD 330.9

Ádima Domingues da Rosa

*Agências Reguladoras e Estado no Brasil: reformas e reestruturação
neoliberal nos anos 90*

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Francisco Luiz Corsi (UNESP - Marília)

Prof. Dr. Adilson Gennari (UNESP - Araraquara)

Prof. Dr. Marcos Tadeu Del Roio (UNESP - Marília)

SUPLENTE:

Prof^a. Dra. Karina Lilia Pasquariello Mariano (UNESP – Araraquara)

Prof. Dr. José Marangoni Camargo (UNESP – Marília)

**MARÍLIA
2008**

Agradecimentos

Agradeço a todos os amigos e colegas que sempre estiveram por perto, seja fisicamente ou em minhas boas recordações!

Aos irmãos e irmãs, como Marcos Cantuária, Beti, Tati Pacanaro, Rodrigo, Valéria Pilão, Paulinha, Élide, Mel, Mariana, Renato Botão, Márcio, Camilinha, Ronan, Rafa, Ana, Jéferson, Dilmar, companheiros da graduação dos quais guardo fraternas recordações.

Àqueles que, com carinho, convivi no Programa de Pós-graduação, como o Danilo, Lívia, Sandra, Mateus, Érika, Tânia. A universidade é realmente um lugar de encontros e desencontros, dos quais é impossível sair intocada !!!

Agradeço em especial ao meu esposo, Robson, que antes de sê-lo íntimo é, sobretudo, a minha referência intelectual e meu companheiro para discussões intensas e as intempéries que acompanharam a elaboração do trabalho.

Agradeço a banca de defesa, composta pelos professores Marcos Tadeu Del Roio e Adilson Gennari pela competência e contribuições inestimáveis dadas na qualificação do trabalho.

Ao professor Corsi, pelo intenso trabalho e caminhada que realizamos juntos desde o primeiro ano de minha graduação! Minha admiração e carinho se estendem aos outros professores e funcionários dessa instituição como a Fátima, Celinha, Andréas, Marangoni, Mirian, Mazzeo, Toninho, Giovanni, Ana, Solange, Ilma, Aline e seu Valente.

Agradeço ao apoio emocional de minha mãe Odete e à querida amiga Eliana Heiser, que sempre me ajudou de diversas formas, me orientando na caminhada árdua rumo à universidade.

Por último, meus agradecimentos formais à CAPES, pela bolsa de estudos que durante um ano foi fundamental para o desenvolvimento do trabalho.

É como se alguém tivesse de subir cinco degraus de escada e uma segunda pessoa apenas um degrau, mas que, pelo menos para ela, é tão alto quanto aqueles cinco juntos; o primeiro vai vencer não só os cinco degraus, mas também centenas e milhares de outros, terá levado uma vida ampla e muito fatigante, porém nenhum dos degraus que subiu terá sido para ele tão importante como, para o segundo, aquele degrau único, primeiro, alto, impossível de escalar com as forças todas de que dispõe, e que ele não só não pode subir, como também passar por cima.

Franz Kafka, Carta ao Pai.

Resumo

As últimas décadas do século XX se caracterizaram por um conjunto de alterações e reformas na estrutura estatal brasileira. Frente a esse quadro, o trabalho busca reconstruir o processo de emergência das agências reguladoras nos anos 90, tomando-as como dimensão destacada da nova configuração do Estado no Brasil e da inserção do País no novo cenário de mundialização do capital. A estruturação das agências está inserida num momento de transformação do Estado, que adquire uma dimensão cada vez mais gerencial e regulacionista, em detrimento de suas conformações desenvolvimentistas no plano econômico e político. Tais mudanças institucionais têm como embasamento a cultura da competição, que não se localiza apenas no âmbito institucional, mas opera como retorno à cultura do liberalismo e do individualismo social como parâmetro das políticas públicas.

Palavras-chave: Agências Reguladoras. Reformas do Estado. Neoliberalismo. “Globalização”.

Abstract

The last decades of the twentieth century were characterised by a group of changes and reforms in the Brazilian. In this context, the work seeks to reconstruct the process of create of regulatory agencies in the nineties, taking them as design of the new configuration of State in Brasil, showing the new faces of the capital. The structure of the agencies is part of this transformations from State, that acquire a dimension management and regulationist front of declination of the developmentalist project. These institutional changes have as parameter the culture of competition, which is located not only in the institutional framework, but operates as a return to the liberalism and individualism culture as a parameter of public policies.

Keywords: Regulatory Agencies. Reforms of the State. Neoliberalism. "Globalization".

Lista de Siglas

AGERGS – Agência Reguladora Estadual do Rio Grande do Sul;
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica;
ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações;
ANP – Agência Nacional do Petróleo;
ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar;
ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária;
ANA – Agência Nacional de Águas;
ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários;
ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres;
ANCINE – Agência Nacional de Cinema;
ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil;
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento;
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social;
CACEX – Carteira de Comércio Exterior;
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe;
CDI – Conselho de Desenvolvimento Industrial;
CIP – Comissão Interministerial de Preços;
EUA – Estados Unidos da América;
FHC – Fernando Henrique Cardoso;
FMI – Fundo Monetário Internacional;
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado;
PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
Cap. 1 “GLOBALIZAÇÃO” E ESTADO NO BRASIL.....	22
1.1 “Globalização” e suas implicações políticas e econômicas.....	22
1.2 A crise dos anos 70: reestruturação estatal e recomposição do capital.....	35
1.3 Intervencionismo: desenvolvimentismo e (neo)liberalismo.....	46
Cap. 2 AS REFORMAS DO ESTADO NOS ANOS 90 E O CONTEXTO POLÍTICO E ECONÔMICO DO SURGIMENTO DAS AGÊNCIAS.....	59
2.1 Estado e desenvolvimento industrial no Brasil pós 50.....	62
2.2 A crise dos anos 80: dissolução do Estado desenvolvimentista e emergência do papel regulador do setor público.....	68
2.3 As reformas liberais no governo Fernando Collor de Mello.....	75
2.4 O governo Fernando Henrique Cardoso e o Plano Real.....	77
2.5 A “filosofia política” das Agências Reguladoras: as reformas e os consensos intelectuais....	81
2.6 Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE.....	84
2.7 Gerencialismo e a introdução da cultura da competição entre os agentes da burocracia.....	88
2.8 O “novo” agente da Administração Pública Gerencial	91
2.9 Os sentidos políticos das Agências Reguladoras no contexto das reformas.....	98
Cap. 3 GÊNESE E ESTRUTURA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS: POLÍTICA, MERCADO E PRIVATIZAÇÕES NOS ANOS 90.....	102
3.1 O processo de privatização e as Agências Reguladoras.....	107
3.2 Agências Reguladoras: pressupostos gerais.....	114
3.3 A natureza jurídica das Agências Reguladoras: ANEEL e a ANATEL como um novo marco regulatório.....	119
3.4 A inserção das Agências Reguladoras no contexto de mudanças políticas dos anos 90.....	126
3.5 Audiências e consultas públicas: aspectos conceituais e limites democráticos.....	131
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	137
BIBLIOGRAFIA.....	141

INTRODUÇÃO

Os anos 90 foram marcados por significativas mudanças nos rumos políticos e econômicos do Brasil, principalmente na reestruturação do aparato estatal. A inserção do País no processo de “globalização” recolocou importantes questões e desafios aos governantes, assim como trouxe novas expectativas para o conjunto da população que, influenciada por discursos pré-moldados, acreditou ser possível, em um curto período, a amenização das desigualdades sócio-econômicas, por meio de um conjunto de reformas em âmbito estatal rumo a uma maior participação do mercado na disponibilização de serviços. Travestidas num projeto de modernização e desenvolvimento do País, as mudanças políticas, econômicas e sociais implementadas durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998 e 1999 - 2002) objetivaram aprofundar a inserção do Brasil no mercado internacional por meio de um conjunto de políticas no campo cambial, da abertura comercial e financeira etc. Tais medidas, por sua vez, submeteram a economia nacional, de forma repentina, à competição internacional, o que implicou uma série de mutações no quadro sócio-econômico.

Formou-se um quadro macroeconômico, caracterizado por forte e persistente valorização cambial, elevadas taxas de juros internas e rápidas aberturas às importações, que obrigou os produtores brasileiros a enfrentarem, em condições desiguais, intensa competição externa. Não como resultado de um movimento impessoal e global, que ninguém controla, mas de políticas específicas seguidas pelo governo brasileiro. (BATISTA JR., 1998, p. 128).

Batista Jr. (1998) e Moraes (1994) assinalam o caráter político e localizado das transformações ocorridas no Brasil na década de 90, o que não permite que se naturalize o processo como um fenômeno irreversível. Para os referidos autores, problemas como o desemprego e a desnacionalização da economia não constituem fatos irreparáveis e espontâneos da dinâmica de “globalização”, mas resultados de políticas adotadas institucionalmente e que se justificam como consequência desse processo, vinculando-se, por sua vez, a uma visão de mundo, um conjunto de discursos ideológicos socialmente demarcados e vinculados.

A implementação das reformas políticas e econômicas adquire ares renovadores quando ideólogos da “globalização” passam a discursar e realizar

assertivas que não correspondem à realidade, expressando a universalização dos interesses de um grupo específico. Entre esses discursos, com forte repercussão social, ressalta-se, por exemplo, o que advoga a defesa da privatização em prol da melhora dos serviços públicos, utilizando alguns casos específicos de fracasso das empresas estatais para generalizar a situação, obtendo como resultado a condenação pela opinião pública dos serviços oferecidos diretamente pelo Estado. Torna-se evidente, porém, que tais argumentos constituem simplificações da realidade e foram utilizados para facilitar a implementação das reformas, contribuindo para que as reestruturações institucionais fossem realizadas de forma rápida, sem a existência de contestações.

Diante desse quadro, como buscamos demonstrar no presente estudo, as agências reguladoras constituem uma das expressões mais destacadas do processo de reformas dos anos 90, emergindo como resultado das transformações advindas com a passagem do Estado “provedor” de serviços públicos para um pautado no modelo regulador dos “agentes econômicos”.

Resultado do movimento de privatização das empresas estatais, as agências têm entre suas funções normatizar e fiscalizar os serviços públicos concessionados ou privatizados. Criadas no bojo das reformas políticas e econômicas implementadas no decorrer do governo Fernando Henrique Cardoso, mais especificamente na segunda metade dos anos 90, às agências reguladoras foram transferidas as atribuições regulatórias e fiscalizatórias de diversos setores da produção e serviços¹.

Denominadas autarquias “especiais”, as agências reguladoras se integram ao Poder Executivo como entes descentralizados. Elas são dotadas de personalidade jurídica própria, têm natureza de autarquia e, em síntese, executam atividades típicas ou exclusivas da Administração Pública. Contudo, possuem autonomia da gestão administrativa e financeira. Apesar da identificação jurídica com as demais autarquias, criadas em outros períodos históricos e a tentativa de aproximação destas instituições, as agências são resultantes da reorientação da administração

¹ Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional do Petróleo (ANP), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Cinema (ANCINE) e Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

pública, que passa a ser norteadada pelos princípios gerenciais. De acordo com Santos

A característica geral dessas agências reguladoras (Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, Agência Nacional do Petróleo – ANP, Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVS, Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANPS) é que ambas têm sua gestão orientada pelos princípios da administração gerencial. (SANTOS, 2000, p. 102).

A administração gerencial – modelo da “Nova Administração Pública”, implementado pela equipe do governo Fernando Henrique Cardoso e consolidada no Plano Diretor da Reforma do Estado, coordenado por Luiz Carlos Bresser Pereira – tem como preceito a autonomia administrativa. Segundo Paula Paes (2003), o Estado chamado gerencial absorve características organizacionais da denominada burocracia flexível, composto por um corpo político e administrativo permeado por movimentos simultâneos de descentralização e re-centralização, combinando-se as relações competitivas, tanto horizontais como verticais, constituindo-se de poder flexibilizado e disperso. Esses princípios, importados do setor privado, redundam na flexibilidade e “naturalmente” na eficiência administrativa, de acordo com os preceitos gerencialistas. Cabe notar, que o novo parâmetro administrativo foi espelhado em períodos e movimentos conservadores e de radicalização do liberalismo germinados em países como Reino Unido e Estados Unidos.

A autonomia financeira, principal característica das agências reguladoras, está geralmente designada na própria legislação de criação da instituição ou estabelecida no contrato de gestão², firmado entre as agências e o Poder Executivo. O contrato de gestão estabelece metas às agências e critérios de avaliação periódicos, sendo denominado por isso, como uma forma de prestação de contas. No entanto, no caso da ANEEL, o próprio contrato de gestão já dispõe e reafirma que “a consecução dos objetivos e das metas previstas neste contrato está vinculada à autonomia patrimonial, administrativa e financeira da gestão da

² No movimento de criação das agências reguladoras, algumas tiveram a autonomia administrativa e financeira designada na própria legislação de criação, como é o caso da ANATEL, outras tiveram a autonomia especificada no contrato de gestão, firmado entre as agências reguladoras e o Poder Executivo.

ANEEL³”. Na medida em que as agências mantêm o aspecto de independência do Poder Executivo, se tornando executoras e passando a “implementar as políticas e diretrizes do Governo Federal”, com suposta neutralidade, a própria idéia de controle social, um dos pilares da legislação de criação das instituições, torna-se frágil e mesmo contraditória. Equilibrar interesses dos concessionários e consumidores transforma-se em tarefa ambígua. Como a instituição pode ser “neutra”, se deve atender às reivindicações do denominado controle social? Este é composto pelas consultas públicas e as ouvidorias, designados mecanismos de participação e controle do consumidor e concessionárias, que são, como tentaremos demonstrar adiante, formas de ocultar as assimetrias econômicas entre os atores envolvidos.

Neste novo modelo institucional, o cidadão é reconhecido apenas na condição de cliente e consumidor. Sua existência perpassa pelos acordos da contratação dos serviços privatizados. Conforme o Plano Diretor da Reforma do Estado, documento embaixador das reformas,

A administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. Os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas. (BRASIL, 1995).

Diante da emergência do cidadão-cliente, inerente ao designado Estado gerencial, buscamos indagar em que medida esse modelo se contrapõe à cidadania universal, pautada na implementação de direitos sociais propostos, em certa medida, na Constituição de 1988. Tal indagação ganha vulto ao recordarmos que as relações entre Estado e “mercado” se configuraram como condição fundamental à acumulação capitalista no Brasil, o que sempre pressupõe no capitalismo um nível de “negociação” com os movimentos e as pressões sociais.

Em contraponto ao modelo social descrito acima, temos o Estado gerencial, em que ser cidadão perpassa pela relação de cliente. É justamente nesse modelo que as agências reguladoras se enquadram, instituições apaziguadoras da relação do mercado e consumidores por meio da correção das falhas de mercado, ou da concorrência.

³ Este trecho foi extraído da Cláusula Oitava, versando sobre a Autonomia de Gestão referente ao Contrato de Gestão firmado entre o Ministro de Estado de Minas e Energia, Raimundo Brito e o Diretor Geral da ANEEL, José Mário Miranda ABDO, no dia 02 de Março de 1998 em Brasília.

A regulação é uma forma contemporânea de ação do Estado. Trata-se, em linhas gerais, do modo como a coordenação entre empresas, cidadãos consumidores e os diferentes órgãos do governo se dá quanto à edição de normas, e cujo objetivo primordial é o de estimular, vedar ou determinar comportamentos envolvendo determinados mercados que, por seus traços próprios, requerem a interferência estatal. (BRASIL, 2003, p.09).

As agências reguladoras no contexto político e econômico em que foram criadas são instituições norteadoras basicamente das relações econômicas – a competição, o princípio estruturante do Estado liberal.

Neste trabalho delineamos como os preceitos da competitividade no setor público, sob novas roupagens, se imbricaram ao movimento denominado “globalização” e como as agências reguladoras resultam desse processo, orientadas pelas mesmas proposições. Nesse prisma, as agências emergiram sob a égide de proteção da concorrência, o que compunha uma exigência do capital internacionalizado. A livre concorrência viria diminuir as imperfeições inerentes à existência de monopólios, na medida em que a atuação regulatória maximizaria a eficiência de mercados antes submetidos à concentração do poder econômico.

É relevante destacar que as agências reguladoras, o novo desenho institucional estatal, emergem num período em que o Estado deixa de fornecer serviços, considerados anteriormente como essencialmente estatais, transferindo tal função ao setor privado. Diante do panorama de serviços concessionados, regulados pelas agências, a população passa a ter uma relação de cliente com o mercado fornecedor, do qual o Estado é parte integrante. O provimento público de serviços sociais converte-se em algo cada vez menos presente nas políticas de desenvolvimento. À medida que os consumidores são pulverizados e as relações perduram através de contratos, as responsabilidades tornam-se individuais, divergindo, em certa medida, da Constituição de 1988 que propugnava uma dimensão mais universal aos direitos. Assim, os serviços estatais tornam-se cada vez “menos” presentes, ao passo que a consolidação do preceito da *competição* compõe não somente as relações comerciais, mas os diversos âmbitos da vida social. Isto fica evidente ao observarmos, por exemplo, a gradual precarização e mesmo a dissolução de um conjunto de serviços públicos, antes vistos como direitos sociais coletivos, tais como a saúde, habitação, educação etc., que se convertem em

bens de mercado, em produtos adquiridos como bens consumíveis e não mais fazendo parte da substância da própria cidadania. Essa passa inclusive a ser caracterizada a partir do acesso ao plano de saúde, à escola particular, ou a aposentadoria privada. Os que dependem dos serviços estatais, ou seja, a maioria da população, são cada vez mais identificados como agentes sociais com níveis frágeis de cidadania, como “pesos” onerosos ao setor público, ao passo que são desinteressantes e mesmo “inconvenientes” para o setor privado, ou aqueles que Robert Castells (2003) denomina de inúteis sociais.

O movimento “globalizante” trouxe mais que mudanças superficiais em nossas instituições, mas uma cultura mercadológica na qual as próprias relações humanas foram inseridas. Por isso, estudá-las torna-se fundamental para que possamos compreender para onde o Estado caminha frente à mercantilização dos serviços públicos e dos escassos direitos sociais. Afinal, estas situações só assumem projeção e sentido num contexto profundamente impregnado pelo discurso e pela prática liberal.

Para realizar tal análise, foi indispensável à retomada da discussão do processo de reestruturação do Estado a partir da bibliografia especializada. Para tanto, o trabalho também investigou a legislação, documentos oficiais e textos elaborados pelos especialistas das agências acerca do papel e funções reguladoras, dando ênfase à legislação da ANATEL e ANEEL.

A consolidação de políticas promotoras do desenvolvimento nacional nos países de capitalismo periférico e provedoras de bem-estar social nos países desenvolvidos se intensificou nas quatro décadas que se seguiram após a Segunda Guerra, em muitos casos, respondendo às restrições do comércio exterior, e tentando resguardar a economia da concorrência de produtos importados, enfim, o protecionismo neste período configurou-se de acordo com as alianças que o Estado estabelecia com o capital. A partir do momento que o grande capital se concentrou e conseguiu arranjos políticos que extrapolassem suas fronteiras, as economias nacionais se encontraram diante de novas situações e desafios, isto é, de como lidar com o capital internacional. Nas palavras de Fernando Henrique Cardoso, em palestra proferida na cidade de Nova Deli,

Mas, retornemos ao modelo de substituição de importações: o seu esgotamento derivou basicamente do fato de o conteúdo nacional da

maioria dos bens diminuir e suas fases de produção se internacionalizaram. Quanto mais tecnologicamente sofisticado o bem, provavelmente maior será o número de países que participaram desde sua concepção e *design*, até sua produção e *marketing*. Essa tendência se fortaleceu, não apenas em razão do barateamento dos custos de produção (decorrente da revolução tecnológica), da maior mobilidade dos fatores de produção e, ainda, da queda das tarifas de transporte e comunicações. (CARDOSO, 1997, p.20).

O esgotamento do modelo de substituição de importações, pautado no desenvolvimento nacional e o endividamento dos países de industrialização tardia transformou-se em argumentos e discursos para governos justificarem reformas políticas e econômicas de cunho neoliberalizante. Concomitantemente, o cenário político internacional, no final dos anos 80, colaborava para que se tomassem medidas em prol da liberalização do mercado. A fragilização da economia Norte-americana em diversos aspectos – com a queda da competitividade de seus produtos manufaturados frente a concorrência do Japão e Alemanha, acrescentado da perda do apoio da sociedade diante dos altos gastos com conflitos bélicos internacionais e a quebra do acordo de *Bretton Woods* – comporta não apenas o aumento da concorrência global, mas a própria luta dos Estados Unidos na manutenção da primazia do País e de sua moeda frente a economia internacional. O incremento do euromercado e a recuperação dos países envolvidos na Segunda Guerra Mundial, aumentando a concorrência dos produtos manufaturados foi parte do resultado dos investimentos que os próprios Estados Unidos realizaram visando a consolidação do sistema capitalista, ao passo que afastava o socialismo como opção de regime político.

Posteriormente, com a queda do Muro de Berlim e a dissolução das Repúblicas Socialistas Soviéticas, o poder do sistema capitalista se revigorou, ampliando suas forças. O acirramento da competitividade internacional contribuiu para que as relações entre os países se intensificassem por meio do aumento do fornecimento de crédito e do estabelecimento de novas regras para o comércio internacional. A partir daí, a desregulamentação e a abertura das economias passam a figurar como exigências das grandes instituições fornecedoras de crédito internacional. Em consonância com os novos parâmetros desses financiamentos, a idéia de liberalização das economias já se encontrava nas obras de alguns

escritores e formuladores do pensamento chamado neoliberal⁴ e já fazia parte de políticas de alguns governos, como é o caso chileno e inglês. Isso pode ser vislumbrado no conjunto de reformas que se seguiram em diversos países.

No caso brasileiro, as reformas políticas, econômicas e sociais iniciadas durante a presidência de Fernando Collor de Mello (1990-1992) seguiram pelos próximos governos, que as aprofundaram. O governo de Collor foi caracterizado por uma série de medidas econômicas desastrosas que visavam estabelecer o controle da inflação, mas redundaram numa desestabilização das contas públicas e numa fragilização dos serviços.

O governo de Fernando Henrique Cardoso foi marcado pela intensificação do processo de inserção liberalizante do Brasil na economia internacional. Como já dito, o discurso da modernização do País passou a predominar nas suas entrevistas e conferências, afirmando ter o Brasil um espaço reduzido para escolhas dos rumos políticos. "A globalização significa que as variáveis externas passaram a ter influência acrescida nas agendas domésticas, reduzindo os espaços disponíveis para a escolha nacional". (CARDOSO, 1997, p. 8). De acordo com esta posição e em consonância com o movimento de internacionalização, a equipe de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso acelerou o processo de reformas no campo cambial, financeiro e comercial, submetendo a economia nacional ao intensivo processo competitivo internacional. Acerca da velocidade desse processo, Diniz (2000) destaca que as reformas deveriam ser aplicadas de forma integrada, mediando o quadro político internacional e nacional, respeitando-se os objetivos de longo prazo e abandonando os de curto prazo, uma vez que as ideologias da "globalização" trazem a perspectiva de que a iniciativa nacional se esvaiu.

As injunções externas não podem ser ignoradas, e também é verdade que as pressões exógenas podem ser administradas com maior ou menor grau de independência e, portanto, com maior ou menor eficácia por parte dos governos nacionais. É possível encontrar formas alternativas de lidar com as restrições externas, em vez de aplicar automaticamente uma mesma receita tida como universalmente válida. (DINIZ, 2000, p. 19).

⁴ Friedrich Von Hayek e Milton Friedman são autores considerados precursores do pensamento neoliberal, contudo veremos no trabalho que admitem a intervenção estatal, desde que seja em prol da defesa do "livre mercado".

Ignorando as dificuldades internas do país, o governo Fernando Henrique Cardoso acelerou o processo de inserção do Brasil no contexto político e econômico internacional, buscando adequar o aparato institucional legal e as políticas públicas aos modelos sugeridos pelos países desenvolvidos. A liberalização comercial e a crise fiscal tornaram-se motes no processo, já que, conforme os discursos estabelecidos, se o país não se tornasse competitivo e não resgatasse sua capacidade de implementar políticas públicas nada se resolveria. Assim, a privatização seria apenas um meio do Estado tentar diminuir suas dívidas transferindo ao setor privado empresas e serviços que estavam em seu poder.

A reforma do Estado envolve múltiplos aspectos. O ajuste fiscal devolve ao Estado capacidade de definir e implementar políticas públicas através da liberalização comercial, o Estado abandona a estratégia protecionista da substituição de importações. O programa de privatizações reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada por intermédio das empresas estatais. Por esse programa, transfere-se para o setor privado a tarefa da produção que, em princípio este realiza de forma mais eficiente. (BRASIL, 1995, p. 02).

Assistiu-se nos anos 90 uma centralização das pautas de discussões políticas sobre o complexo cenário econômico, englobando as dificuldades que o aumento da inflação e a dívida externa ofereciam a toda sociedade. Contudo, o uso político feito a partir do frágil quadro econômico, apontava para a necessidade de reformas institucionais imbuídas da tarefa de redirecionar o foco de atuação do Estado para os investimentos sociais e para a diminuição das desigualdades. A expressão de tais discursos e práticas congrega-se na emergência do chamado Estado regulador, ou gerencial. No entanto, como se verificou posteriormente, não foram essas as temáticas das reestruturações efetivadas. As preocupações se centravam basicamente na abertura econômica ao capital estrangeiro e em adaptar tais políticas às suas exigências. Dessa forma, a força do movimento de internacionalização do capital adquire um espaço central na discussão das políticas públicas, envolvendo diretamente discussões ideológicas acerca do tema, mais conhecido como “globalização”.

Como demonstram alguns autores (SANTOS, 2001; BATISTA, 1998), o processo de "globalização" não é algo irreversível, pelo contrário, representa apenas

uma alternativa entre muitas outras. O objetivo aqui não é negar sua existência, apenas esclarecer os diversos caminhos a serem traçados e destacar a opção feita pelo governo brasileiro, buscando delinear quais escolhas sintetizam as reformas estatais nos anos 90, enfocando o papel do novo aparato institucional, as agências reguladoras no seio do Estado gerencial, intimamente ligadas às transformações políticas e econômicas em âmbito internacional.

É inegável que este novo quadro trazido pelo processo de “globalização” resultou em mudanças no padrão de consumo das populações e nas relações sócio-políticas intra e inter-econômicas, em nível nacional e internacional. Em meio a este cenário irrompem duas principais interpretações acerca do fenômeno. A primeira corrente de pensamento indica uma tendência mundial, em que os Estados-Nação se enfraqueceriam e eclodiria em seu lugar uma nova ordem global (OMAHE, 1996; IANNI, 1999). Por outro lado, há estudiosos que afirmam ser a globalização um processo que representa o aumento da interdependência econômica e política, visto que a expansão dos mercados não se perfaz autonomamente, mas umbilicalmente unida à política dos Estados-Nação (HIRST & THOMPSON, 1998; CHESNAIS, 1996). Desse modo, a ampliação do mercado global representaria, em última instância, a expansão do capital e de suas contradições. Diante destas divergentes posições faz-se necessário reconstruir a dimensão histórica do fenômeno da “globalização”, localizando o processo em sua base social, política e econômica. Além disso, buscaremos mostrar no primeiro capítulo as raízes do pensamento neoliberal, desnudando os fundamentos das reformas implementadas no Brasil, nos anos 90, para posteriormente investigarmos com mais embasamento a função das agências reguladoras, o novo aparato estatal criado durante as reestruturações, sob a luz do processo de “globalização” e a ele imbricado.

Analisamos inicialmente as transformações sociais e políticas da relação estabelecida entre Estado e capital, tentando resgatar as peculiaridades de cada configuração histórica. Para tanto, faremos uma exposição geral sobre “globalização” e posteriormente abrangeremos rapidamente as principais questões sobre Estado interventor e o processo de mudanças, que influenciaram em sua reorganização. Ainda sob essa ótica, acreditamos ser imprescindível elencar as origens do pensamento neoliberal, que, ao contrário do que muitos pensam, admite a intervenção do Estado, desde que seja em prol do capital, ou da proteção da livre

concorrência, como assinala Hayek (1990) e como demonstra a atuação das agências reguladoras.

Neste sentido, a criação das agências expressa a reconfiguração do Estado brasileiro, resguardando exclusivamente os interesses das empresas privatizadas no decorrer das reformas dos anos 90. Além disso, é função das agências estabelecer mecanismos para satisfação do “cidadão-cliente”. Diante desse novo arquétipo de Estado, provedor de mínimos serviços e responsável apenas por satisfazer o cliente, torna-se necessário não somente delinear os fundamentos desse novo aparato estatal, mas entender as diferenças do Estado desenvolvimentista, provedor de uma cidadania regulada, em relação ao modelo que acompanha a criação das agências reguladoras.

Com esse estudo buscamos reconstruir o processo de criação das agências reguladoras e suas principais funções, mostrando como essas instituições reorientam o papel do Estado a partir da década de 90 e são também expressão da nova feição que esse assume diante da “globalização”. Sob esse prisma, discutiremos os principais argumentos utilizados durante esse período de reformas, mediando os diversos aspectos políticos, sociais e econômicos.

CAPÍTULO 1

"GLOBALIZAÇÃO" E ESTADO NO BRASIL

- Houve fome na Índia – continuou Deneulin a meia voz, como se estivesse falando consigo mesmo. – A América, suspendendo seus pedidos de ferro e de fundição, deu um rude golpe nos nossos altos-fornos. Tudo se encadeia, uma sacudidela longínqua é suficiente para abalar o mundo... E dizer que o império estava tão orgulhoso dessa febre industrial!

Germinal, Émile Zola

1.1 "Globalização" e suas implicações políticas e econômicas

Nas últimas décadas do século XX, a "globalização" surge como ideologia da prenunciada "nova era do capital". Contudo, a mundialização do capital⁵ trazia em seu cerne interesses diversos, que foram travestidos na periferia do sistema capitalista em discursos que pregavam a necessidade de modernização, da incorporação de altas tecnologias, melhoria na qualidade de serviços prestados, tanto pela iniciativa privada quanto pública. Porém, a consolidação deste novo patamar de desenvolvimento e a inserção na sociedade "globalizada" exigia mudanças estruturais da organização do capital, principalmente dos países considerados periféricos. Essa reorganização estabelecia a desregulamentação financeira, a liberalização comercial e cambial, o desmonte da legislação trabalhista e a disseminação do ideário neoliberal de gestão da macroeconomia capitalista (ALVES, 2004).

⁵ O termo mundialização do capital é utilizado por François Chesnais (1996) para substituir o termo "globalização", que banaliza fatos históricos, descontextualizando-os. Na maioria das vezes o termo é utilizado somente para exaltar os aspectos positivos das mudanças ocorridas na última metade do século XX, como por exemplo, o novo padrão tecnológico. Dentre estes aspectos, é recorrente a promessa de que todas as pessoas, indiferente da classe social teriam acesso a modernização tecnológica. Na tentativa de desmistificar o termo globalização, insistiremos na sua utilização entre aspas.

Essa expansão acentuada do capital, buscando novos mercados consumidores, aliada ao desenvolvimento do processo de financeirização traduz, para Alves, a crise da hegemonia norte-americana e de seu modelo de produção, gestada na década de 70.

A mundialização do capital contém em suas origens, como elemento geopolítico fundamental, a crise de hegemonia do americanismo ou dos Estados Unidos como núcleo hegemônico do sistema mundial do capital. O que significa que, desde seus primórdios, a globalização como mundialização do capital é a expressão da crise hegemônica do centro dinâmico da economia mundial, os Estados Unidos. (ALVES, 2004, p. 35).

Neste mesmo sentido, alguns autores denominaram a crise americana como a crise do fordismo (HARVEY, 1996). O advento de novas tecnologias foi central para que houvesse a mudança no padrão de acumulação da produção, do fordismo para o toyotismo, ao passo que a concorrência no plano internacional foi intensificada. Esse novo patamar da concorrência foi decisivo para que os Estados Unidos mudassem de estratégia política e se reestruturassem, reconfigurando suas relações em âmbito internacional. Tais alterações, conforme veremos, redundaram em estratégias utilizadas pelos Estados Unidos para amenizar sua crise e tiveram conseqüências para a economia mundial, tais como o rompimento do padrão ouro-dólar; a instauração do câmbio flexível, que futuramente compôs o mercado financeiro; o aumento dos juros internacionalmente, causador de um “boom” das dívidas dos países mais pobres, etc. (BRENNER, 2003; HOBBSBAWM, 1995). Enfim, a crise da hegemonia norte-americana impôs uma nova agenda às economias da periferia capitalista. Diante da nova situação, tais países tiveram que adequar suas economias às exigências dos grandes órgãos financeiros internacionais. Essa reorganização da economia mundial teve que levar em conta não somente os novos parâmetros “ditados” pelos órgãos de financiamento internacional, mas as próprias mudanças ocorridas no mundo da produção. A instabilidade instaurada a partir deste novo cenário, tendo a crise norte-americana como norteadora deste processo, desestabilizou as economias mais pobres, como o Brasil, que teve um longo período de crescimento econômico no pós Segunda Guerra Mundial.

Estudiosos como Hirst e Thompson (1998) acreditam que tais mudanças são de caráter conjuntural. Na concepção destes autores, o que ocorreu na década de

70 foi um redirecionamento do insulamento econômico que havia se constituído após a Segunda Guerra, quando a maioria dos países adotou políticas de cunho protecionista. Tendo isso em vista, crêem que as mudanças demandadas no decorrer das décadas de 70 e 80, no cenário internacional, foram impactantes, pois exigiram a liberalização das economias para viabilizar a expansão do capital. Entretanto, o processo de reestruturação das economias periféricas, visando a inserção dessas no mercado global, pressupunha uma igualdade de condições da formação sócio-política de cada país. O que não se coadunava com as diferenças e desigualdades intrínsecas a cada país ou região.

A introjecção de políticas liberalizantes e o desenvolvimento da financeirização do capital nos países da denominada periferia capitalista, teve um grande impacto na própria conformação do papel histórico que o setor público possuía, visto que a forte intervenção do Estado na economia, na maioria das vezes, foi o motor propulsor da industrialização, garantindo o desenvolvimento de uma ampla estrutura industrial de base e uma rede de infra-estrutura. Assim, uma guinada na orientação política e econômica expressou grandes transformações sociais. Em meio a tal panorama, os governos de diversos países empregaram discursos variados para justificarem as mudanças e, ao mesmo tempo, converterem um momento de crise em um processo desprovido de determinações sócio-econômicas e políticas. Dessa forma, tais transformações não podem ser compreendidas desarticuladas das próprias mutações do capitalismo no século XX.

Arrighi (1996), em *O Longo Século XX*, perfaz a trilha do capital, reconstruindo as expansões financeiras dos séculos anteriores, visando com isso aprofundar a compreensão acerca do processo de intensificação e expansão do capital financeiro no século XX. Para tanto, o autor elabora um atento estudo sobre o processo da financeirização do capital em outros momentos históricos e espaciais, como por exemplo, em Gênova, na Holanda, na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos. A conclusão do trabalho de Arrighi aponta como as expansões financeiras resultaram de grandes fases de desenvolvimento material do capital, formando grandes ciclos de acumulação. Nesse contexto, é possível afirmar ainda que a expansão do capital financeiro e o deslocamento das grandes empresas por diversos países é também resultado da revolução técnica e organizacional possibilitada pelos investimentos em massa no pós-Segunda Guerra Mundial.

Assim, principalmente após a década 70 observa-se a propagação das grandes empresas pelo globo, não deixando escapar nenhuma oportunidade de ter a produtividade da corporação aumentada, seja por meio da facilidade da obtenção dos recursos naturais, pelos baixos preços da mão-de-obra ou pela aproximação a um amplo mercado consumidor.

Neste contexto, considera-se o incremento das técnicas e o aprimoramento do sistema de informação, juntamente com um enorme progresso da ciência, alguns dos principais elementos propulsores do processo de mundialização do capital, após a década de 70.

No fim do século XX e graças ao avanço da ciência, produziu-se um sistema de técnicas presidido pelas técnicas da informação, que passaram a exercer um papel de elo entre as demais, unindo-as e assegurando ao novo sistema técnico uma presença planetária. (SANTOS, 2001, p.26).

Outro aspecto destacado por Santos, imprescindível para o aprimoramento das técnicas é a intermediação política, que garante a implantação e a consolidação dessas novas técnicas por meio de alianças entre capital e Estado, compondo as bases para a expansão do grande capital, identificado aqui, com as grandes empresas. Essa prática somente obteve e continua alcançando sucesso porque encontrou respaldo importante nos Estados, que se tornaram agentes centrais neste processo, seja investindo, ou desregulamentando e regulamentando novas leis em prol de mudanças. “As técnicas apenas se realizam, tornando-se história, com a intermediação da política, isto é, da política das empresas e da política dos Estados, conjunta ou separadamente.” (SANTOS, 2001, p.26).

Frente a tal quadro, é preciso indagar: como é possível uma empresa ter sua produção fragmentada? Como é possível obter o controle dessa produção, se ela pode estar desmembrada em diversos países? Para obtermos resposta, novamente temos que recorrer aos instrumentais políticos, já que apenas o desenvolvimento das técnicas e da infra-estrutura não explica como é possível a fragmentação da produção. A implementação de políticas que viabilizem a consolidação dessas novas estratégias de produção parece ter presença marcante nesse novo cenário de mundialização do capital. Nas palavras de Fiori,

Essas mutações têm aparecido na forma de uma nova e desafiante realidade que, entretanto, foi sendo gerada por uma interação dinâmica de decisões micro e macroeconômicas e políticas tomadas, em nível das empresas e governos, quase sempre sob a forma de resposta aos grandes “choques” que se condensaram no início dos anos 70, 80 e 90, e suas múltiplas e derivadas conseqüências. A essas reações, extremamente diferentes entre si (dependendo do poder econômico e político de cada país), é que se tem chamado genericamente de “ajustes estruturais”, e o produto desses ajustes, que nasce à custa dos produtores e das decisões políticas, tem sido chamado de “globalização”. (FIORI, 1995a, p. 28).

De maneira complementar, Ianni (1999), seguindo os passos de Marx em *O Manifesto Comunista* entende que o sistema capitalista não sobreviveria se a burguesia não revolucionasse constantemente os instrumentos de produção. Conforme nos mostra Marx

A burguesia não pode existir sem revolucionar permanentemente os instrumentos de produção – por conseguinte, as relações de produção e, com isso, todas as relações sociais. A conservação inalterada do antigo modo de produção era, pelo contrário, a condição primeira de existência de todas as anteriores classes industriais. A contínua subversão da produção, o ininterrupto abalo de todas as condições sociais, a permanente incerteza e a constante agitação distinguem a época da burguesia de todas as épocas precedentes. Dissolvem-se todas as relações sociais antigas e cristalizadas, com o seu cortejo de representações e concepções secularmente veneradas; todas as relações que as substituem envelhecem antes de se consolidarem. Tudo o que é sólido e estável se dissolve no ar, tudo o que era sagrado é profanado e os homens são obrigados a encarar, sem ilusões, a sua posição social a as suas relações recíprocas. A necessidade de um mercado em constante expansão compele a burguesia a avançar por todo o globo terrestre. Ela precisa fixar-se em toda a parte, estabelecer-se em toda a parte, criar vínculos em toda parte. (MARX; ENGELS, 1998, p.08 -09).

Neste sentido podemos concluir junto com esse conjunto de autores, que todas as rápidas transformações ocorridas no pós década de 70 se articulam ao progresso das ciências e ao incremento das técnicas de produção engendrados pelo próprio sistema de produção capitalista. Associado ao advento dessas novas técnicas, um ritmo diverso começa a ser imposto às variadas formas de relacionamento. Além disso, difundem-se concomitantemente a esse processo, ideologias que tentam naturalizar essas mudanças, desconectando-as da sua base material, no caso, a expansão das grandes empresas globais.

De acordo com Ianni (1999) estamos lidando com algo novo, reforçado pela queda do muro de Berlim e o fim da Guerra Fria, que proporcionaram a rápida expansão da economia de mercado sobre a economia planificada.

A maioria de autores que discutem o desenvolvimento do sistema capitalista no pós Segunda Guerra Mundial admite a existência de uma diferenciação da expansão do capital neste período. Para Ianni, o caráter expansionista do capital, contido em seu germe, já se manifestava há séculos; contudo, para o autor, há ciclos que caracterizam as fases de expansão do capital. O primeiro ciclo equivale ao período em que o modo capitalista de produção organiza-se em moldes nacionais. No segundo período, encontramos as nações imperiais, onde o desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção tende a localizar-se no país dominante, imperialista. E num terceiro momento, teríamos o capitalismo global.

As sociedades contemporâneas, a despeito das suas diversidades e tensões internas e externas, estão articuladas numa sociedade global. Uma sociedade global no sentido de que compreende relações, processos e estruturas sociais, econômicas, políticas e culturais ainda que operando de modo desigual e contraditório. (IANNI, 1999, p. 39).

Hirst e Thompson (1998) sugerem que estamos vivenciando um momento de transformações conjunturais, em que o amplo desenvolvimento capitalista propiciado pela intervenção do Estado no pós Segunda Guerra, ao mesmo tempo em que contribuiu para a concentração do desenvolvimento técnico também circundou esse conhecimento através das barreiras comerciais protecionistas. Esses autores assinalam ainda que o grau de integração observado hoje, remonta ao passado recente, anterior a Primeira Guerra Mundial e que, dependendo do indicador tomado, é possível sustentar que a economia internacional é atualmente menos aberta e integrada do que no período de 1870 a 1914. No entanto, reconhecem que o aperfeiçoamento das técnicas, aliado à abertura política e econômica no pós Segunda Guerra Mundial, abriu caminho à ampliação da dinâmica de internacionalização da economia capitalista.

Estas discussões abarcam as grandes transformações do capital no decorrer do século XX. Apoiadas pelas políticas estatais, a produção capitalista alcançou neste período um elevado patamar de desenvolvimento por meio de investimentos diretos ou incentivos financeiros, provenientes do setor público. Porém, esse

protagonismo estatal foi afetado em sua capacidade de financiamento devido a ampliação das dívidas, que comprometeram seu orçamento.

Neste cenário, o aumento das dívidas governamentais, no último quarto do século XX, fragiliza o poder estatal diante das grandes corporações e dos mercados financeiros. Estes últimos passam a obter mecanismos políticos e econômicos que privilegiam seu pleno desenvolvimento, a partir dos anos 70, o que se torna uma das principais características do capitalismo no período posterior. Essa face do capital, fundamentalmente financeira, não é inovadora e nem adquire um caráter de ruptura com o processo histórico de acumulação do capital. Na interpretação de Arrighi (1996), esses ciclos ocorrem desde o século XIV.

O aspecto central desse padrão é a alternância de época de expansão material (fases D-M de acumulação do capital) com fases de renascimento e expansão financeiros (fases M-D'). Nas fases de expansão material, o capital monetário "coloca em movimento" uma massa crescente de produtos (que inclui a força de trabalho e dívidas da natureza, tudo transformado em mercadoria); nas fases de expansão financeira, uma massa crescente de capital monetário "liberta-se" de sua forma mercadoria, e a acumulação prossegue através de acordos financeiros (como na fórmula abreviada de Marx, D-D'). Juntas, essas duas épocas ou fases constituem um completo *ciclo sistêmico de acumulação*. (ARRIGHI, 1996, p.6).

Nesse ponto, Arrighi se apropria da fórmula geral do capital, desenvolvida por Marx, para mostrar como as fases de expansão material são seguidas por uma expansão financeira, na qual para a produção capitalista a flexibilidade e a liberdade de escolha de investimento de capital se apresentam como duas características centrais do processo de acumulação.

O capital dinheiro (D) significa liquidez, flexibilidade e liberdade de escolha. O capital-mercadoria (M) é o capital investido numa dada combinação de insumo-produto, visando ao lucro; portanto significa concretude, rigidez e um estreitamento ou fechamento das opções. D' representa a ampliação da liquidez, da flexibilidade e da liberdade de escolha. (ARRIGHI, 1996, p. 5).

Se por um lado, é evidente que a reorganização do capital busca aumentar os lucros e encontra um grande respaldo nas instituições estatais, por outro podemos afirmar, conforme propõe Arrighi e Marx, que estamos vivendo mais um ciclo da acumulação capitalista, com evidentes implicações para o setor público. A

interdependência entre Estado e capital na contemporaneidade tende a ser revelada de acordo com os atores protagonistas e a própria apropriação das idéias neoliberais no interior do aparato estatal e das políticas econômicas.

Os principais agentes envolvidos no processo de "globalização", o Estado e as grandes empresas, se organizam "de acordo com as regras e tendências que vêm manifestando-se no plano da competição inter-capitalista e no plano da gestão das políticas macroeconômicas nacionais." (FIORI, 1995, p. 30). De acordo com essas novas regras e normas de competição internacional, o Estado deve promover e se adequar aos atuais parâmetros da concorrência internacional. Isso significa, sobretudo, abrir o país para a instalação de grandes corporações e facilitar ao máximo sua consolidação na região, a partir de um conjunto de reformas que flexibilizem as regras econômicas, bem como os direitos trabalhistas e sociais. Essa expansão das grandes empresas, muitas vezes, é resultado da criação e fusão de empresas existentes por companhias estrangeiras. Esse processo se ampliou exorbitantemente no decorrer dos anos 80.

O número de fusões e aquisições de participações majoritárias em 1988-1989 foi mais de quatro vezes superior ao nível registrado em 1982-1983. Essas operações aumentaram significativamente, sobretudo depois de 1987, quando evidentemente, a perspectiva do mercado único deu impulso suplementar ao processo conjunto de concentração e internacionalização. É por isso que definimos o oligopólio como um espaço de rivalidade, delimitado pelas relações de dependência mútua de mercado, que interligam o pequeno número de grandes grupos, que numa dada indústria (ou num conjunto de indústrias de tecnologia genérica comum), chega a adquirir e conservar a posição concorrente efetiva no plano mundial. (CHESNAIS, 1996, p. 91-93).

Atualmente, a expressão de ordem passou a ser mercado global⁶. O domínio das técnicas no último quarto do século XX levou as grandes empresas a atingirem uma ampla influência política e econômica em nível planetário. A reprodução ampliada do capital encontrou no processo de concentração das empresas um aliado perfeito para a expansão e ocupação de todos os espaços globais. No caso brasileiro, após a abertura da economia ao capital estrangeiro, assistimos o

⁶ O termo mercado global é usualmente utilizado pela mídia. "No grupo das 100 emergentes há 12 companhias brasileiras -- de debutantes no mercado global, como a Natura e a Braskem, até veteranas, como a Embraer e a Vale do Rio Doce". Ver no site da revista *Exame* reportagem "As 100 Emergentes no Mercado Global" <http://portalexame.abril.com.br/revista/exame/edicoes/0870/economia/m0082500.html>.

processo de privatização de uma das maiores mineradoras do mundo, a Vale do Rio Doce, seguido de uma série de aquisições, em que a Vale passa a comprar outras empresas ligadas ao setor, se tornando a segunda maior do seguimento. Ressalta-se ainda, que no processo de privatização da empresa, foi repassada aos compradores uma ferrovia que atravessa importantes estados brasileiros, a ferrovia Vitória-Minas.

A mineradora brasileira adquiriu mais de três quartos do capital da INCO (mineradora canadense de níquel) com a compra pública no mercado de 174.623.019 ações ordinárias da empresa, por 86 dólares canadenses (o equivalente a R\$ 162,65) cada ação. A operação completa é estimada em US\$ 17,2 Bilhões (R\$ 36,79 bilhões). A INCO é a segunda maior produtora de níquel do mundo. Com a aquisição, a Vale do Rio Doce, maior produtora de ferro do mundo, diversifica seus negócios, já que cerca de três quartos das receitas da empresa brasileira vêm de negócios com minérios ferrosos. (BLECHER, 2006).

Em meio ao atual panorama de concentração e centralização do capital, pautado em sociedades anônimas, não é possível afirmar que a Vale é uma empresa estritamente brasileira, como na citação acima, pois todo capital que compõe a empresa está fragmentado e dividido em ações, podendo assim o controle dela ser transferido para qualquer país estrangeiro, já que do total das ações 41,0% pertencem a investidores estrangeiros, 32,5 % a Valepar S.A, 21,0% a investidores brasileiros, 5,5% ao governo federal e 6 ações da Golden Share, segundo dados do mês de setembro de 2006⁷. Tal exemplo sugere ainda, outros aspectos da propalada mundialização do capital, onde os fluxos econômicos internacionais circulam livremente sem, contudo, significar a mesma fluidez para os trabalhadores, sempre próximos de perder o emprego diante de novos movimentos econômicos internacionais. Como foi o caso da própria Vale que após o processo de privatização seguiu com a implementação dos famosos Planos de Demissão Voluntária, que visavam, sobretudo, enxugar os quadros da empresa, abrindo espaço para formas mais flexibilizadas e desregulamentadas de contratação.

As novas regras da competição no mercado internacional contribuíram para que as empresas nacionais mudassem de face e de estratégia. Muitas delas, como é o caso da Vale, foram “compartilhadas” com a administração privada. Nesse

⁷ Ver <http://www.cvrld.com.br/cvrld/media/ca1206p.pdf>.

contexto, como o Estado brasileiro poderá usar essas empresas em prol do desenvolvimento nacional, se as mesmas seguem um padrão de gestão internacional, desvinculado totalmente das orientações do Estado brasileiro. Diante disso, o maior desafio da sociedade civil brasileira consiste em evitar que o Estado se subordine inteiramente às regras do mercado internacional, se tornando “poroso”, como afirmou Milton Santos (2001) ou ainda, se fragilizando como nos assegura Ianni (1999).

Mas como evitar esse aumento de dependência externa, se as empresas estratégicas foram quase todas privatizadas? Ao tratarmos da questão da autonomia do Estado-nação é preciso manter uma visão crítica, pois muitos intelectuais acreditam e defendem o fim desse, o que não é condizente com os processos evidenciados na política e na economia, em que estes Estados são o “carro chefe” da economia, no sentido de planejamento e coordenação do mercado privado! As agências reguladoras mostraram essa relação explícita entre Estado e mercado, portanto, o fim do Estado condiz apenas com um discurso que visa fortalecer o mercado e não com a realidade concreta. A problemática é que existe uma imensa subordinação às regras financeiras elaboradas pelos organismos internacionais como condicionalidades para a obtenção de crédito por parte dos Estados, regras estas que se identificam evidentemente com os interesses do mercado, das grandes empresas e do capital financeiro.

Quando uma grande empresa se instala, chega com suas normas, quase todas extremamente rígidas. Como essas normas rígidas são associadas ao uso considerado adequado das técnicas correspondentes, o mundo das normas se adensa porque as técnicas em si mesmas também são normas. Pelo fato de que as técnicas atuais são solidárias, quando uma se impõe cria-se a necessidade de trazer outras, sem as quais aquela não funciona bem. Cada técnica propõe uma maneira particular de comportamento, envolve suas próprias regulamentações e, por conseguinte, traz para os lugares novas formas de relacionamento. O mesmo se dá com as empresas. É assim que também se alteram as relações sociais dentro de cada comunidade. Muda a estrutura de emprego, assim como as outras relações econômicas, sociais, culturais e morais dentro de cada lugar, afetando igualmente o orçamento público, tanto na rubrica da receita quanto no capítulo da despesa. (SANTOS, 2001, p.68).

Santos aponta que há atualmente uma tirania do dinheiro e da informação. Ele ressalta que na atual fase da “globalização” ocorrem mudanças não somente no

mundo das técnicas, que unifica o papel da informação, mas, sobretudo, nos rumos políticos dos países. Com o aperfeiçoamento das técnicas e sua difusão em nível global, se aprofundou o controle dos grandes centros financeiros sobre as políticas monetárias de diversos países. Dessa maneira, o controle dos investimentos públicos passou a se orientar pelo fluxo destes capitais, representando, de certa forma, uma pressão nas agendas políticas e econômicas destes países, como por exemplo, o constante refinanciamento da dívida pública externa para a obtenção de crédito internacional. Nos anos 90, esse domínio sobre as contas públicas se tornou cada vez mais prejudicial para a maioria da população, na medida em que o controle externo das contas e políticas públicas impõe arbitrariamente e verticalmente que se desviem recursos públicos para algumas áreas consideradas prioritárias, reduzindo, sobretudo, os gastos das áreas sociais; ou ainda, encontram-se intrínsecas às novas políticas liberais, a idéia de um controle rigoroso dos investimentos, visando ocultar a transferência de recursos das áreas sociais para o setor privado, incluindo a área financeira. Essa é a nova política que ganha força nos anos 90. O Estado passa cada vez mais a regular e coordenar o setor privado, transferindo grandes quantidades de recursos para garantir o ajuste fiscal e o pagamento de juros das dívidas. Esse é o Estado capitalista aprofundado nos seus laços com o mercado, como diria Luciano Martins (1985). Para o autor, se o Estado brasileiro se tornou desde 1930 o provedor e financiador do capitalismo interno, atualmente poderíamos afirmar que o Estado brasileiro expandiu a sua área de atuação, também financiando o capital externo.

O Estado que criou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), visando coordenar o setor privado brasileiro e desenvolver grandes empresas públicas, também foi responsável pela privatização dessas empresas, nos anos 90. Além disso, muitas vezes financiou a compra dessas companhias por grandes grupos estrangeiros. É evidente que se tratam de formas distintas de conceber o desenvolvimento social e econômico. Ainda nesse sentido, é interessante notar como o próprio discurso das reformas neste período se sustentou numa crítica ao Estado varguista e ou desenvolvimentista, numa tentativa de superar o “atraso” rumo a uma modernização globalizada e liberal.

Na era da mundialização do capital, o mercado internacional passa a ter influência acrescida na agenda das políticas econômicas, que se direcionam cada

vez mais para o ajuste fiscal e o controle dos gastos, com fins de garantir a estabilidade do setor financeiro e da circulação internacional de mercadorias, subordinando, em certa medida, as ações governamentais aos imperativos do mercado.

O próprio imperialismo era “diferencial”, tal característica sendo conseqüência da subordinação do mercado à política, seja a política internacional, seja a política interior a cada país ou a cada conjunto imperial. Com a globalização, as técnicas se tornam mais eficazes, sua presença se confunde com o ecúmeno, seu encadeamento praticamente espontâneo se reforça e, ao mesmo tempo, o seu uso escapa, sob muitos aspectos, ao domínio da política e se torna subordinado ao mercado. (SANTOS, 2001, p. 52-53).

Nos anos 90, a expressão mercado internacional passa a fazer parte não só do vocabulário, mas das ações dos governos nacionais. A disseminação de políticas públicas voltadas para a abertura da economia e o ajuste às agendas de órgãos internacionais foi comum à maioria dos países em desenvolvimento e periféricos. O aumento dos problemas sociais nestes países é cada vez maior. O acréscimo do desemprego e a perda do valor de compra do salário mínimo⁸ tornaram-se comuns nas regiões periféricas, sendo que na maioria das vezes também atinge os países ricos, que ainda dispõe, em certa medida, de alguns direitos sociais mais cristalizados.

A consolidação das reformas estatais orientadas para o mercado resultou no fortalecimento do setor privado e numa conseqüente reorientação do Estado, que suturou seus laços com o mercado priorizando programas que reaproximassem o Estado do grande capital, tanto interno quanto externo. Nesse sentido, o programa de privatização das empresas públicas e a criação das agências reguladoras representam, em última instância, a implementação de instituições públicas que coordenem o setor privado, buscando a intervenção indireta do Estado, em que sua presença se restrinja à arbitragem dos grandes conflitos e a promoção da livre concorrência; essas são as características do “novo” Estado almejado pelas reformas administrativas e pela elite empresarial brasileira e estrangeira.

⁸ Nelson Dácio Tomazi, mapeia o valor do salário mínimo nas últimas décadas no Brasil. Segundo o autor, em 1980, com equivalência em reais, o salário mínimo valia R\$ 331,56, em 1990, R\$ 160,12 e em 2000, R\$ 151,00.

Objetivando apreender o novo modelo estatal é que procuramos nos primeiros capítulos apresentar as bases históricas e sócio-políticas nas quais as agências reguladoras foram erigidas, num processo de intensificação das relações comerciais de forma subordinada; num momento de crise da potência norte-americana, que busca rearranjos políticos e econômicos visando a manutenção do sistema; num período em que o grande capital busca mais apoio estatal. Para tanto, como veremos no segundo capítulo, tramou-se o processo de deslegitimação do antigo modelo estatal, edificando e consolidando o modelo liberal, de proteção exclusiva à reprodução do sistema capital.

De acordo com esse processo, as agências reguladoras, criadas para regular as empresas e serviços privatizados e concessionados têm como um dos principais objetivos afastar os serviços e empresas públicas das decisões políticas do Poder Executivo, pautando-se no argumento de que essas empresas eram ineficientes justamente por serem utilizadas como instrumentos políticos de diferentes governantes, que tinham tais empresas e serviços como ferramentas de manobra. Para realizar uma crítica a tais proposições, é preciso historicizar e contextualizar as razões de se desmoralizar as empresas públicas, que consistiu em uma estratégia política para posteriormente justificar a transferência delas ao setor privado. Portanto, afastar as empresas públicas do Estado e entregar sua fiscalização às agências reguladoras com autonomia administrativa e financeira se configura num novo projeto estatal em que os serviços públicos essenciais não são mais considerados direitos, mas apenas mercadorias.

Na busca da compreensão da nova face do Estado brasileiro, primeiramente delineamos o processo político e econômico internacional em que o país foi inserido nos anos 90, para então, recompor rapidamente quais foram as principais transformações que incidiram sobre a relação capital e Estado no pós Segunda Guerra Mundial, enfocando as mudanças políticas e econômicas do último quarto de século, que foram decisivas na reorientação dos Estados nacionais no final do século XX. Sob esse prisma, traçaremos posteriormente quais são os fundamentos das rápidas mudanças ocorridas no Brasil na última década, verificando qual a base em que foram realizadas as reformas liberalizantes e a emergência das agências reguladoras.

1.2 A Crise dos Anos 70: reestruturação estatal e recomposição do capital

Para compreendermos a intensificação do processo de expansão do capital nos países considerados periféricos, na década de 90, é imprescindível delinear quais foram os principais fatores políticos, sociais e econômicos que contribuíram para o aprofundamento da reestruturação e da reorganização do capital e do Estado no último quarto de século. Além disso, é preciso esquadrihar rapidamente os fatores que favoreceram a fragilização e o desmonte do Estado como promotor direto do desenvolvimento no período posterior à Segunda Guerra Mundial.

A erupção de conflitos políticos e econômicos expostos nas décadas de 60 e 70 – caracterizados e inseridos no contexto da diminuição da taxa de lucro, aumento da concorrência, aumento do preço do petróleo, Guerra Fria etc. – sintetiza o término do período de estabilidade que caracterizou o compromisso Keynesiano após a Segunda Guerra Mundial. Inicia-se um ciclo de crises, pondo em cheque a “era de ouro do capitalismo”, como definiu Hobsbawm (1995) ao se referir a época de hegemonia de políticas Keynesianas, que se distinguiram por implementar um conjunto de estratégias que priorizavam o compromisso social. Nesse contexto, podemos destacar as diversas formas de manutenção dessas políticas, o *Welfare State* nas economias centrais, o desenvolvimentismo e o populismo na América Latina, a descolonização e constituição de estados nacionais na África e Ásia e a planificação social nos países do socialismo real (LIMA FILHO, 2004).

É consenso entre diversos estudiosos (HOBBSAWM, 1995; MORAES, 1994), que o Estado de Bem-estar Social só se constituiu plenamente no pós Segunda Guerra Mundial, e apenas com intenso vigor, em alguns países europeus. Tal modelo de Estado não se consolidou em países de industrialização tardia, assumindo nestes contextos diferentes arcabouços institucionais em virtude das díspares realidades nacionais. A partir desse quadro podemos então refletir sobre as possíveis razões da criação desse aparato institucional de proteção social. De acordo com Gomes (2006), a escola de *Frankfurt* analisa as políticas de seguridade social enfatizando como estas serviram para fortalecer as estruturas de acumulação capitalista, integrando as classes trabalhadoras à sua ordem, traduzindo-se num

contrato social, em que tanto o capitalismo quanto o trabalhador cooperavam mutuamente.

A avaliação de Przeworski (1989) converge com a análise *frankfurtiana*, ao apontar que a busca pela integração entre trabalhador e processo de produção torna-se o objetivo central. Dessa forma, a concessão de direitos econômicos, sociais e políticos seria apenas uma maneira de evitar rupturas na busca de apoio das forças opostas.

A explicação de Aglietta (1979), suscitada por Arrighi, se acenta sobre a percepção da classe capitalista da necessidade de se ter consumidores em massa, engendrada pelas técnicas de produção fordista. Dessa maneira, acordos institucionais de Bem-estar resultam da necessidade da continuação do processo de acumulação.

Esse regime é considerado uma fase particular do desenvolvimento capitalista por investimentos em capital fixo que criam uma capacidade potencial para aumentos regulares da produtividade e do consumo em massa. Para que esse potencial se realize, são necessárias uma política e uma ação governamental adequadas, bem como instituições sociais, normas e hábitos comportamentais apropriados (o modo de regulação). (ARRIGHI, 1996, p.2).

Outra tese acerca do Estado de Bem-estar, defendida por Gomes (2006), se concentra sobre as lutas da classe trabalhadora. Segundo o autor, esses movimentos de afronta ao *modus operandi* do capital foram primordiais à composição do Estado de Bem-estar. Nesta interpretação, os trabalhadores são considerados agentes importantes da consolidação do tecido público de seguridade social e pela ampliação de direitos.

O amplo leque de interpretações sobre o período do predomínio de políticas Keynesianas enriquece as explicações históricas, sociais, políticas e econômicas acerca do modelo de Estado implementado, principalmente, no pós Segunda Guerra Mundial. Condição para a qual as lutas do movimento operário europeu foram fundamentais, mas incapazes no período posterior aos anos 70 de barrar a dissolução de uma série de direitos conquistados. Tratando resumidamente acerca do rompimento do acordo social, conforme Gomes (2006), o aumento do consumo em massa no apogeu do período fordista exigiu do Estado uma ampliação dos serviços coletivos, acarretando pressão por aumento da arrecadação estatal, o que

prejudicou as atividades produtivas e acarretou um aumento dos *déficits* públicos com os conhecidos efeitos inflacionários, que também possuíam fortes rebatimentos nas atividades industriais e sobre os salários.

Em decorrência da pressão exercida sobre as contas estatais pela ampliação dos gastos sociais no final dos anos 70, começa a se mobilizar e retomar a influência perdida no período posterior à década de 30, a corrente de pensamento liberal ou, mais precisamente, neoliberal. Essa vertente passa a disseminar no final da referida década, a idéia de que o Estado não tem condições de arcar com as estruturas de seguridade social e por isso deve retirar sua presença de diversos serviços públicos, transferindo-os para o setor privado. Buscando ampliar os espaços de influência e obter certo consenso da sociedade, os neoliberais começaram a atacar a presença do Estado na produção econômica e propagar a idéia de que a retirada desse do papel de protagonista do cenário econômico, seria a melhor alternativa para que o sistema capitalista retomasse o desenvolvimento e o Estado recuperasse suas forças de investimento, inclusive no plano social.

Na segunda metade da década 70 e, principalmente, no decorrer dos anos 80, a crise fiscal do Estado se intensificou diante do aumento da inflação e da conseqüente estagnação econômica, levando a um fortalecimento progressivo da corrente conservadora, que se apropriou do momento histórico, político e econômico para propagar o enfraquecimento do Estado produtor, anunciando as vantagens de uma sociedade amparada pelos serviços privados.

No período de hegemonia das idéias Keynesianas o Estado-Nação possuía um forte controle da produção, comércio e finanças. Ele não só obtinha o rígido comando de entrada e saída de capitais, mas efetivamente participava do processo econômico. Moraes (2004) sintetizou cinco aspectos centrais deste Estado, indicados abaixo, afirmando que ele se organizava a partir das regras firmadas em *Bretton Woods*, regras que previam um grau de insulamento econômico suficiente para permitir políticas fiscais e monetárias razoavelmente efetivas (operantes) no interior das fronteiras nacionais.

1. crescimento econômico rápido em número muito grande de países do centro e da periferia do sistema;
2. expansão do “*Welfare-state*” ainda que em diferentes modelos e com desiguais graus de cobertura;

3. sistemas de representação (partidário-eleitorais) razoavelmente estáveis ou definidos, baseados em alinhamento ideológicos, religiosos ou de classe;
4. sistemas de relações de trabalho altamente institucionalizados;
5. sistema de relações internacionais estável e razoavelmente previsível, ainda que tenso (em alguns momentos, previsível porque tenso) (MORAES, 2004, p.315).

A ruína do sistema proposto em *Bretton Woods*, regulado pelo padrão ouro-dólar e sua substituição por um sistema de taxas flutuantes, tendo o dólar norte-americano como padrão cambial, contribuiu para o desenvolvimento do capital financeiro; este último, já indicava mudanças na estrutura organizacional desde os anos 60. A queda da taxa fixa de *Bretton Woods* foi acompanhada de um incremento dos euromercados, que em 1960 não ultrapassavam os 4,5 bilhões, mas em 1973 esse montante já atingia 160 bilhões de dólares, em valores líquidos (CHESNAIS, 1996).

Outros elementos políticos e econômicos formam o quadro que deflagrou, nos anos 60 e 70, uma crise que interrompeu o período de crescimento econômico de diversos países. No decurso dos anos 1960, a crise de superprodução resultou na constante queda da taxa de lucros, atingindo primeiro os Estados Unidos e, posteriormente, todos os países que expandiam a produção de manufaturados. Esta crise foi resultado de um conjunto de fatores políticos e econômicos, como a recuperação econômica no pós Segunda Guerra Mundial de países como a Alemanha e Japão, e a retomada do desenvolvimento dos mesmos que, aliados a combinação de técnicas sofisticadas e salários mais baixos, conseguiram penetrar no mercado norte-americano e mundial. O resultado mais imediato desse quadro consistiu não apenas no acirramento da competição internacional, mas principalmente na superprodução e na queda da taxa de lucro dos produtos manufaturados (HOBSBAWM, 1995).

A partir de meados da década de 1960, os fabricantes localizados nos blocos econômicos de desenvolvimento mais tardio – mais notadamente no Japão, mas também na Alemanha e em outras partes da Europa ocidental – foram, portanto, capazes de combinar técnicas relativamente avançadas com salários relativamente baixos para reduzir de forma drástica os custos relativos de suas produções em comparação àqueles necessários para produzir os mesmos bens na economia americana, de desenvolvimento anterior. Desse modo, eles não só conseguiram impor os seus preços relativamente baixos no mercado mundial e inchar de modo dramático as suas cotas

desse mercado, como foram também capazes, precisamente em virtude de seus custos relativamente reduzidos, de ao mesmo tempo manter suas antigas taxas de lucro. Os produtores americanos se viram confrontados para os seus produtos que apresentavam um crescimento mais lento, mas se encontravam amarrados a custos inflexíveis por se acharem atravancados por instalações e equipamentos (capital fixo) que incorporavam métodos de produção que se tornaram subitamente caros, bem como por níveis salariais relativamente altos, que não podiam ser empurrados de forma rápida. (BRENNER, 2003, p. 56).

Iniciava-se na crise de superprodução não apenas a queda da taxa de lucros, mas principalmente a corrida da competição internacional por mercados consumidores e, posteriormente, a migração dos capitais para o setor financeiro.

A alta do petróleo em 1973 e 1979, elevando bruscamente o preço do barril, também contribuiu para o desequilíbrio econômico, confluindo em um aumento da inflação, baixa taxa de lucratividade do capital, desemprego etc.

Conforme ressalta Carneiro (2002), a desagregação da ordem internacional de *Bretton Woods* resultou na desaceleração do crescimento do PIB dos países industrializados e do comércio internacional, acarretando perdas nas relações de troca e diminuição das formas de financiamento. Para o autor, a crise dos anos 70 tem seu foco marcado na queda da taxa de câmbio fixa e no aumento brusco do preço do petróleo, que de US\$ 3 o barril no pós-guerra aumenta para US\$ 12 em 1974 e US\$ 37 em 1981. A conseqüência mais evidente foi a elevação dos preços dos bens produzidos nos países centrais, sem contrapartida das exportações da periferia capitalista. Além disso, o aumento dos juros reais foi o resultado imediato da ampliação da taxa de inflação nos países centrais.

De acordo com Magnoli (2002), a alta do petróleo é um componente importante no desenrolar da crise da década de 70. No entanto, é apenas um adicional que não pode ser visto como uma causa de natureza estrutural. Se o aumento do preço do barril de petróleo é considerado mais um fator adjacente do grande abalo econômico deste período, então quais são as raízes desencadeadoras do quadro estrutural da crise? O desequilíbrio econômico mundial foi resultado não apenas do aumento do preço do petróleo, mas da quebra do acordo de *Bretton Woods*. Este sistema, que fixava a conversibilidade do dólar em ouro, foi rompido unilateralmente pelos Estados Unidos. Aqui, podemos encontrar sugestões sobre as

possíveis causas desse rompimento, que confluiu na desaceleração do comércio internacional.

Magnoli (2002) e Hobsbawm (1995) se lançaram ao estudo das causas do rompimento do acordo de *Bretton Woods*. Segundo os referidos autores, os Estados Unidos, no pós Segunda Guerra Mundial se alicerçaram no absoluto predomínio de sua economia no mundo capitalista, transformando o dólar não apenas em moeda nacional, mas meio de troca internacional, ou seja, *Bretton Woods* expressava a hegemonia norte-americana, reforçada por meio da carência de dólares na Ásia e Europa, que de certa forma, constituía pressuposto para a permanência deste modelo. Entretanto, o próprio sucesso da reconstrução da economia européia e principalmente Japonesa, no pós Segunda Guerra, colocou em cheque a posição central dos Estados Unidos. O importante Plano Marshall, elaborado pelos norte-americanos, visava não somente revitalizar o comércio internacional, ampliando a venda de seus produtos aos países europeus, mas, sobretudo impedir a propagação do comunismo, que representava a grande ameaça ao sistema capitalista, principalmente no final da Segunda Guerra Mundial. Sob esse prisma, Hobsbawm avalia o quanto os Estados Unidos, envolvido neste conflito político, enfrentou um enfraquecimento econômico.

À medida que a era da Guerra Fria se estendia, abria-se um crescente fosso entre a dominação esmagadoramente militar, e portanto política, que Washington exercia na aliança e o enfraquecimento da predominância econômica dos EUA. O peso econômico da economia mundial passava então dos EUA para as economias européia e japonesa, as quais os EUA julgavam ter salvo e reconstruído. Os dólares tão escassos em 1947 haviam fluído para fora dos EUA numa torrente crescente, acelerada. (HOBBSAWM, 1995, p. 238).

Ademais, nos anos 70 é deflagrado um aumento do *déficit* da balança comercial dos EUA, enquanto há uma explosão dos eurodólares, propiciando um aumento no crédito através do mercado privado interbancário. Aliado a esses fatores, como já enfatizado anteriormente, os EUA tiveram que enfrentar a concorrência internacional dos países que ajudara a reconstruir no pós Segunda Guerra Mundial.

A reconstrução da Europa e Japão, da mesma forma que significou o alcance do objetivo primordial dos Estados Unidos, que era

restabelecer o comércio mundial e fortalecer as bases do capitalismo diante do inimigo comunista, tão importante para sua economia, também fez com que os países reconstruídos se tornassem fortes concorrentes frente aos americanos no mercado mundial. (ALMEIDA, 2003, p. 28).

Ao difícil espectro em que se encontrava a economia norte americana, se agregava o descontentamento da população em relação à entrada dos EUA numa nova guerra, que não somente lhe custara financeiramente, mas sobretudo, o levava a uma desestabilização política, como observa Hobsbawm

A guerra do Vietnã desmoralizou e dividiu a nação, em meio a cenas televisadas de motins e manifestações contra a guerra; destruiu um presidente americano; levou a uma derrota e retirada universalmente previstas após dez anos (1965-1975); e, o que mais interessa, demonstrou o isolamento dos EUA. (HOBBSAWM, 1995, p. 240).

A crise política e econômica desenhada, principalmente, nas décadas de 60 e 70, indicou a necessidade de mudanças estruturais para que os EUA mantivessem a primazia sobre a economia mundial e pudessem coordená-la, de modo a equilibrar e manter certo controle sobre os rumos da economia internacional. Desse ponto de vista, o rompimento com o modelo de *Bretton Woods* se tornou uma das estratégias para que os EUA pudessem garantir o mínimo domínio sobre sua moeda.

Por outro lado, a multiplicação dos eurodólares e os subsídios para a ampliação do mercado financeiro foram conseqüências do fortalecimento da economia européia e japonesa. Aos países latino-americanos e outros da denominada periferia capitalista, a crise se abateu com enorme intensidade, visto que, além do aumento brusco do preço do petróleo em 73 e 79, tivemos no mesmo período o rompimento de *Bretton Woods*, seguido do aumento da taxa de juros.

Em 1971, os Estados Unidos, pressionados pela ameaça de conversibilidade da moeda, assumiram a impossibilidade do compromisso com a conversão e decidiram romper com o padrão dólar-ouro, estabelecendo o padrão dólar e impondo a hegemonia da sua moeda internacionalmente. Em 1973, as flutuações cambiais abriram as portas para a especulação das moedas e, em 1979, os Estados Unidos elevaram a taxa de juros, o que fez reverter o processo de liquidez internacional. Os investimentos públicos e privados tornaram-se caros, com repercussão negativa para a geração de empregos, enquanto os investimentos de curto prazo passaram a ser mais privilegiados. (ALMEIDA, 2003, p. 29).

Tais transformações não se restringiam, evidentemente, ao campo das políticas econômicas. No campo social, diversas mobilizações se levantavam em oposição à Guerra do Vietnã, às mortes e aos gastos militares. Tais movimentações dificultavam, em certa medida, a aprovação junto ao Congresso americano de mais investimentos para a manutenção da “máquina de guerra”, bem como a legitimidade dessa frente à sociedade. É relevante lembrar ainda, as grandes transformações que ocorreram em âmbito cultural e político, tais como os debates sobre racismo e direitos civis.

Essa crise do capitalismo norte-americano confluía em mudanças bruscas, tanto para as economias centrais, quanto para a periferia, que havia realizado grandes quantidades de empréstimos junto aos grandes bancos internacionais, a juros baixos, visando investir no parque industrial nacional. Os resultados mais evidentes destas mudanças foram sentidos nos países pobres, principalmente nos da América Latina, que vivenciaram uma industrialização tardia e por isso se encontravam muito endividados neste período.

Além disso, o aumento da inflação e a crise fiscal do setor público confluíram numa paralisação da atuação dos Estados nestes países, levando a uma conseqüente crítica ao Estado desenvolvimentista, contribuindo para que se minimizasse a importância da atuação econômica do setor público, priorizando políticas voltadas ao setor privado e desmontando os parques diretos conseguidos nos chamados “anos dourados”.

Expostos aos efeitos negativos desta crise financeira, os governos desses países, em vários casos alinhados com os interesses dos credores externos, implementaram políticas inspiradas na proposta de estabilização do Fundo Monetário Internacional (FMI), que, via de regra, contribuíram para aprofundar a crise.

Quando no final dos anos 1970, o governo Reagan, preocupado com os enormes déficits externos norte-americanos e buscando recuperar a supremacia dos EUA, então em xeque, implementou uma política de fortalecimento do dólar por meio da majoração acentuada das taxas de juros, que subiram de um patamar de 6% ao ano para cerca de 20%, ao mesmo tempo em que levava a cabo, juntamente com o governo inglês, a desregulamentação dos mercados financeiros e de capitais, a situação dos países periféricos deteriorou e rapidamente. Os serviços da dívida sofreram forte aumento, o que levou muitos

países a endividarem-se ainda mais para pagarem as dívidas contraídas anteriormente, gerando assim um crescimento financeiro das mesmas. Esse processo levou a periferia a uma situação de insolvência generalizada. (CORSI, 2002, p. 20).

A evolução das dificuldades financeiras vai ganhando tons mais duros no decorrer da década de 80. A partir de 1989, depois de quase uma década de aplicação do receituário do FMI, os resultados dessa política tinham sido medíocres. A estagnação econômica, a crise inflacionária, social e fiscal asfixiava parcela considerável das economias Latino-americanas. Nesse contexto, desencadeou-se um processo de discussão acerca da política mais adequada para os países periféricos. Tais discussões confluíram num conjunto de proposições conhecidas como *Consenso de Washington*.

O *Consenso de Washington*, mais especificamente, decorreu de uma série de seminários realizados na cidade de *Washington*, capital norte-americana, onde se discutiram políticas econômicas que, supostamente, contribuiriam para o enfrentamento das dificuldades financeiras que desafiavam as economias Latino-americanas, de forma que estas retomassem o caminho do desenvolvimento capitalista. Nestas reuniões foram propostas políticas de estabilidade econômica, das quais o controle inflacionário seria a principal. Dentre as sugestões faziam parte: ajuste fiscal, que seria obtido através de reformas no sistema de previdência social; reforma administrativa; introdução de reformas estruturais, visando à abertura das economias nacionais, o que implicava reduções de tarifas e desregulamentação dos mercados financeiros e de capitais; também deveria haver redução da presença do Estado na economia, centrada num vasto programa de privatização das empresas estatais (FIORI, 1997). Essa última recomendação possui uma influência marcante no caso da economia brasileira, principalmente a partir da década de 90. É evidente que as proposições do Consenso não foram apropriadas de forma automática e direta, mas são fundamentais para compreender as orientações que conformam os discursos e as práticas reformistas posteriores, visto que, o acesso ao mercado global era, em certa medida, condicionado à adoção das indicações adotadas em *Washington*. Privatizar as empresas estatais era, nesse sentido, a “primeira tarefa de casa” dos países capitalistas periféricos. Essa foi, inclusive, a dimensão mais destacada do processo de introdução do neoliberalismo em países como o Brasil,

pois a privatização se configurou como ação paradigmática dos ajustes que se impunham a essas economias.

O processo de privatização das empresas estatais se caracteriza pela venda ou concessão dessas e dos serviços ao setor privado. Tal ação foi acompanhada pela criação das agências reguladoras, instituições que regulariam neutramente os setores privatizados. Assim, as principais atribuições dessas agências correspondiam a organizar as atividades privatizadas conforme a demanda do mercado, estabelecendo também uma correspondência entre Estado e consumidores. As agências reguladoras seriam símbolos da reestruturação do Estado. O vínculo recriado pelas agências e os cidadãos brasileiros não passaria mais pela relação de direitos, mas pela de clientes, como consumidores de serviços do setor privado. O fornecimento desses serviços pelo mercado não muda apenas a função do Estado, mas, sobretudo, fundamenta e recompõe novas relações desse com o mercado. O discurso embaixador dessas novas relações se caracteriza pela naturalização da eficiência do setor privado para o fornecimento de tais serviços, sedimentando assim a idéia de que o Estado serve apenas para coordená-los. Tal discurso ideológico enfatizou, durante o processo de privatização das empresas estatais, na década de 90, a ineficiência do Estado na gestão destes serviços, ao passo que se propagava seu alto custo.

Como já indicado anteriormente, o corte nos gastos públicos constituiu um dos principais objetivos das reformas do Estado brasileiro neste período. Ele seria efetivado por meio da transferência da gestão de alguns serviços públicos para o setor privado, visando ainda, a busca de uma maior eficiência na prestação dos serviços e uma elevação na competitividade global. Essas finalidades seriam alcançadas através da constante regulação dos serviços privatizados, por meio da atuação dessas agências, que também funcionariam como órgãos fiscalizadores, conforme incisos III e V, do primeiro capítulo: das Disposições Iniciais, da Lei nº 9074 de 7 de Julho de 1995, que define as intenções do processo de privatização: “III – aumento da eficiência das empresas concessionárias, visando à elevação da competitividade global da economia nacional; e V - Uso racional dos bens coletivos, inclusive os recursos naturais”.

As finalidades almejadas pelo processo de transferência dos serviços e empresas públicas para o setor privado evidenciam alguns pressupostos e idéias

que foram sedimentadas sobre o Estado brasileiro, no decorrer da década de 80 e 90, entre elas a ineficiência. Fazendo uso indevido da imagem de algumas empresas públicas deficitárias, a partir do governo Fernando Collor de Mello, buscou-se generalizar a idéia de que as empresas que estavam sob comando estatal não eram bem administradas. De acordo com essas idéias, o Estado, estruturalmente ineficiente, é que engendrava altos custos e sobrecarregava as empresas públicas, pois estas eram usadas politicamente e por isso não conseguiam elaborar políticas de longo prazo. Neste sentido, a defesa da autonomia das agências reguladoras tem como pressuposto a noção de insulamento das decisões políticas destas instituições em relação ao Poder Executivo, afastando o serviço público das responsabilidades estatais e aproximando-os de uma mercadoria. Para os reformistas, somente a autonomia de gestão das agências reguladoras em relação ao Executivo propiciaria a eficiência dessas instituições e dos próprios serviços fornecidos pelo setor privado, já que as agências reguladoras regulariam e fiscalizariam de forma neutra, baseadas apenas em questões técnicas.

Da consolidação da imagem do Estado brasileiro de ineficiente à transferência dos serviços e empresas públicas ao setor privado não se demorou muito, ao contrário, a maior crítica às reformas diz respeito à rapidez da sua realização⁹. Adjacente a idéia de ineficiência estatal¹⁰, destacava-se no programa governamental de reformas a busca da “eficiência” e da “eficácia”, símbolos da racionalidade econômica como é caracterizado o setor privado.

O segundo eixo do programa de privatização e a função do novo aparato institucional representado pelas agências reguladoras, é estabelecer a elevação da competitividade global da economia nacional, garantindo ao “livre-mercado” “a concorrência perfeita”, em consonância com a visão neoliberal. Assim, a função das agências reguladoras é intervir no mercado de acordo com suas demandas e necessidades. A presença do Estado aqui se faz de forma indireta, sendo, portanto, um mito a idéia de Estado mínimo e de livre-mercado. A reestruturação do Estado brasileiro nos anos 90 é no sentido de reorientar suas funções para atender exclusivamente as demandas do mercado, ao passo que diminui suas

⁹ Eli Diniz (2000) elabora ácidas críticas contra a rapidez das reformas do Estado, realizadas principalmente, no governo de Fernando Henrique Cardoso.

¹⁰ A idéia de eficiência trazida da administração, com o gerencialismo, tornando-se a maximização da racionalidade econômica do setor privado ao público.

responsabilidades em relação às atividades de fim social. O Estado neoliberal é mínimo no campo social.

Sob esse prisma, nos cabe investigar quais são as bases do pensamento neoliberal, que no cenário de "globalização" encontrou forte respaldo político frente à realização de reformas e reorientação do Estado, com finalidades bem delineadas. O próprio desenvolvimento das idéias liberais ao longo do século XX se vincula às transformações sofridas pelo Estado, fundamentalmente na estrutura de interação com os agentes sociais e econômicos, bem como em suas correlações de forças. Nesse contexto, promover diretamente o desenvolvimento socioeconômico ou entregar tal tarefa principalmente às relações de mercado constituem posições que demarcam os antagonismos centrais dos debates acerca das transformações do Estado nas últimas décadas.

1.3 Intervencionismo: desenvolvimentismo e (neo)liberalismo

A diminuição de gastos públicos em projetos sociais universais, voltados para a redistribuição de renda em países em desenvolvimento, como o caso do Brasil, tem sido tema de constantes debates políticos na atualidade em decorrência do comprometimento dos governos, na década de 90, com instituições financeiras internacionais. O Estado objetiva diminuir os gastos públicos, ao mesmo tempo em que se compromete a sustentar o pagamento de juros da dívida externa do país. O programa a ser seguido por todos os governos endividados visa atribuir políticas macroeconômicas restritivas, revisando seu papel de atuação social e, concomitantemente, entregando grande parte de suas funções essenciais à administração do setor privado.

É necessário refletir acerca de quais serão os destinos dos mais pobres nos países "comprometidos" com suas dívidas externas e internas, já que as políticas públicas focalizadas tornam-se prioridades em detrimento das universais, devido aos seus alvos particulares e delimitados.

Essa política terá várias vantagens para as elites conservadoras, que geralmente conduzem as reformas. Em primeiro lugar, os benefícios

focalizados reduzem custos; os setores no extremo da pobreza são conquistáveis com recursos limitados. Afinal, pobre custa pouco, muito pouco. Em segundo lugar, racionalizam a velha política de clientela. Benefícios dirigidos e particularizados não correm o risco político de serem confundidos com medidas que criam *direitos* universais ou bens públicos, sempre submetidos, estes últimos, a demandas de extensão e generalização. Permitem também a distribuição mais discricionária dos recursos. (MORAES, 2001, p. 66).

Nesse sentido, é importante ressaltar que a emergência de tais políticas articula-se ao modelo de inserção subordinada desses países no chamado “mercado global”. E, principalmente, destacar quais ideologias constituem a “ante-sala” desse novo paradigma de Estado e os vínculos sociais das idéias reformistas. Reconstruir partes de sua história é condição fundamental para entender o sentido dos debates contemporâneos sobre Estado.

Os articuladores da chamada corrente neoliberal se esforçaram para implementar um modelo de Estado capitalista em que os gastos são preferencialmente voltados ao setor privado. Eles apontam à diminuição da tributação sobre este, visando o aumento do lucro, ao passo que o Estado diminui sua intervenção social. Essa corrente de pensamento tem sua base conceitual na reflexão de alguns clássicos da economia política, como Adam Smith, e de alguns neoclássicos como Hayek, Friedman, Mises. Diante da imensa legitimidade adquirida pelos pensadores neoliberais, no final do século XX e sua importância na fundamentação conceitual das reformas, torna-se imprescindível neste trabalho buscarmos a base destas idéias, visando a melhor compreensão do atual quadro político e econômico. Para tanto, faremos aqui uma rápida discussão do pensamento de Hayek e Friedman já que estes autores, principalmente Hayek, tiveram suas idéias elaboradas no bojo da propagação/aceitação das idéias de Keynes.

Os períodos posteriores à crise de 1929 e à Segunda Guerra Mundial constituíram momentos de insegurança para toda a economia mundial, resultando num certo protecionismo das economias nacionais e um forte intervencionismo do Estado nas políticas econômicas e sociais, sobretudo nos países desenvolvidos.

É nessa ocasião que a obra de Keynes adquire grande destaque e se torna a base das políticas econômicas implementadas neste período, visto que o autor mostra a importância dos investimentos públicos orientados à promoção do desenvolvimento econômico, do qual o Estado constitui o agente mais importante.

Creio que a cura desses males deve ser procurada no controle deliberado da moeda e do crédito por uma instituição central, e em parte na coleta e disseminação em grande escala dos dados relativos à situação dos negócios, inclusive a ampla e completa publicidade, se necessário por força da lei, de todos os fatos econômicos que seria útil conhecer. Essas medidas envolveriam a sociedade no discernimento e controle, através de algum órgão adequando de ação, de muitas das complexas dificuldades do mundo dos negócios, embora mantendo desimpedidas a iniciativa e a empresa particulares. Ainda que estas medidas se mostrem insuficientes, elas nos fornecerão um melhor conhecimento do que temos, para dar o próximo passo. (KEYNES, 1984, p. 124).

Como visto, Keynes propôs a interferência direta do Estado na economia, visando garantir estabilidade ao sistema, ao passo em que se alcançasse o pleno emprego. Isso implicava em mais controle sobre a força de trabalho e os custos de produção, o que causava a fúria dos liberais, que desejavam salários flexíveis, de acordo com a demanda da produção, assim os salários dos trabalhadores acompanhariam a variação da taxa de lucro, conforme as crises do capital. Esse debate esteve presente nas principais análises de Keynes nos anos 30, em sua obra *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, publicada em 1936. Neste trabalho, ele demonstrou por meio de um debate com os clássicos, especialmente Say e em defesa das idéias de Marx e de Kaleck, que o mercado não tendia ao equilíbrio entre oferta e demanda, e que por isso nem toda produção gerava rendas, que eram convertidas em consumo no mercado ou investimento. Dessa maneira, as explicações clássicas de que a crise capitalista é engendrada por fatores externos como os conflitos armados e as intempéries se dissolveram. Como aponta Costa (2006),

A análise de Keynes contrariou os postulados da Lei de Say essencialmente no que se referia à demanda ilimitada, ao pressuposto de que toda a produção gerava sua demanda e que a economia tende ao equilíbrio. Para Keynes, o dinheiro na economia capitalista não é apenas um meio de troca, mas também funciona como reserva de valor, desviando parte da renda do consumo, gerando entesouramento e levando a queda na demanda, que gera problemas na esfera da produção. (COSTA, 2006, p.62).

É fundamental ressaltar que as análises de Keynes surgiram num momento de grande deslegitimação do liberalismo, em decorrência da crise de 1929. Ele se

enquadra num tipo de política burguesa que almeja conciliar os imperativos capitalistas de crescimento econômico com uma maior equidade social, dentro do quadro de um Estado econômica e socialmente ativo. Tal estruturação, por sua vez, se articula à consolidação de uma nova etapa na divisão do trabalho, com o taylorismo e o fordismo.

O modelo de atuação estatal proposto por Keynes nos anos 30 ganha força no pós Guerra. Ele se caracteriza por uma forte intervenção do setor público na economia, garantindo o processo de acumulação do capital e assegurando a coordenação da força de trabalho, a partir de uma reforma social que ampliasse algumas estruturas de proteção e universalização dos direitos, o que ficou conhecido como Estado de Bem-Estar social (LEAL, 1990).

Em todas as suas formas, o compromisso keynesiano constitui um programa dual: pleno emprego e igualdade. Pleno emprego: pela regulação do nível de emprego pela administração da demanda dos gastos sociais; igualdade: na constituição de uma malha de serviços sociais que iria dar forma ao moderno Estado de Bem-Estar Social. (LEAL, 1990, p. 6).

Conforme sugerem Leal (1990) e Napoleoni (1979), o *Welfare State* emerge como a forma básica do Estado Keynesiano. O compromisso por ele expresso pressupõe que a classe trabalhadora aceite a existência do mercado e do lucro como eixo norteador da organização social, mas implica na garantia de defesa dos padrões mínimos de vida, dos direitos sindicais e sociais, tendo como requisitos o pleno emprego e a renda real, tudo isso através da intervenção do Estado, amparado em sólidas bases econômicas.

Contrariando as idéias de Keynes, Friedrich August Von Hayek (1899-1992) teve sua principal obra publicada em 1944, apenas dois anos antes da morte do primeiro. O *Caminho da Servidão* tornou-se após os anos 70 uma obra muito polêmica e influente, já que se transformou numa referência às reformas políticas e econômicas realizadas na Inglaterra, reformas essas que, no final do século XX, se estenderam aos países da periferia do capitalismo.

É importante lembrar que a composição do pensamento de Hayek e sua principal obra, *O Caminho da Servidão*, constituíram uma reflexão acerca da complexização do capital num novo período histórico, levando em consideração as novas dimensões que o capitalismo adquire no decorrer do século XX. Isto inclui as

principais crises eclodidas já no início do século, em decorrência do aumento da competição pela expansão colonial e econômica, que teve seu estopim na Primeira Grande Guerra e o apogeu no *crash* de 29, talvez mais relevante em termos de transformações socioeconômicas, por explicitar os limites do capital.

No início do século XX, o capitalismo se agigantava e alcançava sua fase monopolista, caracterizado pela concentração industrial e a constituição de monopólios empresariais em escala mundial, bem como pela expansão imperialista dos países hegemônicos. Esta expansão também foi permeada por crises econômicas cíclicas que prenunciavam o grande *crash* de 29. Como a teoria neoclássica sequer previa estas crises, suas premissas não intervencionistas começaram a ser questionadas. (PAULA PAES, 2003, p. 07).

Conforme síntese de Paula Paes, os anos 40 constituem um momento em que se rediscutem os rumos do intervencionismo estatal e do livre mercado, ponderando os intensos processos de crise vividos no início do século XX.

Como apontado, a preocupação de Keynes era compreender as causas da crise, inclusive o desemprego involuntário e as medidas necessárias para contê-lo. Para tanto, ele defende a intervenção direta do Estado na economia. Partindo dos preceitos de Marx, que a moeda é uma reserva de valor e não apenas um meio de troca, pois quando ela assume a forma líquida, há uma diminuição do consumo, o que gera queda da demanda efetiva, resultando tanto em especulação financeira, quanto no aumento do desemprego. Essas análises divergiam diretamente dos liberais, que postulavam que o desemprego seria voluntário ou friccional. A primeira razão estaria no trabalhador, que aceitava ou não o emprego de acordo com as condições oferecidas a ele. Na segunda explicação, o desemprego seria conjuntural, conforme problemas de um determinado setor, mas que logo seria resolvido e por isso absorveria a força de trabalho.

Para Keynes, o mercado não é auto-regulado, portanto, a principal questão é regular os mercados, contendo as crises, inclusive as de desemprego. Para ele, a saúde do desenvolvimento econômico capitalista se realiza na manutenção do pleno emprego e de direitos universais garantidos pela intervenção direta do Estado, tanto na economia, quanto em áreas sociais.

Com a publicação de *Caminho da Servidão*, em 1944, Friedrich August Von Hayek passa a resgatar os princípios liberais clássicos do século XVIII e XIX,

considerando que a intervenção do Estado no âmbito econômico pode lesar a liberdade de escolha do indivíduo. Essa recusa não impede, contudo, que ele vislumbre a intervenção estatal, visando o equilíbrio do livre comércio. Apesar de Hayek construir uma crítica à planificação da economia e às sociedades coletivistas, relacionando-as com as políticas keynesianas, ele já não repudia qualquer forma de “intervenção estatal” como alguns autores do liberalismo clássico, inclusive, faz críticas diretas ao *laissez-faire*, caracterizando-o como “regras gerais primitivas”. (HAYEK, 1990, p.43).

Hayek é adepto de um outro modelo de planejamento, o que foi voltado para a proteção da concorrência, ou seja, para o autor, o Estado deve “intervir” sempre em prol da concorrência.

A doutrina liberal é a favor do emprego mais efetivo das forças de concorrência como um meio de coordenar os esforços humanos, e não de deixar as coisas como estão, baseia-se na convicção de que, onde exista a concorrência efetiva, ela sempre se revelará a melhor maneira de orientar os esforços individuais. Essa doutrina não nega, mas até enfatiza que, para a concorrência funcionar de forma benéfica, será necessária a criação de uma estrutura legal cuidadosamente elaborada, e que nem as normas legais existente, nem as do passado, estão isentas de graves falhas. Tampouco deixa de reconhecer que, sendo impossível criar as condições necessárias para tornar efetiva a concorrência, seja preciso recorrer a outros métodos capazes de orientar a atividade econômica. (HAYEK, 1990, p.58).

A partir de tais afirmações, Hayek nega a visão dogmática do *Laissez-Faire*, evidenciando a nova visão dos liberais ou neoliberais acerca do importante papel do Estado como protetor ou fomentador da concorrência e do empreendedorismo individual.

Criar as condições em que a concorrência seja tão eficiente quanto possível, complementar-lhe a ação quando ela não o possa ser, fornecer os serviços que, nas palavras de Adam Smith, “embora ofereçam as maiores vantagens para a sociedade, são contudo de tal natureza que o lucro jamais compensaria os gastos de qualquer indivíduo ou pequeno grupo de indivíduos” são as tarefas que oferecem na verdade um campo vasto e indisputável para a atividade estatal. Em nenhum sistema racionalmente defensável seria possível o Estado ficar sem qualquer função. Um sistema eficaz de concorrência necessita, como qualquer outro, de uma estrutura legal elaborada com inteligência e sempre aperfeiçoada. Mesmo os pré-requisitos mais essenciais ao seu funcionamento adequado, como a

prevenção da fraude e do estelionato (inclusive a exploração da ignorância), constituem um vasto campo de atividade legislativa, que até hoje não foi dominado por completo. (HAYEK, 1990, p. 60).

As elaborações conceituais do liberalismo de Hayek assumem no contexto de esgotamento do modelo keynesiano de Estado e de transformações estruturais do capitalismo nas últimas décadas do século XX, uma influência marcante nos discursos e nas práticas reformistas que ganham força em diversos países (MORAES, 2001). A retomada do liberalismo não ocorre com as mesmas roupagens do período anterior a crise de 29, como demonstra o pensamento de Hayek, mas é importante ressaltar sua presença, com nuances e matizes diversificadas nas reformas institucionais levadas a cabo em vários Estados, inclusive o brasileiro. Reformas essas focadas na solução das falhas de concorrência do mercado.

Dessa forma, o novo arcabouço institucional, implementado pelas reformas neoliberais irá representar a nova sustentação que o Estado promotor da concorrência proporcionará ao sistema capitalista. Baseando-se nesta análise, podemos destacar as razões da inserção do Brasil de forma subordinada no contexto internacional, visto que o “furacão” da abertura comercial nos anos 90 foi tão intenso que não houve tempo para “armar as estruturas de proteção”, ou seja, quando ocorreu a abertura econômica neste período, o arcabouço institucional administrativo e jurídico encontrava-se abalado, o que redundou na fragilização da economia nacional. Nesse sentido, as reformas do Estado brasileiro, nos anos 90, sejam elas políticas ou econômicas, objetivaram adaptar o Estado e a economia brasileira à nova lógica da concorrência mundial, reforçando aqui, o novo papel do Estado enquanto promotor e protetor da concorrência do mercado, ou ainda, coordenador deste setor.

É sob esse novo prisma, de concorrência do capital internacional, que alguns importantes agentes políticos¹¹ levaram a cabo a reestruturação do Estado brasileiro, reavaliando e reelaborando seu papel frente às políticas sociais e, na maioria das vezes, transferindo-as ao controle do setor privado. Neste sentido, as agências reguladoras representam órgãos governamentais “experimentais” que

¹¹ O presidente Fernando Henrique Cardoso e o ministro Luiz Carlos Bresser Pereira são considerados protagonistas importantes das reformas políticas e econômicas realizadas nos anos 90, seja pela participação direta, como político, seja na retaguarda, enquanto intelectual, no entanto não se consideram neoliberais.

coordenarão o setor privado, estruturando a concorrência, ou ainda, arbitrando as relações dos diversos setores econômicos, que nunca se auto-regulariam. Como explicita Hayek,

O bom uso da concorrência como princípio de organização social exclui certos tipos de intervenção coercitiva na vida econômica, mas admite outros que às vezes podem auxiliar consideravelmente seu funcionamento, e mesmo exige determinadas formas de ação governamental. (HAYEK, 1990, p.58).

A posição de Hayek, admitindo a constituição de uma estrutura estatal em prol da preservação da concorrência e se contrapondo, em certa medida, a alguns liberais clássicos, não pode ser vista como natural, mas resultado das dificuldades vivenciadas pelo sistema capitalista, no início do século XX, como por exemplo, o *crash* de 1929. A partir dos novos problemas colocados pela complexização da moderna civilização industrial, Hayek discute em *Caminhos da Servidão*, mecanismos de controle estatais que pudessem preservar a concorrência, objetivando a busca de uma determinada estabilidade do “livre mercado”.

Debatendo com os socialistas, ele afirma que, de certo modo, é verdade que a nossa moderna civilização industrial faz surgir novos problemas que não poderemos solucionar senão por meio do planejamento central. No entanto, este planejamento central não é no mesmo sentido atribuído pelos socialistas, ou mesmo por Keynes. Para Hayek, este controle sobre a complexa economia capitalista poderia ser realizado através da descentralização, quando não é possível ter uma visão do todo, mas de conjuntos, como se fosse algo setorial.

A descentralização só se torna imperiosa quando os fatores a serem considerados são tão numerosos que é impossível obter uma visão de conjunto. Uma vez estabelecida a necessidade da descentralização, surge o problema da coordenação – um tipo de coordenação que dê aos órgãos particulares a autonomia de ajustar suas atividades a fatos que só eles podem conhecer, e que, no entanto, promova ao mesmo tempo um ajustamento mútuo dos seus respectivos planos. Como a descentralização tornou-se necessária porque ninguém pode equilibrar de maneira intencional todos os elementos que influenciam as decisões de tantos indivíduos, a coordenação não pode, é claro, ser efetuada por “controle consciente” mas apenas por meio de uma estrutura que proporcione a cada agente as informações de que precisa para um ajuste efetivo de suas decisões às dos demais. (HAYEK, 1990, p. 68).

A estrutura da qual se refere Hayek parece constituir a que propicie possibilidade de informar os indivíduos sobre o cenário econômico, sem possuir, contudo, as mesmas características do Estado centralizador de decisões, mas de uma estrutura paralela a este, que não influencie ou direcione a decisão do indivíduo e/ou das instituições. A descentralização proposta por Hayek, aliada a uma coordenação que dê autonomia aos agentes capitalistas, remete à necessidade de uma estrutura que opere subsidiando todos os agentes, sem pertencer ou se subordinar a alguma das partes, algo que recorde um ente neutro, ou que sirva aos interesses do mercado universalmente – “instituição” sempre abstrata nos discursos liberais – sem servir ao interesse de algum integrante do mercado em particular. Princípio similar orienta as discussões de formulação das agências reguladoras, que não necessitam, conforme os documentos oficiais, de “centralização decisória”, mas de autonomia, de um controle indireto, um coordenador que não influencie diretamente as decisões, mas que sempre esteja presente para resolver os conflitos considerados mais importantes, bem como para disponibilizar as informações indispensáveis. Assim, a defesa da livre concorrência se faz assegurada pela estrutura estatal.

Não é coincidência apenas a proximidade entre a proposta do aparato legislativo das agências reguladoras, criadas no Brasil após o processo de privatização e concessão das empresas estatais e a assertiva de Hayek da necessidade do Estado manter estruturas que não possuam um poder efetivo de controle sobre o mercado. Dessa maneira, a autonomia de gestão das agências reguladoras se configura como pressuposto essencial para sua existência, pois a regulação dos serviços privatizados e concessionados devem atender basicamente a demanda das empresas. O insulamento do poder decisório das agências reguladoras visa, sobretudo, afastar o poder político, representado pelo Poder Executivo, das decisões tomadas pelas agências reguladoras. Dessa maneira, o Estado passa a interferir cada vez menos nos serviços públicos essenciais, pois estes passam a constituir apenas mais uma mercadoria negociável e não um direito universal.

Além disso, o embasamento teórico dessas reformas, também foi realizado pelos chamados gerencialistas, que visam, acima de tudo, eficiência e eficácia nesse “novo” Estado. Estado mínimo? Não. Um Estado voltado às necessidades do setor

privado. Dessa forma, o papel do novo aparato institucional, incluindo as agências reguladoras, restringe-se a proteger a “livre concorrência” e, conseqüentemente, cada setor econômico dos imprevistos políticos e econômicos oriundos das falhas do mercado.

Talvez ter presenciado a crise de 1929 contribuiu para que Hayek, em 1944, admitisse a importância de estruturas estatais que promovessem e garantissem a livre concorrência, sem intervir diretamente nesta, e tendo o indivíduo como célula gestora dos empreendimentos capitalistas. Tal como num jogo de futebol, o Estado poderia ser comparado aos organizadores do espaço físico do campo, que limpam e mantêm toda a estrutura, incluindo a garantia de algumas “regras do jogo”. A concorrência e seus agentes é que entram em campo e a partir desse momento cabe ao Estado apenas vislumbrar se o jogo segue dentro das regras. A mobilidade do jogador é ampla e as possibilidades variadas, vencer depende muito da habilidade do jogador e não das poucas regras instituídas. Dessa maneira, também podemos pensar o Estado, ele deve possibilitar ao empreendedor o mínimo de regras, incluindo o volume de impostos para que o investidor possa concorrer livremente, sem “amarras burocráticas”, sem rigidez.

Nesse sentido, Hayek aponta ainda que a disponibilização estatal de serviços sociais configura uma condição possível e necessária desde que não oblitere a concorrência e contribua para seu aperfeiçoamento.

A única questão é estabelecer se, neste ou naquele caso, as vantagens obtidas são maiores do que os custos sociais decorrentes de tais medidas. A manutenção da concorrência tampouco é incompatível com um amplo sistema de serviços sociais – desde que a organização de tais serviços não torne ineficaz a concorrência em vastos setores da vida econômica. (HAYEK, 1990, p. 59).

Contudo, sabemos que a disponibilização de serviços sociais pelo Estado prejudica a concorrência, visto que, se tais serviços estão concentrados nas mãos estatais como direitos não podem ser passíveis da mercantilização pelo setor privado e ainda, faz com que o Estado disponibilize mais recursos para a área social, diminuindo os recursos para o empresariado.

É evidente, porém, que a existência de serviços sociais disponibilizados pelo Estado constitui um permanente risco à concorrência. Se o Estado prover serviços essenciais gratuitamente, garantindo-o como um direito fundamental universal

resulta daí um aumento de gastos estatais com a área social, diminuindo os recursos aos investimentos empresariais. Por outro lado, o Estado como detentor dos serviços públicos retém uma “fatia de mercado”, o que para os capitalistas se configura numa interferência direta à concorrência do mercado.

Assim, sempre que os hospitais públicos, por exemplo, atingirem patamares de excelência nos serviços prestados, podem ameaçar a concorrência, considerando que estarão, dessa forma, impondo níveis de investimento e de qualidade aos hospitais privados, o que demandará, por sua vez, uma redução dos lucros em função dos altos patamares de investimento requeridos.

A lógica da neutralidade e do isolamento concorrencial, implícita na reflexão de Hayek, conduz o Estado a um papel de árbitro distanciado do campo da concorrência “pura”, imanente ao mercado, vislumbrado pelo autor. Operacionalizar tal função demanda do Estado a composição de um conjunto de instrumentos e de estruturas. A dimensão regulacional, que ganha força na última década, parece cumprir e se nortear por tais princípios.

Acerca da função deste Estado regulador, Velasco Jr. (1997) conclui que um resultado possível das reformas liberalizantes da América Latina, no período recente, seria a ampliação da função de orientação e coordenação estatal do setor privado. Mas se um dos principais argumentos da reestruturação do Estado no Brasil nos anos 90 é a incapacidade estatal em prover os serviços públicos, como é que este será capaz de regular e fiscalizar o setor privado com eficiência?

A única certeza que os reformistas têm é que após a reestruturação o Estado deve continuar provendo um quadro macroeconômico estatal e previsível, já que os agentes são incapazes de reunirem informações suficientes para tomarem decisões.

O funcionamento da concorrência não apenas requer a organização adequada de certas instituições como a moeda, os mercados e os canais de informação – algumas das quais nunca poderão ser convenientemente geridas pela iniciativa privada – mas depende, sobretudo, da existência de um sistema legal apropriado, estruturado de modo a manter a concorrência e a permitir que ela produza os resultados mais benéficos possíveis. (HAYEK, 1990, p. 59).

A organização do cenário econômico, por meio de uma estrutura institucional, conforme vislumbrado por Hayek, não se realiza no plano abstrato, mas implica na elaboração de aparatos concretos, tais como as contemporâneas agências

reguladoras. A função dessas, no novo quadro político, será não só manter o diálogo com o setor privado, regulamentando-o e disponibilizando informações sobre a área específica de atuação de cada empreendimento, mas também resolver os principais conflitos políticos e econômicos relacionados ao mercado em específico.

A discussão que circunda a descentralização política está primordialmente atrelada ao debate econômico, fazendo parte das temáticas mais abordadas pelos neoliberais que reivindicam liberdade política e econômica aos indivíduos “empreendedores”, pois acreditam que só há desenvolvimento econômico se os indivíduos tiverem um espaço político de autonomia. Friedman (1988) associa a liberdade política à econômica ressaltando que, quando o governo é centralizado, não há espaço de manobra para os agentes privados. Por isso, ele acredita que o governo deva intervir o mínimo possível, se restringindo às funções de “proteger nossa liberdade contra os inimigos externos e contra nossos compatriotas; preservar a lei e a ordem, reforçar os contratos privados; promover os mercados competitivos.” (FRIEDMAN, 1988, p.12). Além disso, as bases do monetarismo econômico foram lançadas por ele, como por exemplo, o lastreamento de toda a moeda corrente, buscando controlar a oferta e em seguida controlar a inflação. Conforme recomendações do autor, podemos perceber que ele também não nega a intervenção do Estado na economia, pelo contrário, busca resolver os problemas macroeconômicos com a intervenção estatal e preservação do sistema capitalista de produção.

Muito especialmente devemos sempre examinar os riscos envolvidos em cada proposta de intervenção governamental, seus efeitos laterais na ameaça à liberdade, e dar a este efeito um peso considerável. Que peso dar a este aspecto e aos outros itens vai depender das circunstâncias em questão. Se, por exemplo, a intervenção governamental existente é pequena, podemos dar um peso pequeno aos efeitos negativos de uma intervenção governamental adicional. (FRIEDMAN, 1988, p. 37).

Sob a ótica do pensamento neoliberal, as reformas implementadas no Brasil no final do século XX, imprimem à economia um caráter competitivo sob a luz do processo de "globalização". A necessidade de atender as demandas do grande capital nacional e internacional reorienta as reestruturações estatais que perfazem um longo caminho à adequação ao setor privado. Como buscamos explicitar em

nossa investigação, as agências reguladoras constituem a cristalização institucional desse novo quadro, que elas devem fiscalizar, ao passo que estão inseridas nele.

CAPÍTULO 2

AS REFORMAS DO ESTADO NOS ANOS 90 E O CONTEXTO POLÍTICO E ECONÔMICO DO SURGIMENTO DAS AGÊNCIAS

As mudanças introduzidas no decorrer dos anos 90 no escopo estatal brasileiro suscitam um conjunto de discussões concernentes às transformações do modelo administrativo consolidado no período, bem como dos sentidos sociais, políticos e econômicos que o acompanham. É à luz das modificações impostas pela reestruturação estatal que as agências reguladoras foram arquitetadas e implementadas. Elas emergem como produto de um denso processo de reconfiguração do Estado, ao passo que também são as instituições incumbidas de consolidar o modelo gerencial/neoliberal como forma de atuação do setor público. Não é possível compreender sua gênese desvinculando-a do contexto geral de reformas administrativas e políticas nos anos 90, bem como dos precedentes que as justificaram.

A reorientação das políticas econômicas que compõem o cenário traduz, por vezes, a forma frágil pela qual se deu o processo de inserção brasileira no panorama econômico internacional. O aumento da dívida pública externa, acumulada ao longo do processo da industrialização, mais especificamente a partir dos anos 70, constituiu a principal justificativa para a rápida execução das reformas brasileiras na década de 90, especialmente no governo de Fernando Henrique Cardoso. O argumento central utilizado consistia em afirmar que a dívida pública confluía em uma paralisia Estatal, comprometendo o atendimento social à população. Como se imputava às empresas estatais o ônus de comporem uma estrutura arcaica, paralisante e ineficiente, a responsabilidade pela dívida recaía sobre elas. Paradoxalmente, serão elas as escolhidas para, através da privatização, obter os recursos para o pagamento da dívida e o ajuste das contas públicas.

Contudo, os problemas políticos e econômicos enfrentados pelo aparelho estatal eram e são mais complexos. Na medida em que se reconstrói o contexto global e se retrocede historicamente, verifica-se o quanto o Brasil se submete aos ditames do capital internacional e como as políticas internas oscilam conforme este

cenário. Como exemplo, podemos destacar o aumento brusco do preço do petróleo em 73 e 79, o rompimento do acordo de *Bretton Woods* e o aumento dos juros referentes aos empréstimos internacionais. Essas mudanças resultaram em instabilidade do cenário econômico brasileiro, especialmente no aumento da inflação e no acréscimo da dívida pública externa. Tais processos acarretaram uma forte pressão sobre as contas públicas, colocando em questão o modelo de desenvolvimento econômico e de industrialização efetivado nas últimas décadas do século XX. No início dos anos 80, a crise do modelo de financiamento era explícita em diversos países da periferia capitalista.

Diante do quadro de crise em que se encontrava a maioria destes países, as grandes instituições internacionais fornecedoras de crédito, como FMI e BID, se reuniram num seminário em *Washington*, em 1989, visando elaborar e “sugerirem” um conjunto de políticas que levariam os países endividados à estabilização de suas economias e ao pagamento de suas dívidas. Este pacote de medidas era composto de: ajuste fiscal, que seria obtido através de reformas no sistema de previdência social e reforma administrativa, itens fundamentais para alcançar esta meta; introdução de reformas estruturais, visando à abertura das economias nacionais, o que implicava redução de tarifas; desregulamentação dos mercados financeiros e de capitais; fragilização dos direitos trabalhistas; também deveria haver redução da presença direta do Estado na economia, a partir de um vasto programa de privatização das empresas estatais (FIORI, 1997).

Esse conjunto de “recomendações” encontra no Brasil um momento político e econômico fértil para a sua absorção. Evidentemente com algumas mediações, elas consistiram na referência central para as transformações que se seguiram na década de 90.

A partir de 1989, os rumos da política econômica brasileira e as transformações ocorridas no aparelho do Estado confluem, gradativamente, em uma nova cultura gerencial, que implica na aproximação da gestão estatal do modelo oriundo do setor privado e na redefinição e delimitação das funções estatais, mediante a transferência de algumas destas ao setor privado. Por conseguinte, a nova cultura administrativa impressa ao Estado, reafirma os pressupostos neoliberais contidos nas reflexões de Friedrich August Von Hayek (1990) e Milton Friedman (1988). Como apontado anteriormente, segundo esses autores, a

intervenção do Estado na economia deve ser seletiva, se restringindo às funções de proteção, preservação da lei e da ordem, ao passo que consolida e garante a manutenção dos contratos privados e os mercados competitivos (FRIEDMAN, 1988). Esses preceitos corroboram a idéia de que o Estado deve intervir em prol do mercado e é justamente isso que a nova gestão estatal, pautada na *Teoria da Escolha Pública* (PAULA PAES, 2003), se propõe: ajustar o aparelho estatal às necessidades do mercado e implementar uma cultura de gestão importada do setor privado e que facilite a união entre Estado e mercado.

A nova administração pública impôs um conjunto de transformações que atingiu primeiramente o trabalho do burocrata, que passa a ser desconstruído enquanto agente imprescindível à manutenção da racionalidade no processo de tomada de decisão, pois suas ações são entendidas como ineficientes, já que seriam muito rígidas, intocadas no processo de decisão. A afirmação de que a sociedade contemporânea não necessita de rigidez e sim flexibilidade dissolve as bases da gestão burocrática, que passa a ser apresentada nos discursos reformistas como relacionada à morosidade e ineficiência, à medida que a nova administração pública gerencial teria como principais características a rapidez, a eficiência, o atendimento rápido às demandas da sociedade e principalmente do mercado, justamente por que veria nesse o alocador mais eficiente de recursos.

Essas mudanças se atrelam, por sua vez, às condições trazidas pela reestruturação produtiva e com a ampliação do mercado competitivo, o que reforça a relação entre Estado e mercado, ressaltando a dinâmica/domínio entre poder público e privado.

As agências reguladoras, criadas no bojo destas transformações, constituem uma das principais experiências da nova gestão pública. Embasadas na autonomia do processo de tomadas de decisões, estas instituições nascem mergulhadas no conflito com o próprio Poder Executivo e problematizam, acima de tudo, o papel do Estado, ao passo que irrompem como o modelo a ser perseguido pela administração estatal, principalmente em virtude de sua orientação nítida pelas políticas públicas por resultados, orientadas pelas diretrizes da eficiência, eficácia e efetividade, a tríade estruturante do gerencialismo neoliberal.

Neste capítulo iremos apresentar os principais argumentos que embasam a reforma do Estado nos anos 90, buscando delinear seu contexto político e

econômico. Visando aprofundar nosso debate, resgataremos de forma sucinta como as reformas se articulam à questão da dívida externa e interna brasileira, visto que ela representa o principal argumento para a execução das reformas. De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), documento que sintetiza a visão da cúpula governamental “reformista”, a dívida brasileira redundou numa crise fiscal sem precedentes, que nos anos 90 reduziu a capacidade do Estado de implementar políticas públicas. Portanto, a suposta “inércia estatal”, decorrente do aumento da dívida pública será parte de nossa primeira investigação, considerando o regime político autoritário. Complementando a análise da dívida também trataremos sucintamente da crise do modelo de substituição de importações, que se configurou como elemento contrastante da composição do novo modelo econômico centrado na competição entre os agentes constituintes do mercado. Na seqüência, apresentaremos as propostas de reforma do Estado nos governos Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, aprofundando as discussões mais marcantes deste período para que possamos examinar com mais atenção quais pressupostos foram impressos às agências reguladoras, seus principais conflitos junto à sociedade e os sentidos políticos e econômicos que elas assumem no seio da nova gestão estatal que emergiu nos anos 90.

2.1 Estado e Desenvolvimento Industrial no Brasil Pós 50

A intensa participação do Estado no processo de desenvolvimento interno é uma característica intrínseca à industrialização brasileira tardia, seja pelo estabelecimento direto de empresas públicas na produção, pela criação de meios para financiar o capital privado interno, ou pela atração do capital e técnicas do exterior. Segundo Martins (1985), no período posterior à década de 50 torna-se evidente a incipiência da burguesia nacional, que se reorganiza em torno de adaptações de uma industrialização tardia, sem sólidas condições de sustentar o processo em longo prazo, sem o financiamento proveniente do setor público.

Outro aspecto limitador nos países Latino-americanos, ou de industrialização recente, como já enfatizado, diz respeito à situação dependente e, de maneira mais específica, a forma paradoxal de inserção desses países na internacionalização da

produção capitalista, em decorrência das complexidades e especificidades que marcam o contexto de cada país.

O que se afirma, em síntese, é que o relacionamento Estado-sociedade é marcado nos países de industrialização recente, pela desarticulação social, pela natureza compósita de uma estrutura de classes dominantes em quase contínua transformação e pela presença de atores internacionais que detêm o controle de parte do sistema produtivo, ou fortemente influenciam as condições para a acumulação, sem que entretanto possam reivindicar *droit de cité* enquanto atores políticos nacionais. (MARTINS, 1985, p. 25).

Outro fator complexo e polêmico, apontado por Martins (1985), diz respeito ao caráter relativamente autônomo adquirido por algumas instituições ligadas ao Estado, como o BNDE e a CACEX¹². Tais instituições, com caráter “quase-empresarial”, contribuíram com certa desenvoltura na consubstanciação à expansão estatal rumo a um protagonismo central no campo econômico. Contudo, também se constituíram em fonte de agregação de interesses diversos. De acordo com o autor, a coexistência de diferentes interesses no interior do Estado tende a acentuar ainda mais as contradições que são inerentes à política econômica e ao próprio modelo de desenvolvimento. Por outro lado, Fiori (1995) assinala que a participação decisiva do Estado no processo de industrialização não é suficiente para especificar os contornos pelos quais essa foi delineada. Para o autor, nossa industrialização esteve sempre atrelada aos interesses heterogêneos de uma burguesia agrária aliada a um empresariado debilitado, ambos profundamente vinculados ao setor estatal e dependentes dos recursos públicos. Esta situação se apresentou ao longo de diversos períodos nos quais houve a tentativa da industrialização realizada com a participação decisiva do Estado.

Nos momentos de expansão e fuga para a frente, com inflação estável, gasto público equilibrado e crescimento, todos estiveram juntos, e o debate arrefeceu. Mas o consenso desfez-se sempre e regularmente em todas as reversões cíclicas, acompanhadas de aceleração inflacionária e aumento do *déficit* público. Nos primeiros momentos, agigantava-se a face desenvolvimentista, ainda que levasse atrelada uma parafernália cartorial. Nos outros, reacendiam periodicamente a ira antiestatal e a força dos liberais, ainda que o

¹² A análise empreendida por Luciano Martins em “Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós 64” enfocou três agências governamentais: BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), atual BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social); CACEX (Carteira de Comércio Exterior); e a CDI (Conselho de Desenvolvimento Industrial).

Estado seguisse sendo cobrado em sua obrigação de socializar as perdas próprias da crise. (FIORib, 1995, p. 81).

Especificando a forma em que a classe dominante se apropria do Estado brasileiro, não retilínea, mas mobilizando diversos instrumentos, Fiori ressalta que nosso intervencionismo estatal confluiu na preservação da acumulação de capital e no aprofundamento da desigualdade social. Conforme o autor,

Dessa forma, por trás das similitudes formais, que aproximam o Estado moderno dos países cêntricos e periféricos, aninham-se diferenças significativas, ligadas ao tipo de papel cumprido, tanto no movimento de acumulação do capital quanto na reorganização periódica de estrutura de dominação. Entretanto, é importante sublinhar que essas diferenças não se explicam, abstratamente, a partir de requerimentos postos por fases ou etapas de um desenvolvimento capitalista linear. Ficam visíveis, na análise do caso brasileiro, os conflitos políticos reais entre interesses de classe e frações que vão impondo conteúdo e forma ao desenvolvimento na regulação e no próprio processo de valorização. (FIORib, 1995, p. 46).

Ademais, a amplitude do compromisso estatal de “pilotar” o processo de industrialização, especialmente no período pós 50, esbarra em consideráveis limites financeiros. A capacidade de valorização “arbitrária” da moeda vai influir diretamente nas taxas de lucro para os diversos capitais individuais ou blocos de poder e, por outro lado, no endividamento do setor público. Isso fica explícito ao tomarmos como exemplo o aumento da taxa de juros definida pelo Estado, que implica na ampliação da própria dívida pública. Situação que é problemática, haja vista que a elevação dos lucros constitui parte integrante do próprio acordo entre as classes com interesses diretos nos investimentos estatais.

O atendimento de interesses heterogêneos implica ainda em uma gestão conservadora e centralista, na qual aqueles que possuem maior poder econômico são “representados” nas políticas estatais e, conseqüentemente, no direcionamento de investimentos e recursos públicos. Esta situação prevaleceu especialmente no período da Ditadura Militar.

No Estado desenvolvimentista aquela arbitragem foi sempre mais difícil, na medida em que os conflitos entre forças altamente heterogêneas e com escassa representatividade social deslocaram-se diretamente para dentro do aparelho do Estado, usando sua

institucionalidade e o poder de suas burocracias como argamassa de seus compromissos. Donde, por isso mesmo, esses acordos jamais lograram desempatar a luta entre as várias frações e capitais individuais a favor dos mais fortes economicamente. (FIORIB, 1995, p. 47).

Como já explicitado, o desenvolvimento levado a cabo prioritariamente pelo Estado, resulta em uma fragilidade nas contas públicas, pois “alimenta” as lutas da burguesia pelo poder e dividendos econômicos advindos dos investimentos. Em muitos casos, ao mesmo tempo em que o Estado desenvolvimentista foi responsabilizado por todo o processo de expansão econômica, em outros também foi culpabilizado diante das situações de crise. Frequentemente, as desacelerações industriais e as dificuldades de investimentos estatais foram acompanhadas de crises político-institucionais, o que pode ser vislumbrado intensamente no período final da Ditadura Militar, quando o esgotamento do modelo de financiamento das décadas de 60, 70 e 80 entra em crise, o próprio regime se dissolve, dando espaço para uma abertura política que é, sobretudo, a ante-câmara da abertura econômica. É evidente que as condições que redundaram no fim da Ditadura não se relacionam exclusivamente à crise do modelo de financiamento, mas não podem ser compreendidas sem a referência a tal processo.

Esses foram alguns dos aspectos sob os quais se processou a dinâmica de desenvolvimento e industrialização no Brasil, bem como a adaptação do papel do Estado, consolidando-se como promotor desse processo, ao passo que investia em indústrias de caráter capitalista e na infra-estrutura necessária para o desenvolvimento deste. Além disso, a importância dada às grandes empresas responde à necessidade de industrialização tardia e dependente.

Os casos da Petrobrás e da Vale do Rio Doce são os mais conhecidos e (talvez os únicos) que atingem proporções realmente significativas. O que eles indicam é algo na realidade bastante simples. De um lado, dada sua capacidade de acumulação tais empresas se defrontam com um problema de realização como qualquer grande empresa capitalista eficiente. De outro, dada a precariedade do setor privado nacional, é o Estado que passa a se constituir no único interlocutor à altura do capital estrangeiro e, nesse sentido, no mediador da integração do país ao capitalismo mundial. (MARTINS, 1985, p. 70).

Grandes empresas como a Vale e a Petrobrás foram criadas em meados da década de 40 e 50. O desenvolvimento delas se insere no momento posterior à Segunda Guerra Mundial, que foi marcado inicialmente pela concentração de investimentos do capital internacional na reconstrução dos países destruídos durante a Guerra. Enquanto nos países periféricos buscava-se o desenvolvimento pautado em bases internas, o que não excluía totalmente a aliança, em menor ou maior grau, ao capital externo. Essa questão passa inclusive a ser o elemento referenciador dos debates sobre o desenvolvimento travados no período.

É justamente em tal contexto que ganha projeção o pensamento nacional desenvolvimentista, adquirindo destaque no interior da burguesia nacional a discussão acerca de quais deveriam ser as bases do desenvolvimento. Isso se explicita, por exemplo, no debate entre Eugênio Gudin e Roberto Simonsen, ocorrido em meados dos anos 40, e que se tornou paradigmático e expressivo das disputas no interior das classes dominantes naquela conjuntura. Gudin expressava os interesses das oligarquias agro-exportadoras, enquanto Roberto Simonsen se atrelava aos industriais nacionais (MANTEGA, 1985). As posições teóricas e os debates intelectuais entre eles revelam a luta política travada neste momento, bem como as visões de mundo atreladas às classes dominantes e aos projetos em disputa. Simonsen, elencando o nacional-desenvolvimentismo, buscava superar o “atraso” do passado colonial e, para isso, a alternativa para o país seria a industrialização em bases nacionais¹³. Na contramão, posicionavam-se os liberais como Gudin, que apoiavam o desenvolvimento baseado no setor primário, vinculados às elites agro-exportadoras.

Esses debates se articularão cada vez mais com a emergência do desenvolvimentismo, isto é, sobre as possibilidades de se construir uma estrutura econômica nacional, pautada em bases internas e menos dependentes. Mais especificamente, o pensamento nacional-desenvolvimentista teve como base o modelo teórico elaborado pelos pensadores da CEPAL¹⁴, na década de 50. De acordo com a CEPAL e talvez o seu principal expoente, Raúl Prebisch, o desenvolvimento dos países Latino-Americanos e a melhoria das condições de vida

¹³ Embora Roberto Simonsen expressasse a posição do setor nacionalista da burguesia, ele não era contrário à participação do capital estrangeiro na economia brasileira, desde que esse viesse contribuir para o desenvolvimento.

¹⁴ A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) foi criada em 25 de fevereiro de 1948, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e tem sua sede em Santiago do Chile.

da população dependiam de uma política que revertesse as bases econômicas voltadas exclusivamente ao setor externo, em prol de uma política de industrialização voltada à substituição de importações e ao crescimento do mercado interno.

A substituição de importações é parte imprescindível no processo de fortalecimento da industrialização brasileira. Com ela, buscava-se construir um país com uma economia mais autônoma, menos dependente dos produtos manufaturados. Para tanto, a transformação da estrutura agrária e a diversificação das exportações eram condições centrais, visto que já existiam diversos prognósticos em relação às perdas sofridas pelos países exportadores de matéria-prima e importadores de tecnologia. Conforme aponta Tavares (1972), a deterioração dos termos de intercâmbio pode ser vislumbrada na comparação dos preços dos produtos importados e exportados. A autora delimita quais são as variáveis que determinam a capacidade de importação de um país, como por exemplo, o fluxo da balança comercial e o valor pago pelos produtos. Tavares ressalta ainda o problema do desequilíbrio engendrado pelo próprio sistema de substituição de importações, na medida em que a produção de um setor é suprida nacionalmente, cria-se um aumento na demanda de outro concomitantemente.

A produção de determinado bem apenas substitui uma parte do valor agregado, que antes era gerado fora da economia, isso em termos dinâmicos pode aumentar a demanda derivada por importações em grau superior à economia de divisas que se obteve com a produção substituta. (TAVARES, 1972, p.43).

A afirmação da autora é corroborada ao considerarmos a pressão exercida sobre a balança de pagamentos na primeira metade dos anos 50, em decorrência do aumento da demanda de bens duráveis de consumo.

As restrições às importações – controle quantitativo até 1953, câmbio diferencial com leilão de divisas até 1957 e elevação considerável das tarifas em seguida - traduziam-se em fortes elevações dos preços relativos desses bens. Ora, os investimentos nesse setor requeriam uma ampliação significativa da base industrial – produção siderúrgica de laminados planos, fundições de dimensões adequadas, forjas etc. –, o que não seria factível sem maior capacidade de financiamento. (FURTADO, 1981, p.31).

Os apontamentos de Furtado sintetizam o caráter complexo do processo de industrialização do país. Ele indica a necessidade do desenvolvimento eqüitativo em todos os setores produtivos, visando à extinção da dependência de produtos manufaturados externos e a adoção de uma política de proteção da indústria nacional, voltada ao desenvolvimento das capacidades produtivas internas e tendo a burguesia nacional aliada ao Estado, enquanto protagonista desse processo, seja financiando ou produzindo diretamente.

Esse conjunto de características faz com que o Estado não apenas tenda a desempenhar uma função “estruturante” nessas sociedades em permanente e tumultuada transformação, como passe a desempenhar papel proeminente e decisivo nessas economias, seja enquanto gestor do desenvolvimento, seja enquanto produtor direto. (MARTINS, 1985, p. 24)

O Estado brasileiro, promotor direto do desenvolvimento industrial, emergiu como importante agente no cenário econômico, seja enquanto detentor de empresas envolvidas diretamente na produção, ou como fomentador do desenvolvimento, através de financiamento, subsídios ou políticas de incentivo. Esse protagonismo confluíu, evidentemente, na composição de uma estrutura administrativa e burocrática ampla e complexa, não apenas nos setores diretamente atrelados à industrialização, mas em todas as dimensões do aparato estatal. É claro que a ausência de uma experiência democrática sólida e consistente impede que tomemos essas experiências como modelos acabados de burocracia. O período Militar subsequente vai se apropriar de forma particularmente autoritária da incipiente burocracia que emergia com o Estado moderno no Brasil.

2.2 A crise dos anos 80: dissolução do Estado Desenvolvimentista e Emergência do Papel Regulador do Setor Público

Durante quase todo o processo de fortalecimento da indústria nacional o Estado procurou combater a inflação e controlar a balança de pagamentos. De acordo com Singer (1976), a política econômica no pós 64 priorizou a retomada do crescimento por meio de uma política fiscal que favorecesse as maiores empresas através da viabilização ao crédito e a exportação. Conseqüência desse processo foi

o favorecimento institucional ao grande capital, concomitante à perda de influência dos pequenos empresários.

O *boom* iniciado em 1968 teve como causa básica uma política liberal de crédito que encontrou a economia, após vários anos de recessões, com baixa utilização da capacidade produtiva, taxas relativamente altas de desemprego e custo reduzido de mão-de-obra de pouca qualificação. A isto deve ser aduzido uma grande propensão a consumir das camadas de rendas elevadas. O crescimento bastante rápido que se verificou foi a resposta natural da economia a estas condições. (SINGER, 1976, p. 61).

O controle dos salários num nível extremamente baixo, aliado ao controle de preços através da Comissão Interministerial de Preços (CIP), contribuiu para uma estabilização da inflação. Além disso, a pressão da grande massa migratória de trabalhadores rurais para a cidade abasteceu a indústria e manteve o nível baixo dos salários.

Por outro lado, a política implementada pela Comissão Interministerial de Preços, em meados da década de 60, autorizando aumentos dos produtos a partir da elevação de custos, confluiu no controle administrativo dos preços e no respectivo favorecimento dos oligopólios. O combate à inflação teve, inclusive, como embasamento o mercado oligopólico, que passou a realizar indiretamente o controle de preços. A partir desta política econômica implementada pela CIP, se priorizou o desenvolvimento das grandes empresas em detrimento das pequenas.

Se se pensa a estratégia de combate “gradualista” à inflação como um todo, pode se verificar que ela de certa maneira pressupõe mercados oligopólicos [...] Assim o controle da inflação exige que o orçamento da União seja equilibrado, o que requer que a receita tributária cresça pelo menos na mesma medida em que se expande o produto nacional. Sendo os principais tributos do tipo *ad valorem*, como o IPI e o ICM, esta condição só pode ser satisfeita desde que as empresas paguem os impostos, o que naturalmente é mais fácil quando elas atuam em mercados oligopólicos, em que o valor dos tributos é integralmente incluído nos preços, sendo, portanto, pago pelos compradores. (SINGER, 1976, p.87).

Além dos incentivos às grandes empresas, a política de fomento às exportações articulou-se basicamente à algumas condições apresentadas no país, naquele momento, como aponta Singer: a) sediavam sucursais dos conglomerados

dos países importadores; b) possuíam níveis salariais baixos e estáveis; c) praticavam uma política de estímulos às exportações. Tal política encontrou incentivos com a expansão das multinacionais, inclusive no fortalecimento econômico internacional do Japão e da Alemanha.

Neste período, o subsídio às exportações resultou numa diversificação destas e num rápido crescimento de sua receita, que dobrou. O resultado é que tivemos um saldo positivo em nossa balança de pagamentos. Por outro lado, o aporte de capital estrangeiro no país estimulou o crescimento da dívida externa.

O que impressiona, nesta evolução, é o grau de comprometimento crescente do processo de acumulação com a entrada de recursos externos. Apesar de todos os esforços de institucionalização de mecanismos de mercado para mobilizar o excedente interno, torna-se claro que a manutenção de elevadas taxas de crescimento econômico requer quantidades cada vez maiores de capital estrangeiro. O crescimento das reservas cambiais, que atingem no momento (1972) cerca de US\$ 2 bilhões, nível extremamente elevado, não deve ser interpretado como prova de que este capital é desnecessário, porque ele está sendo entesourado. Na verdade, tal fato indica que o capital estrangeiro é trazido (em parte) para estimular a acumulação interna, e a constituição de elevadas reservas cambiais é o penhor de garantia de uma dívida externa cada vez maior, que já ultrapassa os US\$ 6 bilhões. (SINGER, 1976, p. 72).

Esse período assinala mais uma vez as contradições de nosso processo de industrialização. Com dificuldades de financiamento, o modelo reflete a opção de desenvolvimento econômico e político associado e dependente do capital estrangeiro. Mesmo com as tentativas de ampliar e diversificar as bases produtivas, o desenvolvimento econômico do país ainda se mantinha, em certa medida, atrelado ao setor primário. A opção aprofundada a partir dos anos 50, caracterizada por um aporte de recursos estatais na composição de infra-estrutura, não consegue superar a situação dependente do Brasil em relação aos setores tecnológicos de forte valor agregado.

Além disso, tal opção associa-se, durante o governo Militar, à idéia política de ordem e estabilidade da nação. Na ótica da Doutrina da Segurança Nacional¹⁵, não se estabelece a ordem numa sociedade estagnada economicamente.

Esta concepção é compreensível mediante o entendimento de que a ordem e estabilidade política, requisitos essenciais à Doutrina da Segurança Nacional, não podem se realizar em um quadro econômico estagnado, sem que estejam presentes as expectativas de realização material dentro da ordem vigente. Nesse sentido, a idéia de desenvolvimento há de ser entendida como um processo de crescimento econômico, ou seja, aumento da riqueza nacional, com repercussões positivas sobre os demais componentes do Poder Nacional. A implementação do binômio segurança e desenvolvimento atribui um papel decisivo ao Estado como executor do planejamento estratégico nacional, colocando à disposição todo o instrumento necessário à consecução das metas desejadas, mesmo que para isto acarrete o cerceamento das liberdades políticas. (SILVA, 2003, p. 57).

A composição desse quadro político e econômico interno, aliado às condições da economia internacional no decorrer dos anos 70 e 80 resultará, como já dito, no aprofundamento da dívida externa brasileira, decorrente principalmente de investimentos públicos na constituição de infra-estrutura; o que representa, neste período, um fortalecimento das relações políticas e financeiras do Estado brasileiro com o capital estrangeiro.

Ademais, as crises do petróleo em 73 e 79 acarretaram um aumento da inflação e a expansão da dívida externa, já que,

A conta total de importações do país aumentou de US\$ 6,2 bilhões em 1973 para US\$12,6 bilhões em 1974 e o saldo da balança comercial passou de um leve *superávit* em 1973 para um *déficit* de US\$ 4,7 bilhões em 1974 e a conta corrente de um *déficit* de US\$ 1,7 bilhão para US\$ 7,1 bilhões. (BAER, 1996, p. 104).

Neste período de instabilidade econômica, Ernest Geisel, que assume a presidência em 1974, possui duas alternativas: continuar a política de crescimento econômico mantendo o endividamento, ou imprimir ao seu governo uma política restritiva, que resultaria em estagnação econômica. Ele “optou” pelo crescimento e

¹⁵ De acordo com Silva (2003), a implementação da Doutrina de Segurança Nacional no Brasil se faz mais precisamente a partir da criação da Escola Superior de Guerra, em 1949. Essa Doutrina substanciará ideologicamente o governo Militar. Assim, a ESG formou os dirigentes que ocuparam os altos cargos, durante o período Militar.

impulsionou a economia através de seu principal programa de governo, o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), entre 1975 e 1979. Dessa forma, retoma o programa de substituição de importações, investindo em infra-estrutura, como energia, transportes e comunicações. Mais uma vez, um programa de governo intenta enfrentar nosso principal problema no processo de industrialização: investir em indústrias “pesadas”, de infra-estrutura, setor que demanda grandes quantidades de recursos e possui retorno somente em longo prazo, o que exigia empréstimos externos.

As exigências financeiras externas do Brasil para manter sua opção de crescimento manifestaram-se em um momento propício. Imediatamente após o primeiro choque do petróleo, os mercados financeiros internacionais apresentavam extrema liquidez; os bancos internacionais, bem providos de petrodólares estavam ansiosos em fazer empréstimos; e como as taxas de juros eram relativamente baixas na época, era possível justificar facilmente o aumento dos empréstimos estrangeiros realizados pelo Brasil naqueles anos. (BAER, 1996, 108).

No entanto, o segundo choque do petróleo alterou essa situação, ao impor uma recessão mundial. Nesse novo contexto, o aumento dos juros internacionais, em 1979, acarretou um incremento substantivo do serviço da dívida externa, que atingiu um montante equivalente a 63% das exportações. Segundo Carneiro (2002), o que ocorre neste período em diversos países é uma crise do padrão de financiamento, que culminou na moratória da dívida externa mexicana e na restrição do financiamento das dívidas dos países Latino-americanos, em 1982. A partir de então, os credores internacionais passaram a exigir desses países a transferência de recursos reais para o exterior.

Esse conjunto de pressões induziu o Brasil a adotar políticas de cunho recessivo, inspiradas no receituário oriundo do FMI, com conseqüências danosas para o crescimento econômico do país. O cerne dessas medidas foi o corte nos gastos públicos, nos salários, no crédito e a elevação dos juros. Acompanhando tais medidas, o cruzeiro sofreu uma forte desvalorização. O objetivo da política era garantir um saldo expressivo na balança comercial, suficiente para o pagamento dos serviços da dívida externa, sem a necessidade de recorrer a novos empréstimos. Para aumentar as exportações, além da desvalorização da moeda, o governo ampliou a quantidade de subsídios aos setores exportadores. Um dos resultados

colaterais dessa política, voltada para os interesses dos credores internacionais, foi a deterioração ainda maior das finanças públicas, agravando sobremaneira a crise fiscal.

A corrosão das finanças ocorre em virtude de diversos motivos, a saber: pela majoração dos subsídios ao setor exportador, que reduz a carga tributária; pela elevação acentuada dos juros que incidem sobre a dívida externa; pela redução das receitas decorrentes do próprio declínio da atividade econômica e pelos efeitos deletérios da inflação. Também cabe destacar os incentivos indiretos ao setor privado, que não aparecem claramente nas contas públicas, mas na deterioração das finanças das empresas estatais, em virtude dos preços dos produtos e dos serviços dessas empresas serem comprimidos.

O prejuízo resultante dessa defasagem de preços, assumido pelas empresas públicas, foi transferido para o tesouro, que se responsabilizou pelas dívidas. Em nome do combate à inflação, o Estado transferiu volumosos recursos para o setor privado, o que contribuiu para este suportar de maneira mais fácil a recessão, embora os danos para as finanças públicas tenham sido consideráveis. O que se repõe aqui é a famosa fórmula capitalista de socialização das perdas e individualização dos ganhos.

Existia, contudo, um amplo conjunto de subsídios, representado pela deterioração de preços e tarifas públicas, não computado como tal, uma vez que as transferências para sustentar esses subsídios são realizadas por outros mecanismos, como transferências de capital e assunção de dívidas por parte do Tesouro. Esse conjunto de “subsídios invisíveis” representou papel crucial no ajustamento do setor privado à crise e na viabilização da geração do *superávit* comercial. (CARNEIRO, 2002, p.185).

Além do peso dos subsídios nas contas públicas, o aumento da inflação e a ampliação da carga de juros, como já assinalamos, continuavam solapando a carga tributária. Como resultado desse quadro, a redução dos gastos públicos conduziu à diminuição do desenvolvimento econômico e à deterioração das empresas públicas, que tiveram seus investimentos cortados em até 40%. A partir da redução dos investimentos estatais em setores estratégicos, o crescimento econômico tornou-se cada vez mais insustentável.

No contexto internacional dos anos 80, a escassez de financiamento externo, aliada à pressão sobre as contas públicas para a disponibilização de crédito interno, visando ao financiamento do desenvolvimento econômico, contribuiu para o agravamento da crise fiscal do Estado.

Essa crise levou à diminuição dos gastos públicos, afim de garantir o pagamento da dívida pública externa e interna, o que acabou alimentando variados discursos reformistas, que almejavam demonstrar como o Estado brasileiro é “estruturalmente ineficiente”, principalmente as empresas públicas. A consequência mais evidente de tal situação é a proposição de que ele deveria se retirar do setor produtivo e transferir essa função exclusivamente ao setor privado.

O discurso da ineficiência do Estado, reforçado a partir da corrosão das finanças públicas nos anos 70 e 80, contribuiu posteriormente para justificar a implementação das reformas neoliberais nos anos 90. A consolidação da imagem do Estado como intrinsecamente ineficiente possui reverberações na própria captação de crédito junto ao sistema financeiro internacional, pois a manutenção desse tipo de crédito dependerá da reestruturação do papel estatal neste período. Reduzindo seus gastos, para manter o pagamento da dívida pública externa, e buscando uma nova forma de desenvolvimento, que aprofundasse alianças com o capital internacional, o Estado adotaria uma seqüência de medidas cumpridas pelos outros países da América Latina rumo às “reformas orientadas para o mercado”: a) ajustamento externo; b) estabilização da economia; c) liberalização econômica etc. Essas medidas, preconizadas a partir do *Consenso de Washington*, sintetizaram a reorientação pela qual o Estado brasileiro passou nos anos 90.

O *Consenso de Washington* representa a visão norte-americana acerca da política econômica, preconizando uma agenda voltada à estabilização e a retomada do crescimento econômico. As condições necessárias à implementação do plano de estabilização recomendado em *Washington* são sintetizados pelas seguintes políticas públicas: a) estabilização macroeconômica, tendo como mote o processo inflacionário, que deveria ser contido através do equilíbrio fiscal, ou seja, da contenção dos gastos, exeqüíveis por meio da reforma administrativa e previdenciária; b) reformas estruturais, englobando a liberalização financeira e comercial, desregulamentando os mercados e privatizando as empresas estatais; c) retomada dos investimentos e do crescimento econômico (FIORI, 1996).

Dessa maneira, podemos concluir que na década de 80 entra em crise o modelo de desenvolvimento econômico estatal constituído desde os anos 30. O que começa a emergir, como buscamos demonstrar, é justamente um novo modelo de atuação estatal, que é expressão das transformações do capitalismo global no final do século XX e início do XXI.

As reformas do Estado visando harmonizar-se com o contexto global, de forma geral, foram apresentadas sob o manto da modernização e do crescimento econômico, iniciadas sob o comando do presidente Fernando Collor de Mello e prosseguidas no governo Fernando Henrique Cardoso. Tais mudanças visavam uma reorientação do Estado no Brasil, compreendendo a passagem do Estado desenvolvimentista para o neoliberal, caracterizado por uma nova forma de intervenção. Essas transformações estão expressas na extinção de diversos serviços fornecidos pelo setor público e sua transferência ao setor privado; na reestruturação administrativa da burocracia brasileira e no aprofundamento do papel do mercado na organização política. Esses processos encontram nas agências reguladoras, como buscamos mostrar em nosso estudo, um caso paradigmático, pois elas constituem uma dimensão institucional na transição que se operou nos anos 90, marcada por tensões e conflitos inerentes a essa reorientação institucional e cultural impressas ao setor público no Brasil e sua relação com os cidadãos.

2.3 As Reformas Liberais no Governo Fernando Collor de Mello

Eleito em 1989, Fernando Collor de Mello, primeiro governo escolhido democraticamente pelo povo brasileiro após o golpe de 1964, representava o anseio de transformações políticas após longo período de Ditadura Militar. Essa referência é fundamental para compreender o motivo pelo qual o projeto de mudanças elencado por Collor de Mello alcançou imenso apoio popular e gerou grande expectativa, pois prometia revigorar o cenário político brasileiro: a modernização do país sobre novas bases de desenvolvimento social e econômico; a moralização política, pautada na “caça aos marajás”, que se beneficiavam ilegalmente do dinheiro público; e o combate à inflação com vistas à estabilização econômica.

A proposta de superação da crise das finanças públicas também fundamentava os argumentos concernentes à necessidade de reforma do Estado, enfatizando o fim da inflação como condição central para a efetivação da democracia, da liberdade e da cidadania.

Continuando a conceituar a Reforma do Estado, há uma articulação entre as questões da redemocratização, do papel e da importância do governo nela, da conquista das liberdades políticas, da democracia, dos direitos e da cidadania com a Reforma do Estado onde esta última, em especial as privatizações e a economia de mercado aparecem claramente como complemento das primeiras. (ALVES, 2005, p. 14).

Conforme Alves, a idéia de liberdade envolta no processo de redemocratização do país se estende neste momento aos pressupostos da liberdade de mercado, associando este último à eficiência, na medida em que as bases do Estado desenvolvimentista foram corroídas pela desmoralização do político, que de certa forma atinge a imagem do funcionário público, que deve ter “privilégios” caçados junto à extinção das empresas estatais. Estas, devido à paralisação dos investimentos nos anos 80, tiveram suas contas deterioradas e, sem muitas análises, são consideradas as vilãs da crise da dívida pública e da conseqüente letargia estatal.

A inflação, considerada o principal fator da crise das finanças públicas, representa neste período a grande barreira ao crescimento, por isso, na medida em se sanasse esse problema a sociedade passaria a contabilizar os ganhos. A condição central para tal tarefa consistia justamente na reforma do Estado, o que ganha grande projeção na campanha e no início do governo Collor.

Conhecem Vossas Excelências a agenda de medidas básicas com que encetarei nossa estratégia de extermínio da praga inflacionária. Não poderemos edificar a estabilização financeira sem sanear, antes de tudo, as finanças do Estado. É imperativo equilibrar o orçamento federal, o que supõe reduzir drasticamente os gastos públicos. Para atingir o equilíbrio orçamentário, é preciso adequar o tamanho da máquina estatal à verdade da receita. Mas isso não basta. É preciso, sobretudo, acabar com a concessão de benefícios, com a definição de privilégios que, independentemente de seu mérito, são incompatíveis com a receita do Estado. (MELLO *apud* ALVES, 1998).

O foco da campanha e do curto período em que durou o governo Collor se pautou por uma crítica radical às estruturas do Estado e pela perseguição de um ajuste fiscal extremamente danoso às contas públicas, tal como expressava o chamado Plano Collor. Rumo à uma espécie de modernização liberal autoritária, o pacote de ajustes incluía o início do processo de privatização das estatais, abertura para os produtos externos, congelamento de salários, a demissão de funcionários e reestruturação dos órgãos públicos.

Os discursos de Collor de Mello¹⁶, a partir de 1989, tiveram sua continuidade obviamente sob matizes diferenciados, nos discursos e programas de governo de Fernando Henrique Cardoso. Este, após ter participado da elaboração de medidas de controle da inflação através da implementação do Plano Real, enquanto ministro da fazenda durante o governo Itamar Franco, obteve grande apoio da elite e da população na eleição que o conduziu ao poder em 1994.

2.4 O Governo Fernando Henrique Cardoso e o Plano Real

O êxito relativo do Plano Real, que obteve forte apoio das elites econômicas e dos meios de comunicação, constituiu a base da vitória de Fernando Henrique Cardoso nas eleições presidenciais de outubro de 1994. O apoio ao Plano de estabilização da inflação foi geral. É evidente que essa face mais destacada do Plano era acompanhada de uma série de ajustes e alterações profundas na política econômica.

O Plano Real, como todos os demais planos de estabilização embasados no Consenso de Washington, possui como principais elementos constitutivos, além do próprio programa de estabilização e abertura comercial e financeira, as reformas do Estado e as privatizações. (SILVA, 2003, p.72).

A abertura da economia brasileira, associada à valorização da moeda, levada a cabo por Fernando Henrique Cardoso, criou um *déficit* na balança comercial e representou um choque para a indústria, que foi obrigada a se reestruturar frente a uma competição profunda com empresas localizadas em outras partes do globo. As

¹⁶ O processo de impeachment do governo Fernando Collor de Mello teve como estopim o resultado de denúncias e investigações de corrupção envolvendo seu governo. No entanto, a repercussão de uma séria crise político-institucional com mobilização pública resultaram no impeachment deste presidente em 1992.

desregulações da legislação trabalhista e os altos índices de desemprego nos anos 90 representam uma das dimensões mais evidentes do amplo processo de reestruturação produtiva que acompanhou as reformas do período.

O incremento acentuado das importações elevou o seu coeficiente de 4,5% para 20,3% entre 1988 e 2000. O coeficiente de exportações não subiu na mesma proporção, elevou-se de 8% para 14,8% entre 1990 e 1998, o que indica que a perda de parcelas do mercado interno não foi compensada pela ampliação das exportações (CARNEIRO, 2002). Essa situação confluiu num impacto muito negativo sobre o setor produtivo interno. A abertura não se confirmava como a panacéia do desenvolvimento, como propugnavam os discursos da modernização liberal.

A abertura do mercado brasileiro, mediante a desregulamentação financeira, permitiu a entrada de grandes montantes de capital financeiro, que passavam a especular com aplicações financeiras no mercado e com a variação cambial. Essa abertura acabou criando uma maior vulnerabilidade das contas internas e externas do país, o que implicou, sobretudo, num baixo crescimento econômico no decorrer dos anos 90, com todas as conseqüências características de tal condição.

O investimento estrangeiro feito no país dirigia-se principalmente para a aquisição de empresas estatais privatizadas e fusões com empresas existentes trazendo pouco aumento da produção e empregos. Percebe-se que a participação do capital estrangeiro foi bastante significativa no período 1995-2002, atingindo 53% do total arrecadado com todas as desestatizações realizadas no Brasil.

As empresas nacionais responderam por 26% da receita das privatizações, cabendo 7% às entidades do setor financeiro nacional, 8% às pessoas físicas e 6% às entidades de previdência privada, como pode ser visto no quadro que segue:

Tabela 1 - Resultado de Venda por Investidor (1995/2002)

Tipo de Investidor	Receita de Venda (US\$ milhões)	%
Investidor Estrangeiro	41.737	53%
Empresas Nacionais	20.777	26%
Setor Financeiro Nacional	5.158	7%
Pessoas Físicas	6.316	8%
Entidades de Previdência Privada	4.626	6%
Total	78.614	100%

Fonte: BNDES (2002)

O investimento direto estrangeiro em 1998 foi de 25,9 bilhões de dólares, 24,6 bilhões desses empregados em fusões e aquisições de empresas estatais. Por outro lado, a dívida externa cresceu de 135,9 bilhões, em 1992, saltou para 236,2 bilhões em 2000 (CARNEIRO, 2002).

Esse processo confluiu num aprofundamento da dependência da economia brasileira aos movimentos da economia mundial. Nesse contexto, o Plano Real teve um papel decisivo na política econômica de FHC.

A implementação do Plano Real se deu mediante uma valorização artificial da moeda local, o real em relação ao dólar. Apesar de ser insustentável, em longo prazo, acabou surtindo resultados no combate a inflação.

A expectativa favorável deve ter ajudado a estabilizar os preços em reais, no primeiro momento, inegavelmente o fator decisivo foi a chamada 'âncora cambial'. Na véspera do lançamento da nova moeda, o governo liberou por decreto a importação de milhares de produtos, levando a abertura gradativa do mercado interno, começada por Collor, a um novo patamar. A taxa cambial foi inicialmente fixada, por construção, em US\$1,00 = R\$1,00, ou seja, a URV foi calculada para ser igual a um dólar, de modo que, quando ela se transformou em real, continuou equivalente à moeda norte-americana. (SINGER, 2000, p. 31).

Segundo Carneiro, do ponto de vista financeiro, a abertura econômica significou a volta do financiamento externo abundante até 1997, permitindo superar a permanente escassez de divisas, típica da década anterior, isto é, do baixo valor das reservas internacionais e da instabilidade da taxa de câmbio. A abertura permitiu a ampliação das reservas internacionais, assegurando o valor externo da moeda. O autor conclui disso, que a âncora cambial era pautada na constituição de reservas internacionais altas, que permitissem desencorajar tentativas de especulação contra a paridade estabelecida. Assim, a manutenção dessas reservas significava manter elevada a atratividade da nova moeda estimulando os influxos de capitais. Carneiro indica que para manter elevado este interesse foi necessário a implementação de diversos mecanismos como: empréstimos de curto prazo, juros elevados e o equilíbrio fiscal, o que conduziu o país à recessão econômica.

Os resultados dessa política foram trágicos quanto ao índice de desemprego e renda. Na região metropolitana de São Paulo, o desemprego cresceu

sistematicamente ao longo da chamada década neoliberal, saltando de 8,7% da PEA, em 1989, para 19,3% em 1999 (CORSI, 2003).

A maior fragilidade do Plano Real residia nos *déficits* comerciais trazidos pela valorização da moeda e a abertura da economia. O fechamento dos elevados *déficits* nas contas externas passou a exigir crescentes taxas de juros para atrair capitais e reduzir as importações, particularmente nos momentos de instabilidade da economia mundial.

Dessa forma, o Brasil ficou preso em uma armadilha, qual seja: se, de um lado, o Plano Real controlou o processo inflacionário, de outro lado, condena o país a baixas taxas de crescimento, com conseqüências muito negativas para o emprego, e torna-o extremamente vulnerável às oscilações da economia mundial. (CORSI, 2003, p. 44).

Como já citado, os principais resultados da implementação do Plano Real foram a queda da inflação, o aumento da taxa de desemprego e o declínio do crescimento do PIB, que em 1994 cresceu 5,75%; em 95, 4,2%; em 96, 2,7%; em 97, 3,6%; em 98, -0,1% e em 99, 0,8% (FILGUEIRAS, 2001; CARNEIRO, 2002).

É no contexto de abertura da economia, reestruturação produtiva, baixo crescimento do PIB e aumento do *déficit* público que se impõe a necessidade, segundo os neoliberais, de se alcançar o equilíbrio estrutural das finanças públicas através de reformas administrativas, fiscal, previdenciária, trabalhista, isto é, a reforma do Estado. A partir disso, se realizariam as privatizações das empresas estatais que, segundo o governo, resultariam em uma maior eficiência dessas empresas, implicando numa abundância de recursos para investimentos nas áreas sociais.

É esse discurso da ineficiência administrativa que irá contribuir em muito para solapar as bases do Estado de viés desenvolvimentista e promover o Estado de caráter gerencialista, dito “eficiente”. A execução desse processo se deu por meio da privatização das empresas públicas e da criação de uma nova estrutura estatal, cristalizada principalmente nas agências reguladoras, vislumbradas como uma nova estrutura administrativa que se referencia no gerencialismo e que, como veremos adiante, conforma o pensamento neoliberal e marca a prática do poder público nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso.

2.5 A “filosofia política” das Agências Reguladoras: as Reformas e os Consensos Intelectuais

O apoio empresarial ao Plano Real foi evidenciado na coalizão desse grupo a alguns intelectuais, como havia ocorrido com a elaboração conjunta do Plano Cruzado, em 1986. “É que o Plano Cruzado constitui-se na primeira experiência de associação política vitoriosa dos grupos de intelectuais e de lideranças empresariais à frente do comando da política (SILVA, 2003, p.77)”. No entanto, a coalizão formada em torno da chamada “era FHC”, estabelece novos contornos e associações políticas cindindo-se às propostas elencadas pelo Plano Real. Em tal contexto, unem-se hegemonicamente economistas ligados ao Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, entre eles, Pêrsio Arida, Edmar Bacha, André Lara Resende, Pedro Malan, Franco Lopes, etc. Conhecida como “Escola do Rio”, a PUC-Rio é identificada por Silva (2003) como herdeira ideológica da Escola de Pós-Graduação em Economia e do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE), pertencente à Fundação Getúlio Vargas, cujo líder intelectual foi Eugênio Gudín, representante do liberalismo nos anos 40. “A importância da 'Escola do Rio' é consequência de sua consistência ideológica na representação da elite orgânica responsável pelo Plano Real ao longo do governo FHC”. (SILVA, 2003, p.84).

Outro importante aspecto que fundamenta as reformas implementadas no decorrer do governo FHC incide e articula-se ao seu próprio pensamento, elaborado enquanto intelectual. Suas idéias, enquanto político, se articulam às reflexões já contidas em sua obra, como por exemplo, em *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, publicado em 1969. Nesse estudo, o sociólogo FHC e Enzo Faletto propunham alternativas ao desenvolvimento da América Latina. Para eles, enquanto estudiosos do cenário econômico e político nacional, a união do capital nacional, Estado e capital estrangeiro constituiria a melhor forma de desenvolvimento nacional. Sobretudo, apoiado no processo de modernização do sistema produtivo, que se consolidaria sem a necessidade de mudanças do centro de decisão política. Isso, como afirmam os autores, apenas realimentaria o processo de dependência que se constitui numa estrutura econômica internacionalizada de produção e

distribuição, que supõe um arcabouço de relações de dominação. (CARDOSO; FALETTO, 1970, ZORNETTA¹⁷, 2003). Segundo Cardoso e Faletto (1970), a superação da condição de dependência e atraso do país estaria imbricada exclusivamente ao “jogo de poder”, ou seja, da política, para um melhor aproveitamento das condições externas disponíveis. Contudo, o desenvolvimento da estrutura produtiva brasileira, atrelada aos países desenvolvidos, reforçava a exclusão como importante característica do processo.

Assim, o desenvolvimento, a partir desse momento, realiza-se intensificando a exclusão social, e já não só das massas, mas também de camadas sociais economicamente significativas da etapa anterior. (CARDOSO; FALETTO, 1970, p.130).

Vislumbrando novas alternativas ao desenvolvimento nacional, Cardoso e Faletto não apenas se aproximaram – no campo das proposições teóricas – do processo de internacionalização da economia, mas se tornaram agentes do processo, que tem em sua essência o acirramento da exclusão e da dependência dos países periféricos em relação à tecnologia estrangeira.

Quando escrevi o livro sobre dependência e desenvolvimento, não tínhamos palavras para expressar o que estava acontecendo. Não se falava nem “multinacional”, era “truste”, quanto mais “globalização”. Mas usei uma expressão que indicava o que está acontecendo: eu falava numa internacionalização dos mercados. Nesse mesmo livro, falava na industrialização da periferia. Ora, a industrialização da periferia é trazer para os países periféricos, como o Brasil, o sistema produtivo. E quando se faz isso, eu dizia lá nesse livro [...], modifica-se a relação entre o “interno” e o “externo”. [...] Eu descrevia uma nova forma de vinculação. Uma mudança que ocorria não só nos mercados, mas também na produção. Essa nova forma fazia com que o que era “externo” - a produção – virasse “interno”. Estava solidarizando a produção estrangeira com o mercado interno. [Nesse sentido], descrevia um processo objetivo do que hoje se chama “globalização”. (CARDOSO, *apud* ZORNETTA, 1998, p. 82-83).

A participação e a importância da atuação política e do pensamento de FHC no processo de inserção da economia brasileira no seio da internacionalização

¹⁷ Regiane Zornetta elaborou dissertação de mestrado em Ciências Sociais abarcando a atualidade do pensamento de Fernando Henrique Cardoso, mostrando como a análise de FHC sobre o desenvolvimento brasileiro, na década de 70, pôde ser posta em ação a partir de seu governo, iniciado em 1995. Dessa maneira, o desenvolvimento dependente e associado passa a ser parte da ação governamental, enquanto políticas públicas.

econômica, de forma subordinada, foi marcante em decorrência do próprio conhecimento dos caminhos a serem percorridos nesta transição.

Os principais focos da reforma neoliberal econômica e política foram aprofundados em seu governo, inspiradas no Consenso de Washington. A abertura do mercado brasileiro, expondo nossa indústria ao processo de competição internacional, compôs os novos preceitos políticos e a visão administrativa e economicista impressa às políticas neoliberais, facilitando o fluxo de capital financeiro. Essa política recusa e se opõe ao Estado promotor de serviços e detentor de empresas públicas, qualquer falha desses serviços se constitui em argumento para acusá-lo de ineficiente e veicular essa idéia a necessidade de privatizar tais serviços. O que ocorre é quase uma naturalização da eficiência do mercado¹⁸.

O discurso da eficiência empresarial impresso ao Estado brasileiro nos anos 90 permeará todo o processo de reformas e ganhará forças na medida em que a competitividade, preceito central do liberalismo, passa a orientar o processo de reformas e desmontar as estruturas do Estado desenvolvimentista. Para tanto, uma das estratégias centrais era dissolver e fragilizar um dos agentes deste Estado, o funcionalismo público. Além disso, a reconfiguração do setor público não é vislumbrada como uma ação isolada, numa esfera autônoma do processo político e social, mas se articula à uma reelaboração das próprias relações sociais e culturais. Afinal, o intento da incorporação do neoliberalismo no país era também impor uma espécie de modernização liberal que reformasse qualquer forma de prática social que não se orientasse pelo liberalismo, ou seja, pelo individualismo de mercado. O cidadão-cliente das reformas não pode apelar a qualquer sentido público, aos direitos sociais e coletivos para fazer valer sua cidadania, mas apenas às suas possibilidades de consumo. Como bem esclarece Bresser Pereira, a reforma é, sobretudo, cultural.

¹⁸ Outro aspecto do discurso neoliberal que ganha cada vez mais destaque diz respeito à criação de empregos. O argumento simplista de que a flexibilização das regras de contratação de empregados incorre diretamente num aumento dos empregos devido a diminuição da carga tributária. Além disso, afirma-se que desregulamentação das leis trabalhistas resultaria em maior eficiência das empresas privadas, inclusive relativo a contratação, o que não é verdadeiro. Dessa forma, a desregulamentação do mercado de trabalho e a perda de direitos se tornam discursivamente as únicas alternativas para que se aumente a quantidade de oferta de trabalho. Para os empresários, a única forma de se manterem e aumentarem o nível de emprego seria a desregulamentação trabalhista, o que levaria a eficiência da empresa. O que está em jogo por trás disso é evidentemente um conjunto de estratégias com fins de ampliar a taxa de lucros, considerando a ampliação do exército de reserva possibilitado, entre outros fatores, pelo desemprego gerado no período.

O “novo” modelo de setor público preconizado pelas reformas neoliberais, vestidas com as ferramentas da administração empresarial, o gerencialismo, tem como função coordenar os serviços privatizados ou concessionados ao setor privado. Nesse contexto, as agências reguladoras têm como papel fiscalizar os diversos setores privatizados, de acordo com as necessidades de mercado, tendo como princípio básico a competitividade. As contradições e conflitos quanto à função destas agências serão discutidos no terceiro capítulo como paradigmáticos das reformas e das contradições do papel do Estado na década de 90. Antes disso, é necessário aprofundar a análise do programa de reformas do governo FHC.

2.6 Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE

O aprofundamento das reformas do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso referenciou-se, entre outros documentos e experiências internacionais, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, em novembro de 1995. Sob a coordenação de Luiz Carlos Bresser Pereira, este documento sintetiza a proposta de reestruturação ocorrida no escopo estatal e os sentidos atribuídos às reformas neste período.

A partir da reflexão feita sobre o PDRAE, ressaltamos quais aspectos nortearam as diretrizes atribuídas à necessidade urgente de reforma do Estado e, principalmente, do seu aparelho administrativo. O resgate do processo de expansão da dívida pública externa brasileira fez-se importante, haja vista a instabilidade econômica e a conseqüente letargia em que resultou o endividamento brasileiro, decorrente da própria condição de promotor de nosso desenvolvimento industrial. Daí, a crise fiscal do Estado ter se tornado mote das reformas nos anos 90, pois teria redundado numa crise caracterizada pelo descontrole fiscal, estagnação do crescimento, constantes aumentos da inflação e do desemprego. Como resultado desse quadro político e econômico teríamos a paralisia estatal, que junto à crise fiscal, diminuía sua capacidade de intervenção. Diante de tal condição econômica, o principal diagnóstico realizado pela equipe de reformas do Estado no governo FHC, se concentra na operacionalização da mudança do papel do Estado na promoção do desenvolvimento, ou ainda, a sua retirada da esfera produtiva e a transferência de

suas funções ao setor privado. Este último passaria a fornecer os serviços com excelência e preços baixos, na medida em que o Estado regulasse sua atuação.

A eficiência dos serviços públicos seria pautada na competição mercadológica, em que a melhor empresa ganharia o processo de licitação, sendo que os principais requisitos seriam qualidade e preços baixos. Dessa forma, a promessa de ter excelentes serviços a preços convidativos, também fez parte dos discursos da reforma, visando à obtenção de serviços modernos a baixo custo.

O denominado “cidadão cliente” foi moldado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado “como contribuinte de impostos e como cliente de seus serviços. ”Essa nova forma de tratar o cidadão, mais como um cliente do que como parte integrante de um território, de uma nação – dotado de direitos sociais, civis e políticos, bem como de deveres na mesma dimensão – constitui uma característica da administração gerencial, a nova forma de administração pública que se coloca junto ao processo de reestruturação, não só do Estado, mas do seu aparelho. A reestruturação interna do aparelho administrativo estatal impõe uma nova cultura competitiva, não apenas ao funcionário público, mas principalmente ao cidadão, que passa a contar basicamente com serviços contratados e não mais serviços fornecidos pelo Estado. Como assinala Bresser Pereira (1998)¹⁹, “a reforma social é liberal porque acredita no mercado como um ótimo, embora imperfeito, alocador de recursos”.

De acordo com o diagnóstico realizado pelo MARE, as reformas seriam estabelecidas objetivando criar as condições para que o governo pudesse aumentar sua “governança” – enquanto capacidade de implementar políticas públicas – ou seja, reorientar o aparelho social e culturalmente, voltando-o ao cidadão cliente e produzindo respostas rápidas à sociedade. A nova configuração do aparelho estatal, buscada a partir da reforma gerencial, tem como principal atributo o aumento da eficiência econômica, na medida em que o modelo burocrático rígido fosse substituído pelo gerencial, flexível e eficaz. Essas são as principais promessas do novo modelo de gestão implementado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

¹⁹ Luis Carlos Bresser Pereira foi nomeado ministro para tratar exclusivamente do planejamento e execução das reformas do Estado e de seu aparelho. Para tanto, foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (PDRAE).

O PDRAE, visando superar a velha administração burocrática, contaminada por patrimonialismo, aponta para a administração gerencial. Por administração gerencial o referido Ministério entende ser aquela que inova na forma de controle, que passa a basear-se em resultados e não mais, como as formas burocráticas, em procedimentos. Para tanto se vale de flexibilidade e autonomia para o administrador gerir recursos (humanos, materiais e financeiros), sempre permeável à participação de agentes privados. A administração gerencial tem o cidadão como cliente, prevê gestão flexível, descentralizada e horizontalizada. (SILVA, 2003, p. 05).

Para operacionalizar a reforma do aparelho estatal, o PDRAE propõe a divisão do Estado em quatro grandes setores, delimitando as funções de cada um ao passo que são transferidas ao setor privado. Assim, a nova divisão pode ser visualizada num quadro elaborado pelo MARE.

	Forma de Propriedade			Forma de Administração	
	Estatal	Pública não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
Núcleo Estratégico Legislativo, Magistratura, Presidência, Cúpula dos Ministérios.	●				●
Atividades Exclusivas Regulamentação, Controle, Fomento, Polícia Federal, Seguridade Social.	●				●
Serviços não exclusivos Universidades, Hospitais, Centros de Investigação, Museus	publicização	●			●
Produção para o Mercado Empresas Estatais		Privatização	●		●
Fonte: MARE, 1995					

A divisão dos setores segue da seguinte forma: núcleo estratégico (poderes Legislativo e Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios e Ministério Público); serviços exclusivos do Estado (Regulamentação, fiscalização, fomento, segurança pública, seguridade social básica); serviços não exclusivos do Estado

(Universidades, Hospitais, centros de pesquisa, museus); produção para o mercado (empresas estatais).

O entendimento do quadro acima requer basicamente compreender a organização da reforma a partir do processo de privatização. Como vemos na última linha, as empresas públicas estatais seriam transferidas ao setor privado. Na seqüência, temos a publicização, apenas compondo um termo diferente que substitui o termo privatização. Neste último caso, os serviços denominados “públicos não estatal”, como os hospitais, as universidades, seriam transferidos do setor estatal para o público não estatal, onde assumirão a forma de organizações sociais.

Através do Programa Nacional de Publicização instituído mediante Lei 9.637, de 15 de Maio de 1998 foi autorizada a transferência às entidades de direito privado não integrantes da Administração Pública cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica ao desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e a saúde, à prestação de serviços públicos nessas áreas (SANTOS, 2000).

As atividades denominadas exclusivas do Estado, como regulamentação, controle, polícia federal, seguridade social continuarão como atividades próprias do Estado, mas passarão a ter administração gerencial, ou seja, serão focos de constantes controles de gastos e permeabilidade de controle do setor privado. Aqui se inserem as agências reguladoras. No núcleo estratégico se inserem atividades vistas como exclusivas de Estado, como as atividades dos ministérios, da presidência e do legislativo, isto é, as únicas instâncias que restariam para justificar a existência do próprio Estado.

O PDRAE também continha propostas de alterações constitucionais para quebrar o Regime Jurídico Único do funcionalismo público, como: contratar estrangeiros, estabelecer um teto nos vencimentos, pôr fim à isonomia e alterar estabilidade do servidor, facilitando sua quebra. A revisão da previdência do servidor público e privado também estava nos planos do MARE, para pôr fim à aposentadoria integral e “precoce”, introduzindo os critérios de idade e tempo de contribuição. A reforma do Estado contemplava diversas dimensões: a institucional-legal, a da gestão e a cultural. Conforme Bresser Pereira,

Embora tenha um caráter primordialmente institucional, a reforma gerencial está sendo executada em três dimensões: uma dimensão

institucional-legal já referida; uma dimensão cultural, baseada na mudança dos valores burocráticos para os gerenciais e uma dimensão de gestão. A dimensão cultural da reforma significa, de um lado, sepultar de vez o patrimonialismo, e, de outro, transitar da cultura burocrática para a gerencial. Finalmente, a dimensão da gestão será a mais difícil. Trata-se aqui de colocar em prática as novas idéias gerenciais, e oferecer à sociedade um serviço público de melhor qualidade, em que o critério de êxito seja sempre o do melhor atendimento do cidadão cliente a um custo menor (BRESSER PEREIRA, 1998).

A reestruturação do Estado e de seu aparelho, visando suprir às necessidades da sociedade, num primeiro momento, parece suficiente para atender às demandas cada vez mais complexas. No entanto, uma análise mais profunda do processo de transformações – caracterizado, mais especificamente, pela introdução da competitividade em todos os âmbitos da administração pública, incluindo as relações de trabalho da burocracia; a privatização das empresas públicas e a subsequente criação das agências reguladoras, administradas de forma gerencial – indica uma harmonização desses processos com o modelo de sociedade preconizado pelo liberalismo contemporâneo, pautado pela cultura da competição em todos os âmbitos da vida.

Os preceitos da eficiência do Estado gerencial, pautados principalmente nos pressupostos da administração, importados do setor privado, se configuram na imposição de novas relações de trabalho entre os funcionários públicos, desmoralizando e deslegitimando o servidor junto a opinião da sociedade, imprimindo a seus direitos, conquistados no decorrer no século XX, um caráter de privilégio. Faremos no próximo tópico uma rápida discussão acerca desses agentes, que se tornaram parte do discurso de desmonte do Estado no governo FHC.

2.7 Gerencialismo e a Introdução da Cultura da Competição entre os Agentes da Burocracia

A institucionalização das reformas neoliberais, baseadas na idéia de empreendedorismo individual competitivo, se amplia e se solidifica na medida em que é apropriada pelos agentes da burocracia. A incorporação de uma cultura empresarial, de “que não basta sermos bons no que fazemos, mas é preciso ser o melhor”, cristaliza-se como forma ideal de organização de nosso cotidiano. Dessa

forma, as reformas não se assentam somente no âmbito governamental, mas principalmente no controle dos corpos, nos limites impostos pela nossa formação especializadíssima o que, no entanto, não equivale às exigências do mundo do trabalho, pois o que predomina é a cobrança de um conhecimento universal como passagem para o sucesso profissional. Nesse sentido, as reformas estatais expressam reestruturações que se operam em diversos âmbitos da vida e que perseguem a hegemonia liberal dos novos tempos.

O paradoxo de nosso sistema político liberal-democrático, que pressupõe a participação da população no processo decisório estatal, mas que por outro lado, também dissemina em âmbito sócio-econômico e cultural a exclusividade da busca da satisfação do eu, caminha para a reafirmação de decisões políticas centralizadas e a alienação da população de sua participação nos rumos do País. Essas contradições do sistema político cultural estão sendo cada vez mais reforçadas a partir de um esvaziamento dos discursos políticos e da emergência do indivíduo como único espaço de existência social, auto-suficiente política e economicamente, conforme a proposição liberal²⁰.

O aprofundamento da competição em diferentes aspectos sociais, com origem nas teorias do século XVIII e XIX, ganha destaque ao passo que o empreendedorismo imputado às empresas é apropriado e imposto como forma de organização e atuação dos indivíduos e da administração pública. O mercado e seu

²⁰ Uma das estratégias mais eficazes para a transformação de uma visão específica de mundo, no caso a liberal, em “verdade universal” é a construção de falsas alternativas, que levam invariavelmente à “escolha” da posição que se desejava desde o início. Apresenta-se a existência de muitas opções diante do mercado, mas sabe-se desde o princípio que as possibilidades se reduzem a uma só. O discurso da multiplicidade de caminhos legitima o arbitrário do pensamento *uno*, pois qualquer escolha fora dele recebe o rótulo de “ultrapassado”. E quando tal situação se arvora no discurso da pluralidade, o autoritário então se consagra. São essas as estratégias que sustentam o mercado e seus prognósticos para o mundo social como uma das forças intelectuais mais eficazes na sociedade contemporânea. A variedade das escolhas comerciais, dos sapatos, dos carros, das viagens, dos celulares e tudo o mais que consumimos, apresenta-se como uma infinidade de escolhas à única opção que possuímos: consumir. Como bem nota Slavoj Žižek, situação semelhante se opera no campo das “escolhas” políticas entre “democracia” ou fundamentalismo. Nos termos desta escolha é simplesmente impossível escolher o “fundamentalismo”. “O que é problemático na forma como a ideologia dominante nos impõe esta escolha não é o fundamentalismo, mas a *própria democracia*: como se a única alternativa ao “fundamentalismo” fosse o sistema político da democracia parlamentar liberal” (ŽIZEK, 2003, p. 17-18). Ao que nos parece estratégia semelhante foi adotada na imposição das reformas liberais na década de 90, sem que houvesse uma resistência eficaz para barrá-las.

individualismo estrutural imperam de maneira quase hegemônica como referência única.

Hoje, todo esse quadro mudou. Vivemos numa era de mudanças rápidas; num mercado global, que impõe enormes pressões competitivas às nossas instituições econômicas. Vivemos na sociedade da informação, em que o povo tem acesso às informações quase tão depressa quanto seus líderes. Vivemos numa economia baseada no conhecimento, onde trabalhadores de bom nível educacional resistem aos comandos e exigem autonomia. Vivemos numa era de nichos de mercado, com consumidores habituados a uma ampla qualidade e ampla escolha. Neste ambiente, as instituições burocráticas, públicas e privadas que se desenvolveram durante a era industrial, parecem-nos cada vez mais deficientes. O ambiente contemporâneo exige instituições extremamente flexíveis e adaptáveis; instituições que produzam bens e serviços de alta qualidade, assegurando alta produtividade aos investimentos feitos. Requer instituições que respondam às necessidades dos clientes, oferecendo-lhes opções de serviços personalizados. (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. 16).

A naturalização da competitividade empresarial trazida ao âmbito da vida individual e governamental se configura em nossa época como a única forma de relacionamento e a perpetuação do mercado como única alternativa. Isso é consequência, na visão neoliberal, da ineficiência das atividades exercidas pelo Estado e da superioridade inerente à competição e ao mercado.

Os traços comuns a todos esses esforços inovadores não são difíceis de identificar. A maioria dos governos empreendedores promove a competição entre os que prestam serviços ao público. Eles dão poder aos cidadãos, transferindo o controle dessas atividades da burocracia para a comunidade. Medem a atuação das suas agências, focalizando não os fatores utilizados, os insumos, mas sim, resultados. Orientam-se pelos seus objetivos – sua missão – em vez de regras e regulamentos. Redefinem seus usuários como clientes, oferecendo-lhes opções – entre escolas, programas de treinamento, tipos de moradia. Evitam o surgimento de problemas, limitando-se a oferecer serviços à guisa de correção ou remédio. Investem suas energias na produção de recursos, concentrando-se apenas nas despesas. Descentralizam a autoridade, promovendo o gerenciamento com participação. Preferem os mecanismos de mercado às soluções burocráticas. Detêm-se não só no fornecimento de serviços ao público, mas, também na catálise de todos os setores – público, privado e voluntário – para a ação conjunta dirigida à resolução dos problemas da comunidade. (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p.21).

Os princípios elencados acima correspondem aos novos fundamentos exaltados pelos defensores do livre mercado e do Estado mínimo, no contexto de emergência da administração gerencial. A tradução, em 1994, da obra dos autores norte-americanos Osborne e Gaebler, *Reinventando o Governo*, voltada prioritariamente para os alunos do curso de gestores disponibilizado pela ENAP (Escola Nacional de Administração Pública²¹), tem como objetivo principal introduzir o discurso da nova administração pública entre os políticos e administradores, disseminando as idéias da administração gerencial como uma das bases da reforma, ao passo que, a administração pública burocrática é descaracterizada como elemento importante na administração estatal e, acima de tudo, responsabilizada pela ineficiência do Estado.

2.8 O “novo” agente da Administração Pública Gerencial

A passagem da administração pública burocrática para a gerencial produziu e ainda produz novos discursos sócio-políticos que visam construir um conjunto de elementos conceituais e práticos que justifiquem as rápidas mudanças introduzidas no escopo estatal brasileiro, a partir dos anos 90. Para compreender tal processo, é preciso delinear algumas críticas voltadas à administração burocrática, concomitante à identificação das características da administração gerencial, o que permite entender como esta última se “adapta” ao perfil do Estado objetivado pelas reformas neste período.

A administração pública burocrática é caracterizada, pela leitura liberal, principalmente pela rigidez dos procedimentos, compondo-se a partir dos seguintes princípios orientadores: a profissionalização, planos de carreira, a hierarquia, a impessoalidade e o formalismo, enfim, o poder racional legal, delineado por Max Weber (1991). Nessa versão da burocracia, os controles ocorrem sempre por meio do procedimento, ou seja, *a priori*. No entanto, essa forma de conduzir a administração pública passa a ser questionada por pesquisadores da chamada

²¹ A ENAP é uma instituição governamental, localizada na capital do país, onde se realizam cursos de formação em administração pública, visando à preparação de gestores e especialistas em políticas públicas para atuarem na administração federal.

“Teoria da Escolha Pública”, que aplicam pressupostos econômicos nas análises que se concentram na ciência política, assimilando o utilitarismo humano como princípio básico das interações econômicas, sociais e políticas. Assim, a principal crítica à administração pública burocrática consiste em afirmar que ela apresentaria um espaço em que os burocratas agissem de acordo com seus interesses egoístas, maximizando salários, *status* e poder, e quando não se movessem de acordo com seu auto-interesse, buscariam maximizar o orçamento sob seu controle (NISKAKEN, 1971; OSBORNE; GAEBLER, 1994).

Acrescido a tais pressupostos, segundo análise de PAULA PAES (2003) e BORGES (2000), os teóricos da Escolha Pública afirmam ainda que a burocracia estatal somente atingiria seu ápice no quesito eficiência e conseqüentemente no atendimento ao bem coletivo, na medida em que se construísse um sistema de incentivos e punições que vinculasse a busca do interesse individual ao máximo benefício coletivo. Esse empreendimento vê-se contemplado na abordagem da Teoria da Escolha Pública, que possui como objeto a busca da maximização da eficiência administrativa. Sob esse prisma, a falta de orientação para a competição e lucro no setor público se configuraria como uma mínima utilização das informações, redundando numa ineficiência administrativa. A solução apontada pelos teóricos da Escolha Pública é a conhecida transferência das atividades executadas pelo poder público para o privado. Segundo Paula Paes (2003), a proposta deles oferece uma justificativa racional para a privatização dos serviços públicos e coaduna-se com a argumentação neoliberal de que o provimento destes pelo mercado é mais eficiente e satisfatório.

Frente à discussão apontada acima e ao conjunto de transformações políticas e econômicas desenhadas no contexto internacional, no último quarto do século XX, podemos compreender como a cultura do mercado ou a cultura gerencial se consolidou neste período. A intensificação dos problemas políticos e econômicos oriundos do contexto mundial, como o choque do petróleo, aumento dos juros da dívida, estagnação e inflação alta, confluíram no enfraquecimento das ações de planejamento desenvolvimentista nos países de capitalismo periférico e do *Welfare State*, no caso dos países de capitalismo desenvolvido. Além disso, a diminuição das taxas de lucros constituiu fator determinante para que se buscassem alternativas à reorganização do trabalho e da produção. Sob essa ótica, o discurso dos neoliberais

buscou sua fundamentação junto à cultura gerencial, onde a eficiência é o objetivo máximo a ser alcançado e o empreendedorismo, o mecanismo importado do setor privado, seria a melhor forma dos serviços fornecidos pelo Estado satisfazerem a população. Como o próprio Luiz Carlos Bresser Pereira (1998), coordenador das reformas do Estado no Brasil nos apresenta:

A reforma é gerencial porque busca inspiração na administração das empresas privadas e porque visa dar ao administrador público profissional condições efetivas de gerenciar com eficiência as agências públicas. (BRESSER PEREIRA, 1998).

A reorganização da administração pública brasileira, frente às novas exigências do mercado competitivo mundial, se consolida junto a um conturbado contexto interno, visto que o país tinha se libertado recentemente de uma Ditadura Militar. Face a esse cenário político, as críticas à atuação estatal se acirraram e as propostas de estabilização do quadro político e, principalmente, econômico se generalizaram. Como já explicitado, o funcionário público constituiu um dos principais alvos da reforma, que reorienta não somente o aparelho, mas fundamentalmente a forma de agir deste funcionário, que tem o seu desempenho avaliado periodicamente e o salário pautado de acordo com o seu nível de produtividade. Sinteticamente, o gerencialismo se baseia em: aumento de produtividade, aumento do uso de tecnologia sofisticada, mão-de-obra disciplinada; e o *management* desempenha um papel crucial na implementação de melhorias, pois, visando exclusivamente o aumento da produtividade, os gerentes têm sempre o direito de administrar (PAULA PAES, 2003).

A proposta da nova administração pública gerencial almeja refazer culturalmente o perfil do funcionário público, responsável direto pelo aumento da produtividade, tendo seu trabalho focalizado e avaliado sobre os resultados e metas de desempenho alcançadas diante de certa autonomia nas tomadas de decisões. Além disso, o trabalho destes funcionários passa a ser pensado a partir da imposição da administração gerencial, que busca promover um espírito de competição interna às relações pessoais, além de preconizar a excelência dos serviços prestados.

A explicitação das fragilidades da administração pública burocrática nos discursos reformistas corroborou proposições políticas que enfatizaram as falhas do

serviço público, com o intuito de angariar apoio geral da sociedade, colocando muitas vezes o funcionário público como “vilão” da gestão dos recursos públicos.

Liberados para buscar no mercado serviços mais eficientes e baratos, os administradores governamentais podem dar maior produtividade aos recursos disponíveis utilizando a *competição*. Fica preservada a máxima *flexibilidade* de resposta às circunstâncias cambiantes. E assegurada a *responsabilidade* pela qualidade do serviço contratado, pois os fornecedores sabem que podem deixar de sê-lo se não proporcionarem um bom rendimento, ao contrário dos funcionários públicos, sabedores de antemão, que não podem ser *descontratados*. (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p.37, grifos do autor).

O repúdio aos direitos trabalhistas dos funcionários públicos, conquistados principalmente no decorrer do século XX, transparece no discurso de Osborne e Gaebler. Tais direitos na linguagem dos “gerencialistas” e neoliberais se transformam em privilégios. Um dos objetivos fundamentais da reforma gerencial passa a ser então equipará-los aos escassos e desregulamentados direitos do setor privado.

A contraposição que a administração gerencial faz à burocrática pressupõe o esgotamento desta última, que tem como principal característica o recrutamento baseado no mérito, de acordo com Merton.

A designação de papéis processa-se segundo qualificações técnicas, que são determinadas por processos formais, impessoais (por exemplo, exames). Dentro da estrutura de autoridade, disposta de forma hierárquica, as atividades de 'peritos treinados e assalariados obedecem a regras gerais abstratas e claramente definidas, que evitam a necessidade de emissão de instruções específicas em cada caso. (MERTON *apud* ETZIONI, 1982: 58-59).

Assegurando a estabilidade e a ordem na sociedade capitalista, Weber (1991) desenhou quais seriam as condições necessárias ao funcionamento do Estado moderno, tendo a burocracia como uma organização baseada na orientação racional, especificando a diferenciação do papel do burocrata e do político. Assim, à medida que ocorre uma diferenciação de *status*, papéis e uma especialização funcional dentro das organizações administrativas, a racionalização conseqüentemente aumenta, o burocrata ganha destaque e suas características se explicitam.

A partir do aumento da racionalidade engendrada nos diversos âmbitos da vida, a divisão do trabalho passa a definir-se por uma maior especialização, inclusive no interior da burocracia. Nessa, a hierarquia delega autoridade, estabelecendo departamentos para assuntos diversos, conforme o princípio da especialização (SANTOS, 2000).

A segunda característica impressa à burocracia é a impessoalidade, respeito às normas da instituição, distanciando-se da personalidade e alternâncias de opinião do funcionário, o que implica numa ausência da autonomia do indivíduo na participação do processo administrativo. Por outro lado, as relações que orientam as relações de trabalho burocrático apresentam um alto grau de estabilidade.

Quase todos os cargos burocráticos envolvem a precisão da posse funcional vitalícia, na ausência de fatores perturbadores, que podem diminuir a extensão da organização. A burocracia maximiza a segurança vocacional. A função da segurança da posse, pensões, salários majorados e processos regularizados para promoção visam assegurar o desempenho devotado dos encargos, sem considerar pressões externas. O mérito principal da burocracia é sua eficiência técnica, continuidade, discricção e rendimentos ideais resultantes da aplicação. (MERTON *apud* SANTOS, 2000, p. 53).

A atuação do burocrata, delimitada a um tipo específico de padrão de comportamento, determina o campo de relações instituídas por ele, especialmente a neutralidade técnica. Dessa maneira, autores como Bresser Pereira acreditam que o apego excessivo às regras e normas estimula o burocrata apenas a se centrar na carreira em si, em busca de promoções e salários. É essa possível disfunção, dita antidemocrática, que vai ser recolocada nas discussões pelos denominados reformistas, acerca da reestruturação do papel do Estado na sociedade e, conseqüentemente, uma nova forma de organização administrativa da qual as agências reguladoras, como se buscará demonstrar, constituem o espaço de aplicação.

Santos (2000) relata a força que a tecnocracia adquire no Estado Alemão, denominada como classe dominante, por Alan Torraine. Dotada de ampla competência para resoluções de conflitos sociais, os tecnocratas passaram a assumir o papel de árbitros da racionalidade, afastando a responsabilidade política da mediação do conflito social em favor de uma neutralidade técnica que, na verdade, jamais esteve presente. Por outro lado, ainda que a especialização dê

origem a determinadas disfunções, esse fato não invalida a sua utilidade e racionalidade, assim como as disfunções gerais da burocracia não invalidam a organização burocrática, enquanto mecanismo para a busca de maior eficácia e eficiência (SANTOS, 2000). Contrariando essa idéia, Bresser Pereira acredita que a meritocracia contribui para o insulamento do burocrata, na medida em que esse almeja angariar sempre uma melhor posição na burocracia, passando a trabalhar exclusivamente para si. No entanto, há um consenso entre os opositores de Bresser: eles preconizam a importância de se manter cargos altamente especializados na administração pública, fundamentados no mérito, visto que é necessário assegurar a firmeza de regras e sua continuidade, tanto para facilitar a mediação entre o atendimento das demandas de diferentes grupos sociais, quanto para barrar a demanda de outros que se pautam exclusivamente em interesses particulares. A ênfase no equilíbrio entre as normas estabelecidas anteriormente e as inúmeras demandas políticas ainda deve ser o papel exercido pelo burocrata.

Segundo Santos (2000), os reformistas na América Latina e em particular no Brasil, que se preocupam com a possibilidade dos burocratas trabalharem para si próprios, deveriam primeiro reconhecer a ausência de um corpo profissional técnico que mediasse as demandas dos serviços voltados à população e a demanda de poder político.

No caso brasileiro, isto é especialmente verdadeiro, e agravado, em muitos casos, pela inexistência, mesmo, de qualificação da burocracia destinada à atividade de planejamento e implementação de políticas públicas, o que exige medidas ainda mais emergenciais e radicais no rumo da constituição de quadros aptos ao desempenho das funções estratégicas. Por isso, um dos mais sérios problemas a serem enfrentados, ainda hoje, diz respeito à inexistência, no Brasil, de um corpo profissional burocrático eficiente e legítimo capaz de dar o suporte necessário às demandas do Poder Político, reduzir a tendência à utilização indevida da máquina administrativa e proporcionar respostas qualitativas à população, no tocante à prestação de serviços públicos. Os poucos segmentos cuja capacitação se aproxima do ideal têm sofrido crescente evasão de quadros, contribuindo ainda mais para agravar o problema da incapacidade gerencial da Administração Pública. (SANTOS, 2000, p. 58).

A tentativa de experimentação da burocracia impessoal ainda não se realizou de fato no Brasil, que têm as decisões perpassadas por interesses de detentores do poder econômico e político. Se não forem consolidados os quadros administrativos

compostos por funcionários altamente especializados e comprometidos com as normas da administração pública, como será possível delegar autonomia administrativa aos quadros gestores existentes, visto que, independente do grau de especialização do funcionário, este pode facilmente ser capturado pelos interesses políticos. Se não utilizarmos como discernimento do quadro de funcionários o seu mérito técnico e acadêmico, como serão selecionados esses trabalhadores, senão pelas relações políticas? Se o funcionário possui autonomia em suas decisões, isso não implicará numa maior permissividade para suas práticas serem capturadas por interesses políticos diversos? As agências reguladoras parecem ser o campo de experimentação privilegiado para essa nova condição, na qual a captura política é substituída por uma captura econômica direta. Isto contraria, em certa medida, as pressuposições básicas para a constituição de estruturas estatais realmente orientadas pela busca do interesse público. Os “problemas” atuais do Estado com pessoal parecem muito mais se referir à fragilidade causada pela inexistência de um corpo burocrático profissionalizado, do que às possíveis capturas realizadas por seus funcionários.

As agências reguladoras requerem como condição indispensável para o exercício de suas atividades a especialização técnica, dada a complexidade das áreas objeto de regulação, um quadro técnico profissional, efetivo, qualificado e protegido de interferências no exercício de suas atribuições. No entanto, como característica comum em sua estruturação e organização, destaca-se a notória deficiência de pessoal. Todavia, na ausência de quadros técnicos próprios, as agências têm-se valido de servidores requisitados de outros órgãos, de cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, e contratações temporárias por excepcional interesse público, produzindo situação de precariedade em seu corpo funcional que tende a gerar graves disfunções, especialmente à medida que – embora prazos legais tenham sido fixados – não vêm sendo adotadas medidas para provê-las de quadros permanentes. (SANTOS, 2003).

Neste sentido, as reformas implementadas no Estado brasileiro nos anos 90, sob a ótica neoliberal e tendo como orientação explícita a teoria da escolha pública, tendem a esvaziar o trabalho técnico, que por sua vez é a parte que garante a manutenção da racionalidade nas decisões internas ao corpo de administradores estatais. Na medida em que se estabelece um elevado grau de autonomia a esses administradores públicos, eles podem constantemente ser influenciados pelos

interesses políticos daqueles que normalmente direcionam as decisões do país, isto é, os que possuem o poder econômico. Além disso, como aponta Santos (2000), não alcançamos ainda a racionalidade técnica que as decisões estatais demandam, pois o poder público continua a ser permeado pelo nepotismo e pelas relações pessoais que se conservam de um passado recente, explicitado no patrimonialismo. Dessa forma, não podemos avançar etapas que ainda não se consolidaram. Provavelmente o atropelamento da constituição do aparelho estatal burocrático racional poderá significar um retrocesso às capacidades de gestão da coisa pública, debilitando o regime democrático implementado no país recentemente.

2.9 Os Sentidos Políticos das Agências Reguladoras no Contexto das Reformas

Como vimos no quadro da página 89, apresentado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, a administração da agência é de viés gerencial. Assim, sua principal característica expressa a nova experiência vivenciada pela administração pública brasileira: a autonomia em relação ao Poder Executivo. Esses e outros aspectos das agências abordaremos com mais detalhes adiante, mas para que possamos discutí-los é preciso primeiro conhecer mais detalhadamente suas bases.

As agências reguladoras, instituições criadas paralelamente ao processo de privatização das empresas estatais no Brasil, tem como principais funções reorganizar os diversos serviços concedidos ao setor privado, sob o desafio de novos preceitos da administração pública: a introdução da competição. De acordo com os novos princípios estatais, sob o signo do gerencialismo, a competição levaria naturalmente à eficiência na prestação dos serviços à sociedade, à medida que o aumento da concorrência incorreria em maior qualidade e diminuição das tarifas cobradas pelos diversos setores privatizados, conforme apontado anteriormente. Assim, os setores foram fragmentados, levando em consideração os diferentes tipos de serviços oferecidos pelo setor privado e passaram a ser fiscalizados pelas agências reguladoras: como a ANATEL (Agência Nacional de Telefonia), ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), ANTT (Agência Nacional de Transportes

Terrestres), ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), ANA (Agência Nacional de Águas). A independência dessas agências em relação ao Executivo se configura, no período de suas criações, em contradições e ambigüidades, resultando em longas discussões sobre a composição e a função de tais instituições.

A reestruturação dos setores de infra-estrutura e a introdução da competição no fornecimento dos serviços públicos compõem um dos principais objetivos das políticas do governo Fernando Henrique Cardoso nos anos 90. No entanto, o que deve ser apontado é que o papel regulatório conferido às agências é exclusivamente econômico, preconizando a eficiência financeira, distanciando-se de pretensões de regulação social.

Um objetivo da regulação estatal é promover a competição para aumentar a eficiência econômica dos mercados, sob o argumento que ela conduz à condição de equilíbrio financeiro – quando os preços aproximam-se dos custos médios ou quando as firmas definirem “tarifas razoáveis”. Este é o termo vulgar consagrado pelos reguladores em substituição à noção hipotética de eficiência econômica. O processo competitivo exerce movimento pendular entre definir “tarifas razoáveis” e provisão de *utilities*. A leitura correta do significado de “tarifas razoáveis” quer dizer bom retorno do investimento privado, atender as expectativas de rendimentos futuro dos investidores, ganhos seguros para bem remunerar os acionistas. (DALMAZO, 2003, p. 07).

A definição das tarifas denominadas “razoáveis” é resultado de acordos realizados por meio dos contratos entre agências reguladoras e concessionárias. A Licitação compreende a forma legal criada para que vários agentes possam concorrer entre si, visando o fornecimento de serviços por uma determinada empresa que garantisse inicialmente tarifas baixas e qualidade. No entanto, esse processo não assegura a manutenção dos preços das tarifas e nem a qualidade dos serviços públicos oferecidos pelas concessionárias. A Lei 8.666, de 1993, criada para regularizar o processo de licitação e contratos da administração pública, de acordo com o § 2 do artigo 3, institui a preferência às empresas que fornecerem melhores preços e técnicas, seqüencialmente. No entanto, não é o que ocorre no Brasil, onde os consumidores sem poder político é que pagam a conta, como

ocorreu com o “apagão” elétrico²², logo após o processo de privatização das empresas desse setor.

Problematizando ainda a visão que o gerencialismo imprime sobre o usuário dos serviços públicos, que se converte em “cidadão-cliente”, ou seja, o serviço “público” será fornecido somente ao indivíduo que paga por ele. A idéia de serviços fornecidos pelo Estado se transforma em coisa superada e a cultura de que o Estado não deve fornecer serviços à população em geral é constantemente reforçada pela mídia.

Diante disso, a avaliação das agências reguladoras, suas características, sua administração, seus conflitos se apresentam como condição importante para compreendermos qual é o modelo, o sentido político e social das reformas implementadas e ainda, qual é a nova face e o papel exercido pelo Estado reformado.

De acordo com os discursos do governo Collor de Mello, marcados pela luta contra a corrupção e no caso de Bresser Pereira, a luta contra o burocrata, respaldados na idéia de eficiência e flexibilidade do setor privado, o que se objetivava era a desmoralização e o desmonte do Estado, ou sua reestruturação liberal.

Vivenciamos nos últimos anos a institucionalização da competição no setor público, paralelamente a desconstrução do Estado desenvolvimentista. A corrosão do papel do funcionário público sintetiza as idéias e práticas que colaboraram para a deterioração da imagem do Estado, concomitante a exaltação do setor privado, enquanto detentor dos mecanismos de eficiência, bem como a concorrência como melhor método de seleção e atuação.

A contradição entre a construção de uma legítima cidadania e a inexistência de um Estado que possa acolher o cidadão desprotegido, se fortalece à medida em que o individualismo é legitimado através da competição, se estabelecendo enquanto cultura. Dessa forma, assistimos a dissipação das bases do Estado, que foram privatizadas.

²² O apagão foi uma crise nacional no fornecimento da energia elétrica, resultando num racionamento forçado. Tal episódio ocorreu nos dois últimos anos do governo FHC, entre 2001 e 2002. A falta de planejamento e ausência de investimentos em geração e distribuição de energia constituíram as principais causas do apagão, agravado pela escassez de chuvas naquele período.

As reformas sintetizam a aproximação entre Estado e setor privado, rompendo os limites entre público e privado, imprimindo aos usuários dos serviços públicos a tarja de miseráveis, e aos servidores públicos a de privilegiados.

CAPÍTULO 3

GÊNESE E ESTRUTURA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS: POLÍTICA, MERCADO E PRIVATIZAÇÕES NOS ANOS 90

As agências reguladoras constituem instituições criadas durante o processo de privatização e de concessão das empresas e serviços estatais ao setor privado²³. Seu arcabouço jurídico é baseado no das autarquias especiais, sendo, por isso, outorgadas características diferenciadas a estas instituições. Sua principal função é promover e proteger a concorrência no setor privado, por meio da reunião e do fornecimento aos agentes econômicos de informações acerca do cenário político e econômico. Com isso, visam à estabilidade das decisões financeiras das empresas concessionárias e privatizadas. Possuem também a função de intermediar as relações entre Poder Executivo, as concessionárias e o consumidor. Para tanto, são dotadas de independência administrativa e financeira em relação às outras instâncias governamentais.

O tratamento jurídico dado às agências reguladoras, detentoras de ampla independência decisória em relação às outras instâncias, pressupõe que tais instituições poderiam ser embasadas na neutralidade técnica das decisões frente aos conflitos entre cidadãos, concessionárias e Executivo. Dessa forma, imbuídas de uma possível isenção nas decisões, as agências arbitriam frente aos diversos interesses políticos. De acordo com Pires,

O papel das agências é fundamental no processo de afastamento do Estado como executor dos serviços públicos, pois elas devem atuar como uma “blindagem” contra a interferência dos interesses políticos ou individuais nas questões que devem sofrer análises meramente técnicas. (PIRES, 2003, p. 03).

A tentativa de criar uma instituição neutra diante dos interesses políticos incorre necessariamente num discurso profundamente ideológico, pois a neutralidade das decisões tomadas pela instituição estaria baseada em uma falsa

²³ As agências reguladoras surgiram nos Estados Unidos na década de 1930, durante a grande depressão, como instrumentos do *New Deal* de Roosevelt para a defesa da sociedade contra o modelo liberal, então em crise naquele momento. Buscava-se compensar as falhas do mercado no contexto norte-americano, que geraram a grande depressão.

possibilidade de tratamento igual aos diferentes níveis sócio-econômicos e conseqüentemente dos distintos interesses. Sob o roupão da neutralidade das decisões, as agências reguladoras e seus idealizadores não polemizam as discussões entre interesses de consumidores e empresas, bem como as evidentes contradições entre ambos. Sua emergência é apresentada apenas como parte inerente ao principal objetivo das privatizações e concessões, isto é, oferecer serviços de qualidade com as menores taxas possíveis. Contudo, a cada dia que se passa, fica mais difícil às concessionárias definirem o que são taxas razoáveis. Os exemplos mais absurdos são encontrados na relação estabelecida entre agências reguladoras, concessionárias e consumidores. Podemos citar o caso do aumento das tarifas básicas dos telefones residenciais, que entre 1995 e 1999 custavam R\$ 0,66 e hoje giram em torno de R\$ 40,00²⁴, e ainda os custos do apagão que foram divididos com a sociedade. Tal exemplo ilustra uma das limitações do processo de privatização, pois a propagada redução dos preços advindas da concorrência não se sustentou e os altos custos para o desenvolvimento econômico do País se evidenciaram como responsabilidade coletiva e não do mercado “eficiente”.

No governo Fernando Henrique Cardoso se insistiu na idéia de que com o processo de privatização, o cidadão-cliente seria “empoderado”, pois poderia exercer o controle social das agências por meio da participação nos processos de consultas e audiências públicas realizadas por estes órgãos. Contudo, conforme verificaremos, o problema não incide apenas e necessariamente nas questões que são colocadas para o “público” opinar, mas nos próprios pressupostos culturais, sociais e políticos que emergem desse novo contexto de abertura da economia e de privatizações, que se cravam e se expressam também através das agências reguladoras. Nesta nova conjuntura política e social – pós-privatização e criação das agências reguladoras – ser cidadão cliente implica não apenas em ser responsável individualmente pelo serviço público contratado, mas, sobretudo, ter suas demandas sociais, como os serviços básicos, atendidos somente a partir da organização de grupos que compartilham interesses e possibilidades de pressão por meio da representação junto aos órgãos públicos, bem como o acesso aos seus recursos. No caso das agências, essa representatividade de uma “cidadania de consumidor” se faz em

²⁴ Ver in: Autonomia de fachada: A crise demonstrou que as agências reguladoras prestam pouca satisfação ao poder político e se rendem aos setores privados: Carta Capital, política, economia e cultura, de 08 de agosto de 2007.

grande parte por meio das consultas e audiências públicas. Evidentemente, o que está por trás disso é o constante desmonte do modelo de intervenção social estatal, configurado relativamente na Constituição de 1988, e sua subsequente substituição por uma nova modalidade de resposta “social” orientada pelos paradigmas neoliberais, isto é, por meio de políticas públicas não contínuas, dispersas, fragmentadas e focalizadas, nas quais a própria cidadania é concebida a luz da inserção do indivíduo no mercado e, por isso, a promoção da concorrência representa a “grande” substância estatal.

Lembremos que o discurso da “livre concorrência” constitui o pressuposto teórico-conceitual que conforma a “ante-sala” da criação das agências reguladoras no Brasil, na década de 90, perpassando por diversos aspectos das reformas políticas neste período e reafirmando um “novo” modelo social, fundamentado no neoliberalismo. Essas reformas, pautadas na cultura da “livre concorrência”, preconizam que todos os indivíduos que compõem a sociedade possuem condições “iguais”, pois pressupõem apenas a existência dos consumidores e ignoram as assimetrias sócio-econômicas e culturais entre os indivíduos no processo de participação política. Acreditamos que a designada condição de “igualdade” e simetria na participação do processo decisório das resoluções das agências reguladoras se apóia na condição exclusiva de cliente impressa aos usuários dos serviços concessionados, consolidados sob a égide do consumo, do cidadão-cliente.

Se o fornecimento dos serviços públicos universais já não atendia às necessidades integrais da população, como podemos refletir acerca de uma cidadania que perpassa pelo consumo, inclusive daquilo que é básico para a manutenção da vida?

Tendo como pressuposto a “livre concorrência” e ignorando as diferentes classes sociais introduz-se a cultura do cidadão-cliente. Os serviços que no passado eram públicos, agora são privados. A política é clara, está contida no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado²⁵, elaborado no governo Fernando Henrique Cardoso. Na medida em que assinarmos nosso convênio ou contrato solicitando o fornecimento de um serviço público, passaremos a ser considerados cidadãos-

²⁵ Como já citado anteriormente, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) em novembro de 1995, sob coordenação do Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Este documento é considerado referência na execução das reformas do Estado brasileiro, iniciada no governo Fernando Collor de Mello e aprofundada no governo FHC.

cliente. Ou seja, somente existimos a partir do momento em que temos dinheiro para contratar um plano de saúde, de educação, de previdência etc. Nas palavras do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, como já exposto, para a administração pública gerencial somos apenas contribuintes de impostos e clientes de seus serviços. Neste trecho do Plano Diretor, elaborado pela equipe de Bresser Pereira, fica explícito: a partir do fornecimento dos serviços públicos pelas empresas privadas, os cidadãos são considerados apenas contribuintes de impostos e clientes. Ou seja, são duas condições separadas, visto que após o processo de privatização e de concessão das empresas e serviços públicos ao setor privado, o cidadão além de ter que pagar seus impostos, vai ter que se responsabilizar por contratar serviços que antes o seu imposto cobria. Para evidenciar isso, não só o Plano Diretor deixa explícita nossa condição de cliente, mas o próprio Bresser Pereira ressalta em seu livro *Reforma do Estado para a Cidadania* (1998) que a reforma do Estado antes de ser administrativa e institucional é, sobretudo, cultural, ou seja, as pessoas devem considerar comum pagar para ter os serviços básicos de saúde, previdência e educação. Serviços públicos que eram para ser financiados pelos nossos impostos são convertidos em mercadorias. Neste contexto, o Estado apenas ficaria responsável por regular os contratos privados por meio das ações das agências reguladoras. É esse modelo de Estado que desejamos? Um Estado que apenas existe para regular as relações de lucro do setor privado, ao passo que se extinguem os serviços públicos.

Assim, abruptamente, as obrigações do fornecimento de serviços públicos pelo Estado são extintas e instala-se uma espécie de darwinismo social. A realidade é que mal tínhamos formulado a “Constituição de 1988”, que garantia muitos direitos sociais e já nos encontramos em outra condição histórica, na qual o que prevalece é a venda desses direitos e o “salve-se quem puder”. Por isso, neste período da história é necessário não apenas pensarmos o que estamos vivendo, mas buscar um modelo social que valorize a humanidade e a igualdade social.

A compreensão acerca da emergência das agências reguladoras e as mudanças ocorridas em torno da sua criação suscitam a necessidade de se recompor o quadro político, social e econômico da década de 1990. O epicentro da reforma do Estado, realizada neste período, não é tão pequeno quanto se costuma pensar: as agências reguladoras expressam muito mais que reformas institucionais e

materiais, mas também culturais. A desregulamentação, que acompanha a abertura econômica e política consolidada no programa de reforma estatal do governo Fernando Henrique Cardoso, propiciou a intensificação da competição em âmbito nacional. O intento explícito era impor o liberalismo como paradigma institucional e social.

A cultura da competição se intensificou em todos os setores da vida e inclusive, nos serviços básicos, que antes eram fornecidos pelo Estado. Neste sentido, as agências reguladoras são as instituições que devem assegurar o equilíbrio na competição desses serviços, tendo como pressuposto que quanto maior for o número de agentes econômicos competindo, maior será o nível de qualidade desses serviços. Nesse aspecto, elas resgatam as fórmulas básicas do liberalismo.

O desafio das agências reguladoras é assegurar a qualidade desses serviços, assim como taxas denominadas “razoáveis”, resguardando a lucratividade das empresas concessionárias. Essas instituições estão num campo minado, porque se localizam frente a uma questão central, o desenvolvimento do País, ao passo que buscam “conciliar” interesses contraditórios e antagônicos. Se alguma empresa concessionária paralisa sua atuação de forma repentina, sem planejamento prévio, atividades econômicas estagnam e se incorre naquilo que a mídia cultua: a “crise”. Não obstante, a designada “crise aérea” não compor nosso período específico de estudos neste trabalho, é relevante mencionar rapidamente o conflito que mais evidenciou nos últimos anos as contradições do processo de concessão das empresas públicas e a atuação das agências. É notório que os acidentes com os aviões das empresas GOL e TAM dizem muito sobre o que se deflagrou durante o processo de investigações. Uma agência reguladora, a ANAC, abarrotada de conflitos internos e totalmente despreparada para cumprir minimamente suas funções – além de manter vínculos escusos com as concessionárias, pois foi descoberto que a instituição aceitava passagens das empresas aéreas como presentes e cortesias – demonstrou as fragilidades e limites do modelo e de seus pressupostos. Tudo isso põe em cheque a função destas instituições, que de antemão se encontram capturadas por interesses imediatos das empresas ligadas aos setores que regulam. E ainda resta a questão de como se dá o desenvolvimento do País num cenário político frágil, fatiado por interesses empresariais.

Se a designada independência administrativa e financeira das agências reguladoras visava que essas instituições não fossem capturadas por interesses externos, prevalecendo apenas as decisões técnicas, como devemos refletir sobre estas instituições quando fica evidente que são passíveis de captura de diversos interesses? Como manter a suposta “neutralidade técnica” nas decisões se há forte pressão das empresas concessionárias pela busca do lucro e por privilégio na obtenção de informações técnicas e políticas em relação às outras empresas do setor em que atuam? Como manter preços “razoáveis e justos”, se o lucro é o mote de sobrevivência do modelo capitalista?

Não responderemos todas essas perguntas, no entanto, esperamos esclarecer como o processo de transformação estatal nos anos 90 reverberou em nossas vidas e como as agências reguladoras representam o fortalecimento da cultura da competição, expressa no modelo de consumo dos serviços básicos. Para tanto, destacaremos as principais discussões acerca do processo de privatização, que reverberou na criação das agências e no fomento da cultura de mercado, em que há uma luta institucionalizada pelos recursos públicos e na qual o Estado atende os interesses dos mais fortes. Posteriormente, adentraremos na análise da estrutura organizacional das agências, investigando como elas têm sua gênese profundamente imbricada ao paradigma gerencial/neoliberal, isto não apenas no contexto que emergem, mas em sua própria estruturação formal, em seus mecanismos de atuação, nas relações com o Poder Executivo e nas relações de trabalho que a definem.

3.1 O processo de privatização e as Agências Reguladoras

Retomar a discussão acerca do processo de privatização das empresas estatais brasileiras compõe tarefa fundamental para a compreensão do processo de implementação das agências reguladoras. Além disso, contextualizar e principalmente buscar as bases constituidoras do novo aparato estatal revitaliza aquilo que devia ser conhecimento de todos, e não somente de estudiosos.

O resgate do processo de mundialização do capital visa reconstituir o quadro político e econômico das reformas do Estado. Estas, por sua vez, imprimem características específicas ao aparato estatal brasileiro, com o intuito de encontrar apoio da população e da elite empresarial.

A “desmoralização” do Estado enquanto agente promotor de serviços e a exaltação dos problemas enfrentados por ele no último quarto de século – junto ao consenso e a confiança social obtidas nos anos 90 com o Plano Real, no governo de Fernando Henrique Cardoso – formaram as bases em que se constituíram as reformas vinculadas ao aparelho administrativo do Estado.

A transformação do Estado produtor em regulador permeou as discussões inerentes ao processo de privatização das empresas estatais neste período. É possível afirmar, inclusive, que os dois pólos se constituem como os antagonismos centrais e estruturantes dos debates, confluindo, por vezes, em simplificações intencionais a fim de garantir a vitória do argumento político e, conseqüentemente, a execução das reformas.

As reformas econômicas orientadas para o mercado trazem consigo a questão de se elas são, em si, um fim ou se devem ser vistas dentro de um redesenho do papel do Estado. De outra forma: se os objetivos de crescimento econômico e de consolidação da democracia, nos países em desenvolvimento, estarão melhor atendidos por um Estado menor, reduzido em seu papel, ou por um novo Estado, recuperado e redefinido em termos de capacidade de intervenção, ou de *governance*, em um sentido mais amplo. (VELASCO Jr., 1997, p.07).

Os questionamentos e as preocupações concernentes ao processo de mudanças concentram-se em estabelecer qual o sentido dessas reorientações. De antemão, a redefinição das esferas de atuação dos setores públicos e privados, em favor do último, reduz o “tamanho” do Estado no que se refere a sua atuação no campo produtivo e na disponibilização de serviços básicos, que é o objetivo em si; mas também conflui na redefinição das funções do Estado, resultando num “novo papel”. A Nova Gestão Pública o dotaria de “bases originais”, modificando sua capacidade de intervenção por meio da implementação de um novo aparato regulatório, constituído pelas agências reguladoras. Nesse quadro, o conceito de serviço público vai sendo gradualmente concebido dentro da lógica do mercado.

Notemos que esta última definição faz parte dos principais documentos orientadores da reforma do Estado no governo de Fernando Henrique Cardoso, como no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e em diversos textos de Luiz Carlos Bresser Pereira. Além disso, os dois objetivos da reforma se complementam, na medida em que o resultado do processo se configura na

“diminuição” do Estado e na reorientação do papel do setor público, que passa a ser composto pelos novos preceitos gerenciais que embasam a ação do “novo” Estado.

O fornecimento dos serviços públicos pelo setor privado constitui a principal característica do modelo de administração preconizado pelo gerencialismo. Isso incorre na concepção de que o governo deve navegar e não remar, ou seja, o governo deve apenas direcionar os rumos para os quais a sociedade caminha, numa função macro, sem exercer qualquer atividade final. Enquanto o fornecimento direto dos serviços resultaria em remar, ou ainda, se manter em um patamar micro de atuação cotidiana, em que a visão do todo administrativo seria perdida e apenas os interesses mais próximos atendidos. Refletindo dessa maneira, Osborne e Gaebler (1994) se empenham em propugnar a privatização dos serviços públicos.

A navegação requer que se veja todo o universo dos temas e possibilidades e pode contrabalancear demandas diferentes que competem por recursos escassos. Remar é uma atividade que exige concentração numa missão exclusiva, que precisa ser bem executada. Quem navega necessita dos melhores métodos para atingir seus objetivos. Os que se dedicam a remar tendem a defender seus métodos a qualquer preço. (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. 37).

Para efetivar a defesa da transferência dos serviços públicos ao setor privado, há uma necessidade de atacar radicalmente o escopo estatal, hostilizando a administração burocrática enquanto método e os funcionários que ocupam estes espaços, como vimos anteriormente.

Segundo defensores da “administração gerencialista neoliberal”, como OSBORNE e GAEBLER, a administração burocrática se caracteriza como forma estática e ultrapassada das etapas inerentes ao fornecimento dos serviços públicos. Com a “globalização” e as mudanças ocorridas no setor produtivo, todos os produtos e serviços teriam que acompanhar a rapidez e os baixos preços. Portanto, se o setor público não consegue servir mais e melhor com menos recursos, então tal função deve ser transferida totalmente para o setor privado, pois, de acordo com a lei natural proposta pelos “gerencialistas neoliberais”: “onde há concorrência sempre haverá melhores resultados, maior consciência no estabelecimento de preços e na prestação de serviços de qualidade”. (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. 83).

A partir da imposição dos preceitos e do modelo advindo do setor privado – como a prestação de serviços num ambiente competitivo – ataca-se o setor público julgando-o danoso por deter o monopólio em alguns setores e, conseqüentemente, culpabilizando esses monopólios pelas falhas na prestação desses serviços e mais, afirmando que naturalmente a partir de um ambiente competitivo se obtém preços menores e maior qualidade na prestação dos mesmos.

Os governos que procuram o mercado podem até mesmo promover a experimentação e aprender com o sucesso. A natureza faz experiências por meio da seleção natural; o processo evolucionário adota as novas adaptações que dão certo. No setor privado, a competição funciona da mesma forma: as novas idéias que são exitosas atraem clientes, e as que não tem sucesso, morrem. A escolha de muitos fornecedores de serviços ajuda o setor público a se beneficiar do mesmo fenômeno. (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. 38).

Se “naturalmente” a fórmula da competitividade nos serviços conflui no mesmo resultado, serviços melhores a menores preços, independente do País e das condições do desenvolvimento sócio-econômico e político, então, é preciso que os liberais expliquem quais são as causas do aumento dos preços de diversos serviços públicos transferidos ao setor privado no Brasil? Uma pesquisa recente, realizada pelo Instituto de Economia da UFRJ, mapeou o preço dos serviços privatizados. De acordo com resultados da pesquisa “a classe média também sentiu no bolso a venda das empresas estatais. Em sete anos as tarifas de energia, telefone, gás e transportes urbanos subiram em média 113,8%²⁶”.

Outro argumento que pode ser destacado é o que aponta a liderança dos serviços telefônicos no ranking de reclamações da Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON), representando o péssimo funcionamento destes serviços, após pouco tempo da execução do processo de privatização. “A campeã de reclamações de 2006, *Telefônica*, teve um crescimento de 349% nas reclamações fundamentadas em relação ao ano passado. Em 1998, 1999, 2000 e 2001, a empresa já havia encabeçado a lista²⁷”.

²⁶ O resultado da pesquisa realizada pelo instituto de economia da UFRJ foi publicado na Revista Carta Capital, em 18 de Abril de 2007. A reportagem denominada Paraíso Distante, mostra como o poder de consumo da classe média reduziu muito no pós-privatização dos serviços públicos, prejudicados também pelo aumento do preço destes serviços.

²⁷ Ver a pesquisa http://www.procon.sp.gov.br/pdf/cadastro_de_reclamações_2007_releases.pdf

Diante desta situação, ainda assistimos o Brasil fatiado em regiões pelas operadoras de telefonia fixa, já que não podemos contar com diversas operadoras servindo a mesma região, mas geralmente apenas uma, apesar da presença insignificante das empresas espelhos, designadas para concorrer com as teles fixas oriundas da privatização da Telebrás²⁸. Em tal cenário, onde se localiza a propalada eficiência e o “espírito” de concorrência “natural” do setor privado?

Destarte a conjuntura socioeconômica de meados da década de 90, Baer (1996) ressalta que a privatização poderia piorar ainda mais a situação do país em diversas áreas, apenas transferindo os monopólios estatais para o setor privado. O primeiro problema levantado pelo autor, refere-se à questão da concentração de renda. Segundo Baer (1996), em muitos casos as empresas vendidas são adquiridas por grandes grupos nacionais, o que resulta numa concentração maior da renda e na consolidação de vários monopólios.

Na medida em que as empresas públicas são vendidas para alguns dos maiores grupos privados do país, certamente haverá um aumento no poder econômico e na renda que eles irão receber, fato que poderá agir em detrimento de uma menor concentração de renda. (BAER, 1996, p. 276).

Baer resgata ainda o exemplo das siderúrgicas que foram privatizadas, quatro delas foram vendidas em 1991, ao poderoso grupo Gerdau. Neste caso, é perceptível como a privatização resultou em maior concentração de renda e de mercado, o que se choca frontalmente com a proposição de que confluíram em maior competição, conforme os argumentos dos defensores da privatização.

O autor considera relevante a liberalização que acompanhou o processo de privatização, pois lançou esses monopólios frente à concorrência internacional, impedindo que eles cometessem abusos. Entretanto, é preciso acrescentar que os grandes monopólios nacionais unem-se aos grupos internacionais, estabelecendo uma forma de monopólio internacionalizado.

Neste contexto, qual é o papel do Estado? Regular. Ao Estado cabe a velha função para a qual os liberais o deslocaram: servir como controlador das

²⁸ Ver in: documento do BNDES - Informe Infra-estrutura – Área de Projetos de Infra-estrutura/Dezembro 1998/nº 24.

movimentações financeiras, mediar as relações entre as empresas, abster-se de tentar controlar os preços praticados pelas indústrias privadas e, fundamentalmente, ficar responsável pela criação e manutenção de agências reguladoras “independentes”, imbuídas de garantir a regulamentação de todas as transações privadas.

Objetivando criticar o programa oficial de privatização das empresas estatais, Tavares (1996) se utiliza dos próprios elementos deste programa, tais como a inserção global competitiva, flexibilização dos monopólios, a questão da transparência administrativa e do controle público estatal.

A autora nos incita a perceber como as regras da concorrência mudaram junto ao contexto mundial, pois a concorrência no “mundo globalizado” se dá em três níveis: no âmbito das economias nacionais, onde os países mais poderosos tendem a proteger-se com medidas que não são apenas tarifárias; a concorrência também ocorre no nível dos blocos, onde os países centrais tendem a impor a sua hegemonia aos países da sua periferia imediata; e finalmente, entre as grandes empresas oligopolistas transnacionais, cuja arena é, por excelência, o mercado global, onde a luta é cada vez mais acirrada.

Em relação à competitividade, Tavares (1996) ainda lembra que a noção de concorrência por números de empresas é vulgar, pois no mercado global o que prevalece é a força das empresas e sua capacidade de atuar e comandar processos de expansão, o que caracteriza o processo de globalização produtiva, que seria o caso da oligopolização, implicando numa grande escala de produção e, conseqüentemente, flexibilização operacional, conglomeração e concentração de capital.

Outra preocupação da economista diz respeito ao processo de grandes decisões estratégicas, ou a grande limitação das filiais de empresas que possuem uma política e atuação global, e deste modo, a atividade destas empresas na periferia é limitada ao atendimento do mercado interno, como é o caso da indústria automobilística no México e no Brasil.

Segundo Tavares (1996), o Brasil não constitui uma economia fechada, ao contrário, somos um dos espaços mais transnacionalizados do mundo, sendo o Brasil palco de uma intensa disputa de empresas transnacionais, competindo nos grandes mercados regionais. Dessa maneira, ela conclui que o problema brasileiro

não é atrair capital estrangeiro, mas sim escolher os que deveriam ficar sob a forma de parceria ou aqueles que têm ligações mais fortes com a matriz. Além disso, ela acredita que a inserção competitiva do Brasil numa economia global não pode ser feita a partir de centros financeiros que atuam também globalmente, em nível internacional. Esta inserção deve requerer empresas produtivas que tenham capacidade de operar efetivamente no mercado nacional de dimensões globais, pois no Brasil os subsistemas econômicos são espacialmente disseminados, exigindo uma infra-estrutura complexa que os articule.

Amparando-se nestas argumentações, Tavares (1996) não vê coerência na fragmentação das empresas de infra-estrutura básica, pretexto do governo em aumentar a concorrência ou atrair mais facilmente capitais, revelando-se um processo duvidoso do ponto de vista da competitividade sistêmica. E ainda, as experiências internacionais de privatização de serviços básicos têm sido a substituição do monopólio público pelo privado ou a ruptura do planejamento estratégico da rede básica e de um sistema interligado de tarifas cruzadas. Em ambos os casos a sociedade não se beneficiou. No primeiro, os acionistas aumentaram desproporcionalmente seus lucros e, no segundo, os impactos sobre alguns setores industriais e regiões foram claramente negativos, gerando desemprego ou deslocamento de atividades industriais.

Ao defender as empresas estatais, Tavares cita a Telebrás e a Vale do Rio Doce como exemplos de empresas que possuíam no pré-privatização dimensão para a integração nacional e a inserção internacional, sendo estas geradoras de atividades complexas e de desenvolvimento tecnológico e possuindo ainda capacidade técnica, financeira e de organização. Elementos necessários não só para operar em escala nacional e internacional, como para assegurar um complexo sistema de planejamento estratégico, capaz de responder cabalmente às questões futuras da reestruturação interna e da inserção internacional competitiva.

James Petras (1999) também elenca algumas teses acerca do processo de privatização na América latina. Para o autor, esta não é uma decisão econômica isolada, mas, pelo contrário, é ligada às forças políticas mais amplas que atuam por intermédio de aparatos coercitivos locais, em vez de resultar da 'racionalidade do mercado'. Aponta ainda, que o advento das empresas públicas é resultado do próprio fracasso e das crises do setor privado na região. Constituindo, assim, mais

uma resposta a essas do que um produto de decretos políticos ideológicos. Dessa maneira, a privatização ocorreria baseada em mudanças na estrutura ideológica e de classes. Porém, destaca Petras,

A privatização em vez de 'corrigir os males da intervenção do Estado, monopólios públicos e serviços de altos custos, aprofundou-os ao produzir uma estrutura econômica que não atende aos usuários domésticos e aos baixos escalões da 'sociedade civil'. (PETRAS, 1999, p. 8).

A privatização, portanto, consolida o monopólio das grandes empresas. As pequenas e médias são relegadas a uma situação em que a concorrência se torna inviável. Logo, deixam de existir.

É a par desta situação que Petras (1999) destaca que sem o grande impulso dado pelo setor público ao estabelecer a infra-estrutura básica e as indústrias, sem o financiamento estatal e contratos, é difícil imaginar onde os partidários do livre mercado estariam hoje. Diante disso, o Estado assumiu setores de utilidade pública: água, gás, transporte, setores em que a iniciativa privada não detinha as condições necessárias ou se recusava a fazê-lo. Era o Estado, então, que estendia tais serviços a regiões distantes e pouco lucrativas, possibilitando, dessa forma, a industrialização dessas áreas, bem como o desenvolvimento social.

A retirada do Estado na promoção direta dos serviços públicos, transferindo-os ao setor privado não constituiu simplesmente uma mudança no arcabouço institucional, como a criação das agências, mas sobretudo a incorporação de uma nova cultura administrativa, o gerencialismo; apoiada nos mecanismos importados do setor privado. Conforme enfatiza Paula Paes (2003), o que estamos vivendo é a cultura do *management* e a conversão de práticas administrativas em modismos gerenciais. Tais processos, por sua vez, se inserem numa reestruturação mais ampla do próprio capital.

3.2 - Agências Reguladoras: pressupostos gerais

As agências reguladoras são instituições criadas no bojo do processo de privatização das empresas estatais e da concessão dos serviços públicos no Brasil. A edificação destas instituições está intimamente ligada aos planos de reforma do

Estado, iniciados no governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) e aprofundados no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A criação dessas instituições está vinculada, sobretudo, a um amplo processo de reconfiguração estatal.

A reforma do Estado e particularmente, a reforma gerencial é antes uma reforma institucional do que uma reforma de gestão. Está baseada na criação de instituições normativas e de instituições organizacionais que viabilizem a gestão. (BRESSER PEREIRA, 1998, p.23).

Como dito anteriormente, as transformações no escopo estatal implementadas no governo FHC têm como documento norteador o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, em novembro de 1995, sob a coordenação do então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira.

O projeto de uma sociedade mais competitiva, eficiente e ágil se materializa na reforma do corpo administrativo estatal e, sobretudo, na gestão das agências reguladoras. Neste sentido, a arquitetura e a criação da legislação das agências conformam os objetivos propostos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e na própria legislação referente ao processo de concessões e privatizações, que dispõe sobre o aumento da eficiência das empresas concessionárias, ao passo que visa a elevação da competitividade global da economia nacional, tendo ainda como orientação o uso racional dos bens coletivos, inclusive os recursos naturais²⁹.

Essa nova configuração institucional se sustenta sobre o pressuposto de que quanto maior for o grau de competitividade, melhor será o resultado no atendimento às demandas. Dessa forma, o nível de concorrência passa a ser o indicador de eficiência do serviço. Por isso, um dos principais objetivos alcançados com o processo de privatização foi a extinção dos monopólios estatais, considerados contrários ao bom atendimento das demandas sociais.

A regulação econômica refere-se àquelas intervenções cujo propósito é mitigar imperfeições, como a existência de traços de monopólio natural, e assim melhorar o funcionamento do mercado. A justificativa econômica tradicional para a regulação diz respeito à

²⁹ Ver in: incisos III e V, do primeiro capítulo: das Disposições Iniciais, da Lei nº 9074 de 7 de Julho de 1995.

maximização da eficiência em mercados caracterizados pela concentração de poder econômico. (BRASIL, 2003b, p. 09).

No quadro posterior ao processo de privatização, as agências reguladoras irrompem como instituições responsáveis juridicamente por manter a estabilidade do setor de serviços e empresarial, aos quais estão intimamente ligadas, em decorrência das funções que desenvolvem.

No decorrer da década de 90, do século XX e início do XXI dez agências foram criadas: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional do Petróleo (ANP), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Cinema (ANCINE) e a última, criada recentemente, Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). De acordo com as atividades enfatizadas na atuação de cada uma das agências, elas são classificadas de forma diferenciada, como por exemplo, a ANP é designada para atividades relacionadas à exploração de monopólios públicos, a ANVISA e a ANS são consideradas agências reguladoras de atividades econômicas privadas, já a ANATEL e a ANEEL são designadas agências reguladoras de serviços públicos (MASTRANGELO, 2005). No entanto, foram criadas num mesmo contexto político e econômico, por isso são analisadas em nosso trabalho sob uma ótica geral.

A atuação dessas agências ainda é pouco percebida, mas seus propósitos já se tornam evidentes. Tais instituições foram criadas para regular a relação entre Poder Executivo, serviços concessionados e os consumidores, tendo entre suas funções normatizar e fiscalizar os diversos setores, buscando a partir da promoção da concorrência, estabelecer o equilíbrio entre esses três seguimentos.

Denominadas autarquias especiais, as agências reguladoras também estão juridicamente regidas pelo Decreto-Lei n° 200, de 1967, que define no art. 5º, inciso I “autarquia como o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita própria para executar atividades típicas da Administração Pública que requeiram, para o seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”. Como já apontado anteriormente, o contexto de reformas estatais em que as agências reguladoras foram criadas suscita indagações

pertinentes a sua própria natureza jurídica e as suas funções. Consideradas instituições independentes financeira e administrativamente, buscou-se imprimir às agências um caráter de neutralidade³⁰, ou seja, a perspectiva de que suas decisões seriam perpassadas apenas por questões técnicas, sem a influência de nenhum grupo de interesse econômico ou político.

Ademais, as decisões das agências reguladoras e a sua própria forma de procedimento na arbitragem de conflitos entre Poder Executivo, concessionárias e usuários envolvem o designado controle social e a transparência, distinguindo-se basicamente quatro aspectos: consulta pública, audiência pública, ouvidoria e contrato de gestão. Os três primeiros mecanismos visam ampliar a participação do usuário no processo decisório, enquanto o contrato de gestão constitui a forma de controle do Executivo sobre a atuação das agências. O contrato de gestão corresponde ao estabelecimento de metas de gestão para as agências³¹. Conforme deliberado pela reforma da administração pública, essas instituições são coordenadas por meio de missões e, no final de cada missão, o Ministério ao qual a agência reguladora estiver vinculada analisa se ela atingiu o resultado designado na missão, obtendo o desempenho esperado.

A emergência das agências nos anos 90, inserida no bojo de uma reforma institucional e administrativa no escopo estatal, também objetiva socialmente uma reforma cultural, redefinindo como o indivíduo se relaciona com os serviços públicos, vislumbrados não mais nas ações e condições disponibilizadas pelo Estado como contrapartida pelo recolhimento de impostos, mas como mercadorias voltadas a clientes específicos, disponibilizadas por produtores específicos.

Anteriormente ao processo de privatização das empresas e serviços públicos, havia uma significativa utilização dos serviços fornecidos diretamente pelo Estado, seja no âmbito municipal, estadual ou federal. Existia não apenas uma expectativa, mas uma ampla utilização do seu aparelhamento hospitalar, escolar ou mesmo de previdência social. A partir da reforma política, econômica, administrativa e cultural, consubstanciada nas instituições estatais e em seus serviços, transmuta-se a forma de se encarar e utilizar os serviços públicos no Brasil. Estes passam a ser fornecidos

³⁰ O próprio controle social já é uma forma da defesa de um interesse, logo a idéia de neutralidade é totalmente errônea e contraditória com o próprio controle social composto por ouvidoria, consultas e audiências públicas.

³¹ O contrato de gestão é um instrumento de controle governamental que não é uniforme, apenas algumas agências possuem, como é caso da ANEEL.

cada vez mais pelo setor privado, por meio de uma ampla contratualização entre indivíduos e instituições privadas. A função das agências reguladoras, neste sentido, é regular os contratos entre usuários e concessionárias, arbitrando os conflitos e fiscalizando os serviços. Frente a estas reformas, o cidadão passa a ser denominado cidadão-cliente, ou seja, a existência do indivíduo passa a ser regulada através de contratos comerciais individualizados. Tal condição está evidenciada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, documento balizador das reformas. Como já dito anteriormente, este documento institui a condição do cidadão como contribuinte de impostos e, sobretudo, como cliente.

O cidadão-cliente é responsável individualmente pela qualidade dos serviços contratados. Os mecanismos de participação do usuário configuram apenas uma instância jurídica à qual o indivíduo pode recorrer quando se sentir prejudicado pelos serviços contratados. No entanto, as empresas concessionárias, representadas por seus advogados e associações empresariais, estão provavelmente muito mais protegidas pelo seu poder monetário e pelo acesso aos conhecimentos jurídicos específicos.

Nesse contexto, a emergência das agências reguladoras e de seus pressupostos representa uma das maiores e mais significativas mudanças deste período, pois a institucionalização dos serviços privados e sua regulamentação exprimem um “novo” modelo de Estado e, por conseguinte, um “novo” modelo social: a atomização do cidadão, mensurado apenas como cliente.

As relações sociais mercantilizadas e contratualizadas institucionalizam a desigualdade, ao tratar todos como consumidores. Frente a tal quadro, é necessário indagar quais são os mecanismos de ampliação e radicalização da liberalização socioeconômica junto ao sistema político democrático brasileiro e como essas variantes se inscrevem no aparato das agências reguladoras. O Estado que irrompe das reformas nos anos 90, como instrumento da democracia-liberal ou da institucionalização da desigualdade social, é perpassado e caracterizado por uma concepção de reforma social liberal porque “acredita no mercado como um ótimo, embora imperfeito alocador de recursos” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 19).

3.3 A Natureza Jurídica das Agências Reguladoras: ANEEL e a ANATEL como um novo marco regulatório

Levada a cabo a transferência dos serviços públicos para sua exploração pelas concessionárias privadas, o governo se empenhou em estabelecer regras para que se reestruturasse os serviços sob o controle do setor privado. Assim, a emergência de um arcabouço regulatório no seio das reformas privatizantes se configurou como uma necessidade urgente no governo Fernando Henrique Cardoso.

Os marcos regulatórios e os contratos de concessão precisam estar estruturados de tal forma que possam servir a dois propósitos distintos: de atração e estímulo de novos investimentos privados no setor de prestação de serviços públicos e de ordenamento da prestação dos serviços públicos, erigindo-se cautelas e controles necessários a assegurar aos usuários a obtenção de serviço adequado, ou seja, o que agregue as condições de modernidade, eficiência e modicidade. (MORAES, 1997, p. 12).

A estruturação do aparato regulatório das agências reguladoras contou, em seu processo de implementação, fundamentalmente com a participação de juristas. Os primeiros marcos jurídicos estão sintetizados no artigo 175 da Constituição; na Lei n° 8.987 de 1995, Lei Nacional de Concessões; e na Lei n° 9.074, de 07 de Julho de 1995, também conhecida como a Lei do Setor Energético.

As agências compõem a denominada administração indireta. Contudo, são consideradas autarquias especiais, o que implica numa maior independência em relação ao Poder Executivo. Qualquer tentativa de aproximação e/ou comparação às autarquias criadas anteriormente pode nos conduzir a uma leitura errônea, já que politicamente a independência de tais agências não possui o mesmo caráter de outras autarquias, como é o caso das universidades públicas. Há tentativas de aproximação entre a independência das agências e de instituições como as universidades, porém, se constituem em meras armadilhas, já que o contexto da criação destas agências é específico e se articula à implementação das reformas gerenciais. Além disso, os serviços públicos que figuravam como responsabilidade estatal foram privatizados e submetidos à regulamentação de agências autônomas administrativa e financeiramente. As discussões referentes à constitucionalidade da autonomia na administração das agências reguladoras estão presentes ainda nos

debates que questionam sua validade, apesar delas se enquadrarem de forma geral na Lei de criação das autarquias, datada de 1964.

Nos últimos anos, como fruto da mal-tramada “Reforma administrativa”, surgiram algumas autarquias qualificadas como “autarquias sob regime especial”. São elas as denominadas agências reguladoras. Não havendo lei alguma que defina genericamente o que se deva entender por tal regime, cumpre investigar, em cada caso, o que se pretende com isto. A idéia subjacente continua a ser a de que desfrutariam de uma liberdade maior do que as demais autarquias. Ou seja: esta especialidade do regime só pode ser detectada verificando-se o que há de peculiar no regime das “agências reguladoras” em confronto com a generalidade das autarquias. (MELLO, 1998, p. 154).

A Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL - criada pela Lei 9.427, de 26/12/96 se configura como uma autarquia especial. As atribuições das agências abrangem as atividades relacionadas às da administração, a fiscalização dos serviços e ao cumprimento das condições explicitadas no contrato de concessão, incluindo controle sobre a fixação das tarifas, imposição de sanções, além de instituição de conduta da competição e eficiência (MORAES, 2007). Como verifica-se na própria Lei de criação da ANEEL, no Capítulo I, denominado “das Atribuições e da Organização”, no artigo 1º “é instituída a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, com sede e foro no Distrito Federal e prazo de duração indeterminado³²”. No caso da ANEEL, a problemática da autonomia da administração das agências é amenizada devido ao contrato de gestão, realizado anualmente entre o Ministério das Minas e Energia e a própria agência. De acordo com o artigo 7º, da Lei nº 9.427/96,

A administração da ANEEL será objeto de contrato de gestão, negociado e celebrado entre a Diretoria e o Poder Executivo no prazo máximo de noventa dias após a nomeação do Diretor-Geral, devendo uma cópia do instrumento ser encaminhada para registro no Tribunal de Contas da União, onde servirá de peça de referência em auditoria operacional. (ANEEL, 1996).

³² Ver: Lei nº 9427, de 26 de dezembro de 1996 que institui a ANEEL.

De certa forma, o contrato de gestão assegura um controle maior por parte do Poder Executivo sobre a administração da ANEEL, apesar de não extinguir por completo os conflitos envoltos no excesso de autonomia dessas instituições.

A Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) já não possui tal mecanismo, se servindo de regras próprias, estabelecidas na legislação de sua criação, que admite, conforme artigo 19, inciso XXV da Lei nº 9472/97, “decidir, em último grau sobre as matérias de sua alçada, sempre admitido recurso ao Conselho Diretor”.

A autonomia das agências reguladoras é tema polêmico. Contudo, em alguns casos acredita-se que realmente tais instituições possam tomar resoluções sem influências externas, sejam as advindas do Executivo ou dos próprios agentes regulados por elas.

Com efeito, é curial que as agências reguladoras somente terão condições de desempenhar suas funções com êxito, na medida em que se preservem de ingerências externas inadequadas [...] Por certo, não faltam os que se preocupem com as influências nefastas do Poder público [...] Todavia, afigura-se igualmente nefasta a captura por “contaminação de interesses”, qual seja a influência derivada dos próprios agentes regulados. (MASTRANGELO, 2005, p. 52-53).

A defesa da centralidade da autonomia administrativa das agências reguladoras assenta-se principalmente na idéia de que, com o reforço da autonomia a instituição fica insulada das decisões políticas do Poder Executivo, que variam conforme o governo. Assim, a agência independente poderia elaborar políticas de longo prazo, imunes à alternância e a reorientação política do Poder Executivo.

A agência reguladora tem esse mecanismo porque o legislador traça políticas públicas, de longo prazo, nas quais ele entende que apenas a manutenção da persecução daquela política, através de 20, 30, 40 anos, vai realizar aquela política. Ela tem um respeito inter-geracional com as gerações seguintes. O legislador entendeu que se ele for deixar essas políticas que têm que ser de longo prazo, sujeitas à arena político-eleitoral, ele nunca vai chegar a realizar essas políticas. Vai estar sempre em política de dois em dois anos. E, um político quando chega no governo, acha que vai inventar a roda. Então de dois em dois anos, temos novas políticas públicas. (ARAGÃO, 2004, p.67).

A crença na autonomia administrativa das agências reguladoras é reforçada por algumas normas referentes à criação destas instituições, como por exemplo, a direção colegiada, cujos membros são nomeados pelo Presidente da República, sob a aprovação prévia do Senado, obtendo mandatos fixos e estabilidade. Diante dessa condição de trabalho, na ANEEL a exoneração de tais membros só pode ser feita por meio “da prática de ato de improbidade administrativa, a condenação penal transitada em julgado e o descumprimento injustificado do contrato de gestão” (Lei 9427, art. 8º, parágrafo único). Já a possibilidade de exoneração dos diretores ou conselheiros da ANATEL foi instituída por meio da Lei 9472/97, sendo sobrepujada pelo anteprojeto de Lei 9.986/00. O anteprojeto estabelece no artigo 9º que “os Conselheiros e os diretores somente perderão o mandato em caso de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar”.

A estabilidade dos dirigentes das agências reguladoras se tornou imprescindível para aqueles que acreditam na autonomia da administração das agências e na pureza técnica das tomadas de decisões. Para estes defensores, a diretoria tem o propósito de discutir as resoluções e compartilhar as decisões entre si, buscando o consenso. Para alguns estudiosos do tema, como Mastrangelo (2005), isso dificulta a possibilidade de algum diretor submeter à instituição a interesses pessoais ou intermediar e fazer valer interesses externos. No entanto, sabemos que os interesses sociais não ficam de fora das instituições, pelo contrário, são parte destas. Contrariando tal prerrogativa, o autor supracitado assinala que as agências reguladoras somente poderão proteger a concorrência dos regulados na medida em que suas decisões se distanciarem do Poder Executivo, “antes de tudo, as agências reguladoras devem se desenvolver com autonomia em face do Poder Público, de modo a se livrarem às nefastas ingerências políticas, que lhes afetarão a imprescindível imparcialidade”. (MASTRANGELO, 2005, p.84).

Diante dessas considerações, o autor recorda o caso de Olívio Dutra, que no início de seu mandato tentou reduzir as tarifas de pedágio cobradas no Estado do Rio Grande do Sul. O governador não obteve sucesso, pois o Tribunal de Justiça do Estado compreendeu que ele estava ferindo a autonomia da Agência Reguladora Estadual (AGERGS) que, de acordo com a lei estadual 10.931, deve “zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro dos serviços públicos delegados”. Neste exemplo, fica evidente para que serve a autonomia das agências reguladoras frente ao Poder

Executivo e assim a suposta “neutralidade técnica” se mostra a serviço da preservação dos direitos exclusivos do mercado e do lucro.

No que se refere ao afastamento das decisões das agências reguladoras em relação aos concessionários, é consenso entre os defensores da autonomia destas instituições a necessidade de se precaverem contra a captura do poder econômico. Para tanto, elegem como mecanismos de diminuição desta captura, a seleção dos reguladores, disciplina de inelegibilidades, incompatibilidades e impedimentos, garantias de transparência, participação procedimental pública e participação dos consumidores (MASTRANGELO, 2005). Dentre os aspectos destacados para a promoção da autonomia aponta-se a especial atenção que se deve ter com a quarentena, meio legal que impede ao ex-dirigente de agência reguladora a prestação de qualquer serviço no setor regulado por um período correspondente a quatro meses, a partir da exoneração ou do término do seu mandato³³. Conforme o artigo 8º da Lei 9.986/00, “o ex-dirigente fica impedido para exercício de atividade ou de prestar qualquer serviço no setor regulado pela respectiva agência por um período de quatro meses, contados da exoneração ou do término do seu mandato”.

Outros aspectos elencados por Mastrangelo, para se reduzir os riscos de captura das agências reguladoras, consistem na garantia da sua autonomia financeira e no impedimento de que exista coincidência no início dos mandatos dos dirigentes das agências³⁴. Porém, o autor ressalta que o contrato de gestão – mecanismo que reforça os vínculos e compromissos entre as agências e os Ministérios, ao estabelecer a prestação de contas por parte da primeira – torna-se um impeditivo à independência. “Convirá, em homenagem à independência das agências, que se rejeitem mecanismos de sujeição, como é o caso dos lamentáveis e impróprios contratos de gestão (MASTRANGELO, 2005, p.89)”.

Por outro lado, o contrato de gestão pode ser visto como uma forma de equilíbrio à autonomia administrativa das agências reguladoras, que podem tanto ser influenciadas pelo Poder Executivo, quanto pelas concessionárias. Acreditar na autonomia administrativa das agências reguladoras e na neutralidade técnica das decisões é desconsiderar o sistema sócio-político e econômico no qual vivemos,

³³ Ver in: Artigo 8º, caput da Lei nº 9.986/00.

³⁴ “A lei de criação de cada Agência disporá sobre a forma da não-coincidência de mandato” (Lei nº 9.986/00, art. 7º).

perpassado por um conjunto de interesses conflitantes, e para o qual o discurso da independência opera como uma estratégia em defesa do lucro das concessionárias.

O abandono das políticas de universalização dos serviços públicos essenciais, e por isso também lucrativos, em prol de sua transferência ao setor privado, num momento de reestruturação e crise do capital, figura como pressuposto do papel do Estado no fomento do sistema capitalista. Conforme a Lei de Concessões e Licitações, de 9.074, de 07 de Julho de 1995, a função das concessionárias e empresas privatizadas é propiciar serviços de qualidade e tarifas adequadas à população, desaparecendo os direitos universais que se consubstanciavam na obrigação estatal da busca de excelência e universalização de tais serviços.

A coordenação e gerenciamento dos serviços públicos que as agências reguladoras exercem junto com diversos setores de serviços privatizados e concessionados reafirma e reimprime a característica primordial do Estado capitalista liberal, que não se restringe à garantia da propriedade privada, mas implica, sobretudo, manter seus contratos, entre indivíduos e o mercado. Nesta reconfiguração jurídica das relações, o cidadão passa apenas a ser visto como pessoa jurídica, parte contratante de um determinado serviço, como um cliente.

Entre os objetivos que são atribuídos às entidades reguladoras estão os relacionados à promoção da eficiência, à defesa do mercado e das liberdades econômicas das pessoas vinculadas à prestação de serviços públicos ao lado da justa e razoável fixação das tarifas. Essa nova função estatal, que tende a proteger o funcionamento eficiente de todo o ciclo econômico, com o propósito de melhorar a qualidade de vida das pessoas, vem a suprir um papel que antes o Estado não assumia, no campo da regulação econômica, em que a tônica da sua atuação no exercício de poder de polícia baseava-se em mecanismos que desconsideravam a realidade de mercado e acabavam, muitas vezes, por alterar artificialmente a oferta e a demanda. (MORAES, 1997, p. 19).

Se no período anterior à transferência dos serviços públicos ao setor privado, o Estado foi considerado ineficiente no provimento de tais serviços, sendo acusado em muitos casos de manter monopólios danosos, no contexto pós-privatização essa situação não se reverte, sendo que os serviços públicos foram fatiados entre algumas multinacionais, logo os monopólios passaram a ser privados. Tais empresas visam apenas o lucro, enquanto a empresa estatal estava sob normas de

fornecimento de serviços universais, possuindo mobilidade em relação aos preços e as variantes de mercado. É preciso considerar ainda que os direitos sociais, como lembrado anteriormente, iniciavam sua curta empreitada no Brasil com a promulgação da Constituição de 1988, que designava a dignidade da pessoa humana³⁵ como um dos princípios fundamentais. Tal embrião de uma sociedade dotada de mais direitos dissolve-se logo em seguida, ao se defrontar com a hegemonia liberal que iria se impor na década de 90.

Não é o caso de simplesmente defender que os serviços públicos fornecidos exclusivamente pelo Estado eram infinitamente melhores que os atuais, fornecidos pelas empresas concessionárias, mas enfatizar a estrutura social que se erige via privatização, concessão e obtenção de serviços regulados por agências autônomas, orientadas pelas necessidades e interesses do mercado. Serviços públicos, como o fornecimento de energia elétrica e água, compõe parte das necessidades essenciais que contribuem para o desenvolvimento da pessoa humana, por isso não deveriam ser tratados como uma simples mercadoria. Nesse sentido, a Lei 8.987 de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, designa no Capítulo II, que trata dos serviços “adequados” e estabelece as condições nas quais é lícito realizar a interrupção do fornecimento de energia elétrica, que:

§ 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:
(...) II – por inadimplemento do usuário, considerando o interesse da coletividade. (Lei 8987/95).

A mercantilização dos serviços públicos essenciais em nome da competitividade, da eficiência em sua disponibilidade, do equilíbrio econômico das empresas concorrentes, marca não apenas a gênese das agências reguladoras, mas o novo papel do Estado. Ademais, um dos principais objetivos gerais do processo de privatização e concessões constitui-se na introdução e engendramento da concorrência no fornecimento desses serviços, visando apenas à ampliação do escopo de atuação do setor privado. Para tanto, o aparato jurídico que sustenta as agências reguladoras - árbitras dos conflitos entre Poder Executivo, usuários e

³⁵ Ver in: Constituição Federal do Brasil, Título I: Dos Princípios Fundamentais, Art. 1º, III.

empresa concessionária - compõem um conjunto de normas e regras que sintetizam e expressam o caráter dessas instituições no seio das reformas neoliberais. Dentre os aspectos mais polêmicos e discutidos, destacamos a dimensão da independência administrativa e financeira, que resultaria numa suposta independência política em relação ao Poder Executivo e aos concessionários. Isso pressupõe uma ausência total de vínculos sociais e uma instituição neutra em relação aos interesses, condição que não condiz evidentemente com a dimensão de classe do Estado capitalista.

3.4 A inserção das Agências Reguladoras no contexto de mudanças políticas dos anos 90

As análises políticas mais comumente empreendidas sobre as mudanças ocorridas no seio do Estado brasileiro nos anos 90 (BRESSER PEREIRA, 1998; ARAGÃO, 2004), compreendem aquelas que se focam nos preceitos da democracia formal e que, portanto, consideram que o advento das agências reguladoras pode atender aos anseios daqueles que acreditam na participação das decisões políticas, por meio das audiências, consultas públicas e das ouvidorias. O denominado controle social das agências perpassa pela viabilidade da participação da sociedade no controle das decisões ocorridas sobre as práticas destas instituições.

Para Fernando Henrique Cardoso, na pauta da reforma do aparelho estatal também se colocava a democratização do processo político frente ao término da Ditadura Militar, em fins da década de 80. Já na década de 70, a análise de Cardoso acerca das implicações da Ditadura sobre a estrutura burocrática do Estado brasileiro demonstrava uma preocupação intensa diante da constituição de uma tecnocracia articulada a interesses particulares. “A burocracia e a tecnocracia poderiam ser pensadas como aparatos (diversos, naturalmente) a serviço de interesses políticos, sem deixar de incluir entre eles o poder econômico”. (CARDOSO, 1975, p. 182). Em certa medida, as críticas feitas ao modelo burocrático imanente à Ditadura sofrem não uma ruptura, mas sim uma continuidade (descontextualizada) no interior dos discursos reformistas da década de 90.

Como já descrito nos capítulos anteriores, a estagnação da economia do País no final dos anos 80 tinha se generalizado e continuava sufocando as contas

estatais, acarretando um crescimento da dívida pública e um processo inflacionário interminável. Frente à crise inflacionária e ao baixo crescimento econômico, o governo de Fernando Collor de Mello iniciou o processo de reformas estatais que Fernando Henrique Cardoso levou a cabo, buscando a redefinição do papel do Estado, associado ao advento de um novo aparato institucional “moderno”, que transformasse as relações burocráticas, aproximando-as do modelo administrativo do setor privado. Isso se dava no governo FHC, em articulação com a busca de legitimidade no sistema político democrático, por meio da criação de instituições como as agências reguladoras. Com esses objetivos, essas agências foram compostas por esferas de controle social, como as audiências e consultas públicas, buscando imprimir ao governo transparência, o que “teoricamente” aumentaria o grau da participação da população no processo decisório e, em consonância com os discursos reformistas, afastaria os grupos de interesse do aparelho burocrático.

De acordo com a equipe e os programas de governo de FHC, como o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a transparência das políticas realizadas pelas agências reguladoras seria aperfeiçoada não apenas por meio das consultas e audiências públicas, mas também por ouvidorias e disque-reclamações.

Mais modernas, eficientes e, acima de tudo, transparentes, as agências reguladoras trariam a democratização do processo decisório por meio da participação social nos processos de audiências e consultas públicas, afastando concomitantemente os grupos de interesse ou *rent seeking*³⁶. Tal argumentação compunha uma das faces da defesa da privatização das empresas públicas no governo FHC, que se utilizou dos desmandos do governo Militar para criticar a atuação dos funcionários e do setor público.

A denúncia da *privatização* do Estado pela esquerda corresponde à denúncia da direita de que o Estado e a sociedade estão sendo vítimas da prática generalizada do *rent seeking*, da busca de rendas ou vantagens extramercados para grupos determinados através do controle do Estado. (BRASIL, 1995, p. 03).

³⁶ *Rent seeking* se refere à ação de indivíduos, empresas e/ou grupos de interesse na busca de vantagens e ganhos especiais por meio da apropriação dos recursos públicos. Para os liberais, qualquer forma de desconto, subsídio, apoio, financiamento etc, feito pelo Estado para setores sociais em particular pode se constituir num *rent seeking*.

Em consonância com essas reflexões, Cardoso (1975)³⁷ acreditava que durante a Ditadura Militar as empresas públicas eram utilizadas pelos grupos de interesse em benefício próprio. Em outras palavras, estava ocorrendo a apropriação do aparato político por alguns poucos grupos com amplo poder econômico. Para ele, as expansões do poder burocrático e tecnocrático em oposição à sociedade civil se apresentavam como facções políticas setoriais e essa burocracia e/ou tecnocracia se colocava a serviço de interesses diversos, incluindo os políticos e econômicos.

Este entrosamento de interesses, entre o setor público e o privado, formava para FHC, os “anéis burocráticos”, que se interpunham em determinados momentos, redistribuindo o poder entre poucos grupos, que aumentavam seu espaço de representação. Enquanto sociólogo, Fernando Henrique Cardoso já dispensava uma grande atenção a essa questão.

Na cena política brasileira haveria que caracterizar dois tipos de organizações atuantes, ambas “burocráticas”, mas inseridas em contextos de dominação de nível, complexidade e sentido distintos. Uma a grande empresa privada, insere-se num contexto nitidamente supranacional (quando não anti-nacional). Outra, a burocracia pública (incluindo as Forças Armadas), tenderia a definir-se nos marcos da Nação. Entretanto, assim como a burocracia pública dividiu-se em facções políticas, no sentido mais amplo (ou seja, que se propõem fins e implementam medidas para alcançá-los em função dos setores de classe e grupos a que se ligam), é preciso pensar o sistema político em termos de “anéis” que cortam horizontalmente as duas estruturas burocráticas fundamentais, a pública e a privada. Dessa forma, partes das empresas públicas, ou melhor, da burocracia dessas empresas e seus dirigentes, podem ser captados pelo sistema de interesses das empresas multinacionais. O mesmo pode ocorrer com diversos setores do Estado [ministérios, divisões, grupos executivos etc.]. (CARDOSO, 1975, p. 182).

Discorrendo acerca do cenário político entre as décadas de 1960 e 1970, Fernando Henrique Cardoso já vislumbrava o processo de democratização, neste caso concebido como “desburocratização”, como alternativa ao contrapeso dos interesses que cooptavam os burocratas deste período. De acordo com sua obra, *Autoritarismo e Democratização* (1975), o problema político fundamental era o de compatibilizar um conjunto de liberdades básicas. Ou ainda, concordando com Weber, acreditava naquele momento que o segredo em que se resguardavam às

³⁷ CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1975.

informações no período do Governo Militar imprimia às burocracias uma “blindagem”, permitindo que elas fossem capturadas por alguns interesses. Ora, por outro lado é preciso problematizar tal análise a luz do próprio cenário político de então. A burocracia e seus agentes irrompem como forma de poder e dominação, mas são condições básicas para qualquer possibilidade democrática. Sem procedimentos previamente determinados e regras de funcionamento claramente expressas, nenhum tipo de organização estatal pode operar democraticamente. A Ditadura Militar converte a burocracia em instrumento de um autoritarismo violento e de um planejamento centralista. Além disso, é necessário conceber a própria forma da burocracia neste período como a forma burocrática do Regime Militar e não conceber o autoritarismo como estruturante natural da burocracia. Isso é relevante, pois com fins ideológicos, diversas análises vinculadas ao liberalismo buscam articular diretamente autoritarismo e burocracia nos anos 90, descontextualizando o debate dos anos 70.

A explicação de Fernando Henrique Cardoso acerca dos anéis burocráticos busca, nos anos de seu governo, tornar plausível a defesa da privatização e especialmente as mudanças em relação ao funcionário público, bem como a desregulamentação de seus direitos. Isto se justificaria de acordo com FHC, pois o Estado seria capturado pelos grupos de interesse por intermédio dos burocratas. Esses últimos comporiam uma classe de tecnocratas e por isso trabalhariam exclusivamente por seus interesses, na busca de *status* e salários, portanto, haveria uma facilidade da captura do Estado via burocratas, que se aliariam a grupos de interesse externos. É essa certa autonomia relativa dos burocratas que induziria ao favorecimento de um determinado grupo de interesse. Nos anos 90, esses argumentos foram resgatados e serviram de base para deslegitimar a própria atuação do funcionário público, equiparando seus direitos aos dos funcionários do setor privado. Com isso, evidentemente, não se incorre em qualquer tipo de democratização ou “igualitarização” na forma de tratamento, mas na extração de uma série de direitos que ainda eram possuídos pelos trabalhadores do setor público.

Tais argumentos acerca do trabalho do burocrata no período Militar são descontextualizados na conjuntura das reformas privatizantes dos anos 90. Por isso, refletir sobre a burocracia no período Militar e simplesmente transferi-la para o

contexto de redemocratização é realizar um anacronismo analítico, uma construção de um modelo pronto de atuação de funcionário público e aplicá-lo numa nova realidade histórica. Além disso, qual é a suposta autonomia relativa que o funcionário possuía se este estava submetido a uma Ditadura Militar. Ademais, no contexto das reformas, a burocracia racionalizada ainda não tinha sequer sido constituída plenamente no Brasil (SANTOS, 2002). Portanto, o segredo dos procedimentos e o suposto benefício retirado da posse dessas informações não se constitui verdadeiro argumento para a efetivação das reformas, baseadas na desregulamentação e a flexibilização dos procedimentos. Como já demonstrado anteriormente, há uma nova cultura de gestão empresarial a ser implementada no seio estatal a qualquer custo e, para tanto, todos os argumentos e exageros foram utilizados.

A nova gestão pública implementa a autonomia das agências como preceito básico na busca da eficiência. Porém, tanto a autonomia decisória do burocrata, quanto das instituições como as agências reguladoras, não asseguram de forma alguma menor risco de captura dos recursos estatais pelos grupos de interesse. Se, como na argumentação de Fernando Henrique Cardoso, numa burocracia “fechada”, contendo procedimentos rígidos, os grupos de interesse conseguem penetrar na estrutura estatal, pensemos numa situação em que o funcionário possui autonomia, onde o administrador tem a flexibilidade de reordenar os procedimentos conforme as necessidades do mercado?

O que é possível no sistema democrático contemporâneo é a legitimação da desigualdade social por meio da falsa e apenas formal representação dos diversos grupos sociais. É sempre a minoria detentora de bens materiais e simbólicos que tem acesso e faz valer seus interesses junto às instâncias governamentais. Diante de tal situação, é possível criar uma instituição neutra aos interesses das classes sociais, como se propõe ser agências reguladoras? Seriam as agências, resultado do processo de modernização implementado por Fernando Henrique Cardoso, instituições perpassadas pela neutralidade técnica em suas decisões?

Diante de tantas indagações não devemos perder de vista que a redemocratização não significou a participação igualitária de todos os brasileiros no processo político, mas, sobretudo, a legitimação de grupos de interesse com forças políticas e econômicas, via instâncias burocráticas e administrativas como é o caso

das audiências e consultas públicas realizadas pelas agências reguladoras. Para aprofundar essas discussões, adentraremos nos processos específicos de consulta e audiência pública, no interior da prática administrativa das agências, analisando quem são os grupos e classes sociais participantes desses processos e como as políticas propiciadoras da competitividade orientam esses mecanismos de participação.

3.5 Audiências e Consultas Públicas: aspectos conceituais e limites democráticos

As audiências e consultas públicas constituem ferramentas do processo administrativo e são utilizadas para propiciar a participação social no contexto político da democracia.

Decisão estatal que interfira na esfera dos indivíduos e da coletividade, emitida em processo administrativo em que ao cidadão não foi dado o direito de participação – de colaborar na preparação, de impugnar, de fiscalizar a vontade administrativa – não se coaduna com o Estado Democrático de Direito. (FOLGOSI, 2004, p.29).

As agências reguladoras têm por objetivo legitimar o processo democrático por meio das consultas e audiências públicas. Segundo Jerson Kelman³⁸, diretor geral da ANEEL, “reduzir a assimetria de informações e disseminar a cultura da regulação são dois mais árduos importantes desafios enfrentados por uma agência reguladora”. Diante de tal desafio, Kelman afirma que a manutenção do equilíbrio nas relações entre agentes do setor é essencial no processo regulatório. Para tanto, as agências possuem meios diferenciados de acesso às resoluções, como por exemplo, a obrigatoriedade da remessa, pelas distribuidoras, dos contratos de adesão relativos à prestação de serviços de distribuição de energia elétrica a todos os consumidores; a ampla divulgação da Resolução da ANEEL n° 456/00, que estabelece direitos e deveres dos consumidores e das distribuidoras; a central de tele-atendimento da agência, que esclarece dúvidas dos consumidores e recebe

³⁸ Ver in: Cadernos Temáticos ANEEL: Audiências e Consultas Públicas, disponibilizado em outubro de 2006.

suas reclamações; as reuniões públicas da diretoria transmitidas pela internet; a própria página da ANEEL na internet e as audiências públicas que a agência realiza.

Apesar da existência dessas diversas ferramentas de acesso às informações acerca da legislação, andamento de processos e forma de atuação das agências reguladoras, enfocaremos aqui as audiências e consultas públicas. Primeiro faremos uma análise mais conceitual, buscando compreender o que é consulta e audiência pública, sua relação com o processo democrático e a denominada autonomia dessas agências, tendo em vista a efetiva participação da população no processo decisório da consulta e audiência pública.

Como já explicitamos anteriormente, a consulta e a audiência pública constituem parte do processo administrativo, prevista na legislação que trata de do assunto (Lei n° 9784/99). Além disso, a participação no processo de constituição das normas e regras administrativas também está prevista no artigo 29 da Constituição Federal e em um amplo conjunto de Leis.

Denominadas também de instrumentos de controle no processo decisório, as audiências e consultas públicas, regulamentadas pela lei 9.784/99, se diferenciam em decorrência da forma de intervenção dos participantes, sendo a consulta pública realizada mediante petições escritas, que serão juntadas aos autos, e audiência pública em seções públicas, por debates orais entre os interessados (FOLGOSI, 2004). Mais especificamente, a audiência pública pode ser definida como:

Um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados visando à legitimação administrativa formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual. (MOREIRA NETO *apud* EVANNA, 2002).

A fiscalização e o controle das políticas públicas são elementos intrínsecos ao processo de participação na consulta e audiência pública. Essa participação na constituição de resoluções das políticas relativas às funções das agências reguladoras insere-se no contexto de consolidação da normatização do processo administrativo dessas instituições e na conjuntura da democracia política. Segundo Folgosi,

Essa participação popular, de certa forma, supre o *déficit* democrático co-natural a todas as agências reguladoras que, além de amplos poderes normativos, têm os seus dirigentes resguardados da livre exoneração pelos titulares de poder político democraticamente eleitos. O controle social remediará o *déficit* de representação e legitimidade política das agências, que subtraíram (por lei) a função regulatória do centro do poder político. (FOLGOSI, 2004, p. 35).

Refletindo acerca das possibilidades de participação no processo político democrático e a contribuição para a institucionalização de normas formadas a partir de um processo competitivo de interesses privados consubstanciados na representatividade, podemos indagar quais as efetivas condições de participação nesse processo, já que as agências reguladoras dividem os participantes destas audiências em duas categorias específicas, entre consumidores e representantes da empresa concessionária X ou Y. Podemos notar que a empresa é caracterizada, mas o consumidor é um ser genérico, vislumbrado como parte do mercado daquele setor, por isso não necessita de identidade, como profissão, renda e escolaridade, dados fundamentais para se identificar o nível sócio-econômico dos participantes e expositores no processo da audiência pública. Frente a esse quadro, podemos afirmar que a ausência de qualificação do consumidor está intimamente relacionada com a sua homogeneização, tratados especificamente nesta condição como iguais, sem diferenças sociais.

O contexto político e econômico no qual as agências reguladoras emergiram e todo o arcabouço cultural que as acompanha nos faz indagar se a audiência e a consulta pública também não são fundamentadas pela proposição da *competição*, em que somente os indivíduos mais bem preparados e mais escolarizados é que conseguirão efetivamente participar das consultas e audiências públicas. Como bem definido pela diretoria da ANEEL³⁹ e por Evanna Soares (2002),

A participação na audiência pública pode se dar de forma direta ou indireta. No segundo, quem participa é a associação legalmente reconhecida, tais "associações, fundações sociedades civis, enfim toda e qualquer entidade representativa, cuja participação possa atender aos interesses daqueles que se fazem por ela representar. (SOARES, 2002).

³⁹ De acordo com definição de caderno temático, realizado pela ANEEL: A audiência visa, por um lado, ao interesse público para que não se produzam atos ilegítimos e, por outro, ao interesse dos particulares para poder influenciar com seus argumentos a tomada de decisão importante, p.08, 2006.

A audiência e a consulta pública, compondo mais uma forma de representação dos grupos sociais, institucionaliza ainda mais a desigualdade social entre as diferentes classes, não somente tratando todos iguais juridicamente, ignorando as desigualdades sócio-econômicas, mas fazendo políticas por meio de interesses focalizados (VIANNA, 1997). A tendência das políticas públicas pautadas na competição e em demandas focalizadas por investimentos de recursos públicos adquire uma “lógica de balcão”, onde os interessados se organizam em grandes redes, *lobbies*, associações, ONGS e pressionam por disponibilização de recursos públicos. O designado Estado de Bem-estar social, das políticas universais, da responsabilidade coletiva se esvai junto ao “poder de barganha” daqueles que historicamente representam a balança, o contrapeso da exploração do sistema capitalista, os trabalhadores. Participar, nesse novo contexto político, é apenas uma forma de compor o mercado. As audiências e consultas públicas exprimem a cristalização desse *modus operandi* almejado pela estrutura estatal liberal, na qual o conteúdo da cidadania é nitidamente pautado nas possibilidades de consumo dos agentes. Elas irrompem também como espaços de experimentação da cidadania reduzida a uma espécie de “clientelismo vulgar” entre vendedores e consumidores. Não é gratuito que a intenção das reformas seja reconfigurar culturalmente as relações sociais, buscando impor o cidadão-cliente como público das políticas estatais.

Conforme o encaminhamento das políticas públicas na conjuntura competitiva, podemos designar a democracia como forma, procedimento⁴⁰ e a competição como essência cultural do Estado neoliberal. Neste sentido, a transparência e a publicidade das informações é condição *sine qua non* para a “sobrevivência” do sistema de políticas focalizadas. E para completar, a disseminação da idéia de que há uma horizontalidade entre administrador e administrados pode ser vista na propagação de que somos parceiros da Administração Pública, assim como os trabalhadores são designados colaboradores pelos (neo)liberais. Conforme Evanna Soares,

⁴⁰ “A redução do Estado e da democracia à categoria de procedimento, que perdura e progride desde a Primeira Guerra Mundial, já permeou de tal forma as ciências Sociais liberais, que não somente a lacuna cognitiva aqui salientada – a questão de conteúdos e resultados do procedimento – deixa de ser percebida, como as tentativas científicas de fechar essa lacuna são recebidas pelos especialistas com uma ignorância oficiosa” (OFFE, 1984, p.11).

A realização de audiências públicas está intimamente ligada às práticas democráticas. Ela representa juntamente a consulta popular, a democratização das relações do Estado para com o cidadão, aqui considerado não mais o administrado – conforme expressão criticada por Cassesse, em desuso porque traduz a idéia de sujeição – mas sim um parceiro da Administração pública, concretizando a participação popular externa na Administração Pública. (SOARES, 2002).

A noção de parceria entre administrador e administrado visa sugerir que há uma relação de igualdade entre consumidor, empresa concessionária e agência reguladora, o que não é verdade, pois o objetivo maior das empresas concessionárias é o lucro e não a busca do interesse coletivo, como ressaltado no parágrafo 3º da lei 8.987/95. Neste sentido, as agências buscam legitimar a condição do cidadão-cliente, contida no Plano Diretor de Reformas do Aparelho do Estado. A uniformização da população em clientes dos serviços públicos essenciais tem nas agências reguladoras instituições que normatizam as relações entre esse cliente e as empresas concessionárias. Tais normatizações, como as consultas e audiências públicas, não diferenciam as condições estruturais na qual cada indivíduo participa desses processos, se enquanto detentor ou não de um conhecimento específico que contribuirá na qualidade dessa participação. A consulta e a audiência pública, apesar de serem instrumentos de participação política ditos democráticos, são práticas extremamente específicas, que demandam conhecimentos aprofundados de direito administrativo. Diante disso, é relevante indagar: quais grupos sociais que realmente participam do processo de consulta e audiência pública, que não constitui simplesmente um ato isolado, como nos afirmou Soares (2002), mas exige o mínimo de conhecimento do processo como um todo. O próprio diretor-geral da ANEEL, Jerson Kelman, assume que,

Ferramentas como audiências e consultas públicas adquirem elevada importância, pois se constituem em mecanismos institucionais de garantia do livre e amplo acesso à *discussão de assuntos com elevada complexidade, sobretudo na área técnica. Tornar efetiva a participação dos interessados nos processos de audiências e consultas públicas não é tarefa das mais simples.* (grifos meu, ANEEL, 2004, p.06).

Discutir os limites das consultas e audiências públicas realizadas pelas agências reguladoras implica também em reconhecer os limites da democracia, que quando em moldes liberais, tem uma característica exaltada, o individualismo, que passa a se configurar como o preceito cultural normatizador das relações contemporâneas. Assim, à medida que os laços sociais se enfraquecem e as relações de mercado predominam na vida cotidiana, é contraditório e hipócrita que se fomente consultas e audiência públicas, visando a participação.

Os agentes neoliberais e as estruturas estatais desenvolvidas por suas reformas impuseram um profundo desmonte do setor público no que se refere à disponibilização de serviços sociais. O legado neoliberal confluiu numa profunda dissolução não apenas das instâncias formais, das empresas estatais e dos serviços públicos universais, mas na imposição de um paradigma societário que repele qualquer pretensão de se construir sociabilidades coletivas e solidárias. As agências do Estado neoliberal vêem no mercado a referência e o fim de qualquer ação pública. Muitas vezes, diversos movimentos sociais pretensamente progressistas, com poder relativo de pressão nas instâncias públicas, também se harmonizam e mesmo expressam tais condições ao reduzirem as mobilizações sociais a formas de garantir a participação dos seus membros no consumo, como bem expressam as tão “populares” políticas focalizadas e fragmentadas. Talvez o individualismo seja o conteúdo político e econômico de uma era social sem conteúdo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em nossas análises acerca do processo de criação e institucionalização das agências reguladoras brasileiras tivemos a preocupação de inseri-las num amplo processo histórico de transformações da estrutura administrativa estatal, para que fosse possível mostrar com maior clareza o que elas representam, na medida em que são instâncias resultantes do processo de reformas dos anos 90. As transformações da estrutura administrativa estatal estão intimamente ligadas às reestruturações produtivas realizadas em âmbito global. Neste quesito, as agências se estabeleceram como parte integrante da nova forma do Estado em sua aproximação aos princípios de gestão privada, ao passo que o Estado de direitos e garantias sociais fundamentais conflui para o Estado de direitos exclusivos do consumidor. Neste quadro, as agências reguladoras são aperfeiçoadas no sentido de atender os direitos do cidadão-cliente.

Essa “marcha” ao liberalismo, no entanto, não conduziu o Estado à minimização de ações, mas ao aumento da coordenação e proteção ao capital nacional e internacional. As empresas internacionalizadas e o capital financeiro constituíram e ainda constituem os Estados nacionais como suas bases de sobrevivência, por isso, o denominado processo de “globalização” foi acompanhado pelo processo político de reestruturação estatal nas mais variadas partes do mundo.

Frente a essas discussões, buscamos historicizar a mundialização do capital, reconstruindo seus fundamentos e delineando as principais mudanças no pós Segunda-Guerra Mundial, quando num curto período histórico alguns Estados vivenciaram a chamada *era de ouro*, para num segundo momento presenciarem a crise do capital, vivida sob a derrocada da hegemonia dos Estados Unidos, com a entrada no âmbito internacional de novos países competidores e, conseqüentemente, novas regras que dificultaram o desenvolvimento nacional, impulsionando os países mais pobres a se adaptarem às distintas normas da competitividade internacional. Isso se deu reforçando a abertura da economia e aprofundando a desregulamentação em prol das grandes companhias internacionais. Junto a essa abertura e mudanças das regras, não só os Estados nacionais passaram por mudanças institucionais, mas a própria forma de produzir e

comercializar se transmutou. A flexibilização, uma das principais características da Nova Administração Pública, também figura como um dos preceitos centrais da administração privada. Competir implica em fazer mais com menos, descobrir novas formas de produzir, diminuindo custos, seja pagando menos impostos, ou terceirizando a contratação de funcionários. Não é gratuito que nos anos 90 ganhe tanta importância no interior das políticas públicas os conceitos gerenciais de eficiência, efetividade e eficácia.

A retirada de diversos direitos trabalhistas e de serviços públicos essenciais conflui na reestruturação tanto da administração empresarial, quanto estatal, visando manter as taxas de lucro e expansão das grandes corporações. Neste contexto de reelaboração das regras do mercado, também se deu a reorientação do aparato estatal.

As agências reguladoras conformam esses aspectos de mudanças. Como vimos, sua “missão” é manter o equilíbrio dos agentes de mercado, correspondente ao setor em que cada uma atua. Primar pela eficiência e pela saúde do mercado correspondem aos objetivos máximos destas agências, logo, podemos concluir que são apenas extensões do mercado frente a condição de cliente do cidadão.

Com ênfase no objetivo de coordenação do “mercado de serviços públicos essenciais”, é obrigação das agências reguladoras manter esses diversos setores informados sobre qualquer mudança no cenário político e econômico, nacional ou internacional, pois diante de qualquer deslize dessas instituições, as empresas concessionárias podem acusar o Estado de não cumprir corretamente sua missão e ter influenciado negativamente nos ganhos dessas empresas.

Entende-se que para essas agências exercerem corretamente seu papel de gestoras das empresas concessionárias, elas devem ter independência administrativa e financeira em relação ao Poder Executivo, que deve permanecer afastado das suas decisões. No entanto, sempre que tais instituições se encontram em dificuldades, com problemas graves, como por exemplo, a possibilidade de falta de energia elétrica, má qualidade de serviços, como visto com a “denominada crise aérea”, quem responde pelos erros é sempre o Poder Executivo. Diante disso, podemos concluir que os louros e os lucros ficam sempre com as concessionárias e privatizadas, mas os prejuízos e a responsabilidade sempre com o Poder Executivo, sendo tais prejuízos coletivizados.

De acordo com a argumentação em prol da privatização, havia uma necessidade do Estado deixar de oferecer diretamente os serviços públicos, desonerando-se de sua execução, ao passo que poderia melhor coordenar a política de desenvolvimento do País. Por outro lado, a execução desses serviços seria responsabilidade de empresas competitivas, motivo pelo qual tais serviços atingiram excelência no atendimento aos consumidores. Contudo, o que notamos atualmente é que quando a concorrência das empresas não conduz necessariamente à garantia e qualidade dos serviços, o Estado, representado pelo Executivo, é resgatado ideologicamente como responsável.

As agências reguladoras, na medida em que são extensões dos interesses privados, com administração autônoma e princípios do mercado, se transformam em uma estrutura paradoxal ao desenvolvimento do País, pois como demonstrado durante a “crise aérea”, as políticas são elaboradas de acordo com as necessidades do empresariado e não em favor do desenvolvimento a longo prazo.

Ao que parece o Brasil concilia o pior do atraso com o pior da modernidade. As agências reguladoras importam as táticas de radicalização do liberalismo para o país por meio de elites que não titubeiam em dilapidar o patrimônio público quando a propalada concorrência não gera os dividendos esperados. A nova estrutura estatal representada pelo modelo de agências implica numa reformulação, numa readequação e numa adaptação do país aos novos tempos do capital, sustentando-se, porém, no que temos de mais histórico e antigo, isto é, na condição de subordinação e submissão aos centros capitalistas e suas empresas mundiais.

Diante desse quadro, cabe indagar o que resta às classes trabalhadoras, inseridas num mundo competitivo e flexível, quando não possuem capital para num dia investir em ações das bolsas asiáticas e no outro numa rede de lojas. Quando não se é capitalista, a questão é ter ou não trabalho, pois no Estado gerencial a participação do cidadão é reduzida à condição de cliente. Para tanto, é indispensável a posse de recursos. Caso contrário, os sujeitos se encontrarão diante da única condição social concebida pelo neoliberalismo, isto é, a de indivíduos isolados e inúteis.

Nossa análise, com foco no processo de reformas do Estado nos anos 90, caracterizando o processo de privatização e o sentido político das agências reguladoras, rendeu não apenas uma avaliação do processo político e econômico,

mas desmistificou o neoliberalismo enquanto Estado mínimo. O “tamanho” do Estado neoliberal é variável conforme seu campo de atuação: amplo no que se refere à promoção e proteção do capital e mínimo no campo dos direitos sociais. No contexto do neoliberalismo, o Estado é reconfigurado à luz da intensificação da competitividade do capital internacional e da concentração desse capital em poucas corporações. Por isso, a necessidade de fomento do capital financeiro e do incentivo às grandes empresas multinacionais, mas profundamente enraizadas nos Estados nacionais, que, em última instância se responsabilizam, por meio de instituições como as agências reguladoras, em manter a saúde do sistema.

BIBLIOGRAFIA

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. *Audiências e consultas públicas*. Brasília: Caderno Temático ANEEL, 2006.

ALMEIDA, Adriana Sousa de. *Desemprego e precarização das condições de trabalho nos países avançados*. Dissertação (Mestrado em Economia) Faculdade de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas 2003.

ALVES, Giovanni. Crise da globalização e lógica destrutiva do capital – notas sobre o sócio-metabolismo da barbárie. *Rev. Katálysis.*, v.7, n. 1, p.01-128, jun, 2004.

ALVES, Gustavo Biasoli. Discurso e reforma do Estado no governo Collor. Belo Horizonte. *Anais do XII Congresso Brasileiro de Sociologia*. Belo Horizonte 2005.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. A Participação nos Processos Decisórios das Agências Reguladoras. In: As Agências Reguladoras. Salvador, 2004. *Anais da Escola de Magistratura Federal*, 2004.

ARRIGHI, Giovanni. Globalização e macrosociologia histórica. *Rev. Sociol. Polit.*, n.20, p.13-23, jun, 2003.

_____. *O Longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*. São Paulo: Ed. UNESP, 1996.

BAER, Werner. *A Economia Brasileira*. São Paulo: Nobel, 1996.

BATISTA Jr., Paulo Nogueira. Mitos da "globalização". *Rev. Estudos. Avançados*, v.12, n.32, p.125-186, abr. 1998.

BLECHER, Nelson. *As 100 emergentes do mercado global*. In: <http://portalexame.abril.com.br/revista/exame/edicoes/0870/economia/m0082500.htm>. Acessado em 16 de agosto de 2006.

BORGES, André. Ética Burocrática, Mercado e Ideologia Administrativa: Contradições da Resposta Conservadora à "Crise de Caráter" do Estado. *Rev. Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, 2000.

BORON, Atílio. El Estado y las "reformas del Estado orientadas al mercado". Los "desempenos" de la democracia em América Latina. In: BORON, Atílio. et. al. *América Latina: Estado e reforma numa perspectiva comparada*. São Paulo: Cortez, 2003.

BRAGA, José Carlos de; THÉRET, Bruno (Org.). *Regulação econômica e globalização*. Campinas, Unicamp: 1998.

BRASIL. Constituição Federal, de 05.10.88. Atualizada com as Emendas Constitucionais Promulgadas.

BRASIL, Presidência da República. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, 1995.

BRENNER, Robert. *O boom e a bolha*. São Paulo: Record, 2003.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Brasília: ENAP, 1998.

BRUNA, Sérgio Varella. *Agências reguladoras: poder normativo, consulta pública, revisão judicial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Vozes, 1978.

_____. *Elogio da arte da Política*. Instituto Teotônio Vilela. Brasília, 2000.

_____. *Globalização (duas conferências)*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1997.

CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. Unesp: São Paulo, 2002.

CARVALHO, Pedro. *A financeirização do capital e as crises do capitalismo*. Disponível em: <http://www.pcp.pt/publica/militant/262/p26.htm>. Acesso em 31 jan. 2006.

CASTELLS, Robert. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Vozes, 2003.

_____. As metamorfoses do trabalho. In: FIORI, José Luís; LOURENÇO, Marta Skinner de; NORONHA, José Carvalho de (Org.). *Globalização: o fato e o mito*. Rio de Janeiro: UERJ, 1998.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CORSI, Francisco Luiz. A questão do desenvolvimento à luz da globalização da economia capitalista. *Rev. Sociol. Polit.*, no.19, p.11-29, nov. 2002,.

COSTA, Lucia Cortes da. *Os impasses do Estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Cortez; Editora UEPG, 2006.

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e. (Org.). Campinas, SP: UNICAMP; IFCH, 2004a.

DALMAZO, Renato. A Regulação como espaço da Política Pública. In: *Anais do V Encontro de Economistas de Língua Portuguesa*. Recife, 2003.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. Globalização, herança corporativa e representação dos interesses empresariais: novas configurações no cenário pós-reformas. In: DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Globalização e urbanização subdesenvolvida. *Rev. São Paulo Perspectiva*, vol.14, n. 4, p.10-20, out. 2000.

FIORI, José L. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. O Federalismo Diante do Desafio da Globalização. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995a.

_____. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995b.

FOLGOSI, Rosoléa Miranda. *República e Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2004.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e Liberdade*. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

FURTADO, Celso. *O Brasil pós-“milagre”*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

GOMES, Carlos Antônio. *Produção flexível e degradação da força de trabalho no Brasil*. (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2006.

GONÇALVES, Reinaldo. *Globalização e desnacionalização*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1996.

HAYEK, Friedrich August von. *O Caminho da servidão*. Rio de Janeiro: Liberal, 1990.

HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. *Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis: Vozes, 1998.

HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IANNI, Octavio. Globalização: novo paradigma das ciências sociais. *Rev. Estudos Avançados*, vol.8, n.21, p.147-163, ago., 1994.

_____. *Teorias da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

KEYNES, John Maynard. O Fim do Laissez-Faire. In: SZMRECSÁNYI, Tamás. *Keynes*. Coleção Grandes Cientistas Sociais, Nº 6. São Paulo: Ática, 1984. (p. 106 - 126).

LACERDA, Antônio Correia de. *O Impacto da globalização na economia brasileira*. São Paulo: Contexto, 1988.

LEAL, Suely Maria. A outra face da crise do Estado de Bem-Estar Social. *Caderno de Pesquisa NEPP*, nº 13, 1990.

LESBAUPIN, Ivo (Org.). *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Vozes: Petrópolis, 1999.

LIMA FILHO, Domingos Leite. *Dimensões e limites da globalização*. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

MAGNOLI, Demétrio. *Manual do candidato: política internacional*. 3 ed. Brasília: Instituto Rio Branco, 2002.

MANTEGA, Guido. *Economia política brasileira*. Petrópolis: Vozes, 1985.

MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto do partido comunista*. São Paulo: Cortez, 1998.

MASTRANGELO, Cláudio. *Agências reguladoras e participação popular*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. A formação do estado regulador. In: *Rev. Novos Estudos*, n. 76, p. 139 - 156, 2006.

MERTON, Robert K. Estrutura Burocrática e Personalidade. In: ETZIONI, Amitai (Org). *Organizações complexas*. São Paulo: Atlas, 1982. p. 57-69.

MORAES, Reginaldo Carmello Corrêa de. Reformas "orientadas para o mercado": em que consistem e como serão tratadas. In: CRUZ, Sebastião Velasco (Org.). *Reestruturação econômica mundial e reformas liberalizantes nos países em desenvolvimento*. CAMPINAS: Cadernos do IFCH, n. 30, 2004.

MORAES, Reginaldo. *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?* São Paulo: Senac, 2001.

_____. Globalização e políticas públicas: vida, paixão e morte do Estado nacional. *Rev. Educ. Soc.*, Campinas, vol. 25, n.87, p. 309-333, maio/ago. 2004.

MORAES, Luiza Rangel de. A Reestruturação dos setores de infra-estrutura e a definição dos marcos regulatórios. In: PAULA, Tomás Bruginski de (Org.). *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização regulatória*. Brasília: IPEA, 1997.

NAPOLEONI, Cláudio. *O Pensamento econômico do século XX*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

NISKANEN, William. *Bureaucracy, and Representative Government*. London: Aldine-Atherton, 1971.

OMAHE, Kenichi. *O Fim do Estado nação: ascensão das economias regionais*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1996.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: ENAP, 1994.

PAULA, Ana Paula Paes de. *Entre a administração e a política: os desafios da gestão pública democrática*. (Tese de Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, 2003.

PETRAS, James. *Armadilha neoliberal e alternativas para a América latina*. São Paulo: Xamã, 1999.

PIRES, Ednilton. *Anteprojeto de lei do Poder Executivo que dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das agências reguladoras*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

SALLUM Jr. Brasília; KULGELMAS, Eduardo. O leviathan declinante: a crise brasileira nos anos 80. *Rev. Estudos Avançados*, v. 13, n. 5, p. 145-159, São Paulo, 1991.

SANTOS, Luiz Alberto dos Santos. *Agencificação, publicização, contratualização e controle social: possibilidades no âmbito da reforma do Estado*. Brasília: DIAP, 2000.

_____. *Quadro comparativo da legislação das agências reguladoras Federais*. Brasília: Presidência da República, 2003.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SILVA, Hélio Eduardo. *A Reforma do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de Brasília. Brasília, 2003.

SINGER, Paul. *A crise do "milagre"*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

SOARES, Evanna. A audiência pública no processo administrativo. *Jus Navigandi*, ano 6, n. 58, ago., 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3145>>. Acesso em 18 fev. 2008.

TAVARES, Maria Conceição. *Da substituição de importação ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TAVARES, Maria Conceição. *Destruição não criadora*. São Paulo: Record, 1999.

VELASCO JR, Luciano. *A economia política das políticas públicas: as privatizações e a reforma do Estado*. Rio de Janeiro: BNDES – IUPERJ, 1997.

VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Paz e Terra, 1997.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. V. 1. Brasília: UNB, 1991.

ZIZEK, Slavoj. *Bem-vindo ao deserto do real*. São Paulo: Boitempo, 2003.

ZORNETTA, Regiane. *FHC e o desenvolvimento nacional: a atualidade de um discurso*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Estadual Paulista, Marília, 2003.

Legislação

LEI N. 9.074, 7 DE JULHO DE 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível In: <http://legislacao.planalto.gov.br>. Acessado em 10 de dez. de 2007.

LEI 8.666, 21 DE JUNHO DE 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível In: <http://legislacao.planalto.gov.br>. Acessado em 10 de dez. de 2007.

DECRETO-LEI 200, DE 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível In: <http://legislacao.planalto.gov.br>. Acessado em 10 de dez. de 2007.

LEI 9427, DE 26 DE DEZEMBRO DE 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Disponível In: <http://legislacao.planalto.gov.br>. Acessado em 10 de dez. de 2007.

LEI 9.472, DE 16 DE JULHO DE 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Disponível In: <http://legislacao.planalto.gov.br>. Acessado em 10 de dez. de 2007.

LEI 9.784, DE 29 DE JANEIRO DE 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível In: <http://legislacao.planalto.gov.br>. Acessado em 10 de dez. de 2007.

LEI 8.987, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível In: <http://legislacao.planalto.gov.br>. Acessado em 10 de dez. de 2007.

LEI 9.986, DE 18 DE JULHO DE 2000. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. Disponível In: <http://legislacao.planalto.gov.br>. Acessado em 10 de dez. de 2007.