

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
BACHARELADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS



LUIZ CARLOS SANTOS DA SILVA

POLÍTICAS REGULATÓRIAS
ESTUDO COMPARATIVO ENTRE ESTADOS UNIDOS E BRASIL

Orientador: Prof. Dr. Mauricio Assumpção Moya

Porto Alegre
2015

LUIZ CARLOS SANTOS DA SILVA

POLÍTICAS REGULATÓRIAS
ESTUDO COMPARATIVO ENTRE ESTADOS UNIDOS E BRASIL

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Polícias Públicas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Mauricio Assumpção Moya

Porto Alegre

2015

CIP - Catalogação na Publicação

Silva, Luiz Carlos Santos da
Políticas Regulatórias - estudo comparativo entre
Estados Unidos e Brasil / Luiz Carlos Santos da
Silva. -- 2015.
59 f.

Orientador: Mauricio Assumpção Moya.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto
de Filosofia e Ciências Humanas, Curso de Políticas
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. Políticas Públicas. 2. Políticas Regulatórias. 3.
Agências Reguladoras. 4. Agências Reguladoras no
Brasil. 5. Agências Reguladoras nos Estados Unidos.
I. Moya, Mauricio Assumpção, orient. II. Título.

LUIZ CARLOS SANTOS DA SILVA

POLÍTICAS REGULATÓRIAS
ESTUDO COMPARATIVO ENTRE ESTADOS UNIDOS E BRASIL

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Polícias Públicas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Mauricio Assumpção Moya

O trabalho foi aprovado pelos membros da banca examinadora, obtendo nota "A".

Examinado em 15 de dezembro de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Mauricio Assumpção Moya (Orientador)
Departamento de Ciência Política/UFRGS

Prof. Dr. Luis Gustavo Mello Grohmann
Departamento de Ciência Política/UFRGS

Marcus Vinicius Rossi da Rocha
Doutorando PPG Políticas Públicas/UFRGS

“Na escola da existência, a velhice não significa maturidade, os títulos acadêmicos não significam sabedoria, o sucesso profissional não significa o sucesso no prazer de viver. Nela, os parâmetros são mais complexos”.
Augusto Cury. Mestre do Mestre, p. 103.

Dedico este trabalho à minha esposa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a DEUS, pois sem as suas bênçãos e misericórdias nada seríamos.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Mauricio Assumpção Moya, que, com peculiar sapiência, soube compartilhar o seu conhecimento.

Aos Profs. Drs. Letícia Maria Schabbach, Marília Patta Ramos, Luciana Leite Lima e Ivaldo Gehlen bem como aos demais Professores e Funcionários do Curso de Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aos amigos Nilza Eliane Bernardes, Gabriela Perin, Itanajara Neves, Alessandra Ferreira, Gerson Bernardes, irmãos e companheiros inseparáveis desta jornada.

A todos os familiares, amigos e colegas que contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo central abordar alguns conceitos e fazer algumas comparações entre as políticas regulatórias do Brasil e dos Estados Unidos. Foi possível concluir que as agências reguladoras brasileiras, principal fruto das políticas regulatórias, foram inspiradas no modelo norte-americano, cujo Estado encontra-se destituído do poder integral sobre a prestação de serviços, sendo um mediador, porém, com pouco poderes de intervenção, responsabilidade que passou a ser das agências reguladoras. Todavia, o conceito das mesmas, assim como da própria regulação, ainda se encontra em formação, tomando um caráter não definitivo, especialmente no Brasil, cuja padronização legal das responsabilidades de agência e Estado ainda precisam de uma melhor e mais clara determinação por meio de ordenamentos jurídicos que considerem o panorama econômico, político e social do país.

Palavras-Chave: Políticas regulatórias; Brasil; Estados Unidos; Agências reguladoras.

ABSTRACT

This work was aimed, debate conceptually on comparisons between the regulatory policies of Brazil and the United States. So it was concluded that the Brazilian regulatory agencies, the main result of regulatory policies were fully inspired by the American model, whose state was stripped of full power over the provision of services, becoming a mediator, but with little intervention powers, responsibility that has become the regulatory agencies. However, the concept of the same, as well as the regulation itself, still in formation, taking a non-permanent basis, especially in Brazil, whose legal standardization of agency responsibilities and State still need a better and clearer determination through legal systems that consider the economic outlook, political and social of the country.

Keywords: Regulatory Policies; Brazil; U.S.; Regulatory Agencies.

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 Rede de controle das Agências Reguladoras	27
--	----

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 Relação das Agências Reguladoras.....	49
Quadro 2 Semelhanças entre as agências reguladoras BR × EUA	51
Quadro 3 Diferenças entre as agências reguladoras BR × EUA.....	52

LISTA DE ABREVIATURAS

ABAR - Associação Brasileira de Agência de Regulação

ANA - Agência Nacional de Águas

ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil

ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações

ANCINE - Agência Nacional do Cinema

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica

ANP - Agência Nacional do Petróleo

ANS - Agência Nacional de Saúde Suplementar

ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários

ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária

Art. - Artigo

BR - Brasil

CF - Constituição Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 POLÍTICA REGULATÓRIA.....	17
2.1 Regulação: atividade inerente ao Estado	17
2.1.1 Acerca do conceito	17
2.1.2 Atividade inerente ao Estado.....	19
2.2 Delegação.....	21
2.3 Responsabilização (<i>Accountability</i>)	23
2.4 Controle	25
2.4.1 Controle interno.....	25
2.4.2 Controle externo.....	26
3 DO ESTADO LIBERAL AO CONTEMPORÂNEO	28
3.1 O liberalismo nos séculos XVII e XIX.....	28
3.2 O cenário do século XX	30
4 AGÊNCIAS REGULADORAS NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	32
4.1 O surgimento no século XIX	32
4.2 Do século XX ao período atual	34
5 AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL	40
5.1 O pano de fundo histórico.....	40
5.2 Agências reguladoras no Brasil	44
6 COMPARAÇÃO EUA × BRASIL.....	49
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	56

1 INTRODUÇÃO

Um dos maiores desafios enfrentados por nações em desenvolvimento como o Brasil, desde o início do século XX, é equilibrar o desenvolvimento econômico com o desenvolvimento social. Pode-se encarar esse desafio apenas buscando o crescimento econômico e esperando que as riquezas se distribuam naturalmente, por meio de geração de empregos ou do recolhimento de tributos. Entretanto, esse não é o modo mais eficaz nem o mais rápido. Por essa razão, no mais das vezes, são desenvolvidas, paralelamente ao crescimento econômico, políticas sociais ativas com o objetivo de acelerar o processo de distribuição de renda.

A partir da década de 1930, o Estado brasileiro fomentou um alto crescimento econômico ao adotar uma política de substituição de importações quando se autofinanciou (BARROSO, 2008), promovendo por décadas a intervenção direta na economia exercendo o papel de produtor direto de bens e serviços. Porém, este aumento demasiado na prestação de serviços gerou consequências sérias ao Estado.

Após cinco décadas, ou seja, na década de 1980, o Estado se encontrava em crise fiscal, estrutural e administrativa (BRESSER, 1998). Constatou-se que o Estado não era suficientemente eficiente na produção direta dos bens e serviços para dar seguimento ao processo de crescimento econômico, sendo essa função melhor exercida pela esfera privada (BARROSO, 2008). Em vista disso, na década seguinte, ou seja, 1990, procedeu-se a chamada Reforma do Estado, tendo como instrumento o Plano Diretor da Reforma do Estado elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. O objetivo do referido plano era reformular a estrutura administrativa do Estado ao mesmo tempo em que lhe proporcionava uma adequação ao não tão novo sistema econômico globalizado (BRESSER, 1998).

Atualmente, em um cenário de economia globalizada, caracterizada pela internacionalização da produção, pelo dinâmico fluxo financeiro, pelo incremento do comércio e pela disponibilidade de inovações tecnológicas de última geração, o Brasil se depara não apenas com o impacto das citadas transformações como com a necessidade de estabilizar sua economia. Esse processo, que se desenvolve a partir da década de 1990, o que implica novos desafios, tais como a reestruturação produtiva e a necessidade de o setor público se atualizar. Ao mesmo tempo, a

intervenção do Estado na atividade econômica sofre redução. Esse cenário, em que se propõe um Estado-mínimo, isto é, a redução da máquina pública, o que se traduz pela alienação de empresas públicas e das sociedades de economias mistas, além da delegação da prestação de serviços públicos à iniciativa privada.

Assim, ao mesmo tempo em que o Estado brasileiro reduz sua intervenção na atividade econômica ou na prestação dos serviços públicos, passou a intensificar o exercício de sua função reguladora e fiscalizadora. Para tal, foram criadas instituições específicas denominadas de Agências Reguladoras. Desse modo, ocorre a transição do Estado de Bem-Estar Social, provedor de serviços e bens, que é uma prática da intervenção estatal clássica em domínios econômicos, a um Estado regulador que desempenha de modo mais acentuado as atividades exclusivas da função estatal, ou seja, exercendo o seu poder de polícia e sua força legítima, atuando como regulador e facilitador ou financiador do desenvolvimento econômico e social (JUSTEN FILHO, 2006). Compreende-se, nesse cenário, que as atividades não exclusivas do Estado seriam mais bem desempenhadas pela iniciativa privada. Já as suas atividades exclusivas seriam descentralizadas e reguladas por entes que promoveriam, portanto, a chamada regulação.

A redução da intervenção estatal na economia não significou, todavia, que houve redução da sua atuação no domínio econômico. Na realidade, a redução foi compensada pelo crescimento da ação indireta e da ação regulatória. Comenta Marques Neto:

[..] a necessidade regulatória aumenta porque, deixando o Estado de ser ele próprio provedor dos bens ou serviços de relevância social, tem ele que passar a exercer algum tipo de controle sobre essa atividade, sob pena de estar descurando de controlar a produção de uma utilidade dotada de essencialidade e relevância. (MARQUES NETO, 2002, p. 75)

Em economias como a dos Estados Unidos da América, onde se pratica, tradicionalmente, o mínimo de intervenção pública nos setores produtivos, sentiu-se a necessidade de disciplinar, de forma efetiva e rigorosa, as atividades econômicas exercidas por agentes econômicos privados, não só no intuito de proteção aos usuários, mas também no de serem evitados ou minorados abusos de poder econômico. Nesse contexto, surgiram as agências reguladoras (*regulatory agencies*), nos Estados Unidos ainda no ano de 1887. Essas agências se tornaram um dos pilares da administração pública norte-americana.

Na contemporaneidade, sabe-se que as agências reguladoras no Brasil se elevam em volume e importância, porém, a população em geral ainda conhece muito pouco acerca das mesmas. A Constituição Federal de 1988, após as Emendas Constitucionais nº 8 e 9 de 1995, autorizou o processo de instituição das Agências Reguladoras, que prevê, conforme disposto em seu Art. 21, inciso XII, letra “b”, a existência de um órgão regulador no sentido de explorar os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos. A primeira agência reguladora, no Brasil, foi criada no dia 26 de dezembro de 1996 por meio da promulgação da Lei nº 9.427 que instituiu a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), vinculada ao Ministério das Minas e Energia.

Com esse cenário como pano de fundo, pretende-se empreender o presente trabalho tendo como objetivo geral abordar os principais conceitos e estabelecer algumas comparações entre as políticas regulatórias do Brasil e dos Estados Unidos. A justificativa para a escolha do tema se dá em razão de sua contemporaneidade, além da expectativa de contribuir para o âmbito acadêmico. A metodologia utilizada é a de estudo de instituições comparadas com a finalidade de aprofundar a compreensão acerca dos contextos institucionais sobre o qual incide a presente pesquisa. Por essa razão, são ressaltados aspectos como: i) características dos contextos históricos e institucionais; ii) determinantes políticos, tais como os cenários econômicos e políticos, finalidades, etc.; iii) controle sobre as instituições, etc. A importância dos estudos comparativos se dá em função de a comparação pode ser considerada como inerente ao processo de construção do conhecimento, identificando-se regularidades, deslocamentos, transformações, modelos e tipologias.

2 POLÍTICA REGULATÓRIA

Neste capítulo serão tratados conceitos sem os quais não se pode compreender o funcionamento da política regulatória no Brasil, que, segundo Melo (2001), ganha relevo a partir do processo de desestatização que teve início em 1990 culminando na criação das agências regulatórias independentes. Essas entidades públicas tiveram sua criação baseada no modelo institucional norte-americano, e o modelo formulado foi reproduzido quando da criação das demais agências (MELO, 2001). Para que esse tema seja melhor compreendido, convém que se esclareça alguns de seus conceitos centrais, mais especificamente, regulação, delegação, controle, transparência e responsabilização (*accountability*).

2.1 Regulação: atividade inerente ao Estado

2.1.1 Acerca do conceito

A fim de se obter uma conotação mais geral para palavra “regulação”, encontrou-se que é derivada do latim *regulare*, que se trata do verbo transitivo direto “regular”. Sendo que no *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa* encontram-se duas entradas para o verbete “regular”, compreendeu-se como mais adequado ao presente trabalho as acepções encontradas na segunda, de modo que se compreende enquanto “estabelecer regras para”, “sujeitar a regras; dirigir; regerar”, “dirigir em conformidade com as regras estabelecidas”, “esclarecer e facilitar por meio de disposições a execução da lei; regulamentar”, “estabelecer ordem, moderação, conter, moderar, reprimir”, “regularizar o movimento de; acertar, ajustar”, etc. (HOUAISS et al., 2001, p. 2418).

Entretanto, ao se tratar de regulação, considerando-se que esse conceito se refere, na acepção abordada no presente trabalho ao âmbito do Direito Administrativo por se tratar da ação do Estado em setores da vida pública, tais como a economia, a

saúde e demais serviços públicos e privados, convém que se apresente a definição utilizada na doutrina jurídica.

Assim, de acordo com Di Pietro, tem-se que “regular significa, no caso, organizar determinado setor afeto às agências, bem como controlar as entidades que atuam nesse setor” (DI PIETRO, 2015, p. 576). Calixto Salomão Filho, citado por Di Pietro, afirma que “regulação, em seu sentido amplo, abrangeria toda forma de organização da atividade econômica através do Estado, seja a intervenção através da concessão de serviço público ou no exercício de poder de polícia” (DI PIETRO, 2015, p. 576). Já de acordo com Alexandre Santos de Aragão (2002), a regulação tem três funções, que são: (a) a elaboração de regras, (b) a garantia de sua aplicação e (c) a punição de infrações.

Conforme expõe Dasso Júnior, no que diz respeito às atividades econômicas, “o fenômeno da regulação pode ser dividido em três grandes temas: política antitruste, regulação econômica e regulação não econômica” (DASSO JÚNIOR, 2012, p. 6). A política antitruste se destina a controlar o abuso do poder econômico por parte de empresas privadas quando a economia apresenta ambiente de concorrência imperfeita. A regulação econômica tem como objetivo regular as situações típicas de monopólio natural, isto é, os casos em que o Estado concede o direito de exclusividade sobre a exploração de um determinado serviço público. Nesses casos, combinam-se dois elementos que exigem a intervenção estatal: (a) a ação predatória e (b) as próprias características estruturais de determinados setores que impõem limites à concorrência. A regulação não econômica, por sua vez, visa realizar intervenções estatais na produção de modo que se possa reduzir, prevenir ou remediar possíveis danos sociais, inclusive os danos à saúde e ao meio-ambiente decorrentes dos riscos produzidos na produção de determinados bens (DASSO JÚNIOR, 2012).

Segundo Fiani, a regulação econômica se trata da “ação do Estado que tem por finalidade a limitação dos graus de liberdade que os agentes econômicos possuem no processo de tomada de decisões” (FIANI, 1998, p.1). Alexandre Santos de Aragão (2005) afirma:

A regulação [...] possui três principais searas: (a) a regulação dos monopólios, quando a competição é restrita ou inviável, evitando que eles lesem a economia popular, controlando os preços e a qualidade dos serviços ou produtos; (b) regulação para a competição, como

forma de assegurar a livre concorrência no setor privado e, no caso de atividades econômicas sensíveis ao interesse público, o seu direcionamento na senda deste; e (c) regulação dos serviços públicos, assegurando a sua universalização, qualidade e preço justo. (ARAGÃO, 2005, p. 24, 25)

Na mesma linha de raciocínio, Dasso Júnior apresenta uma tríplice divisão quanto aos seus objetivos da regulação, ou seja, “a regulação dos monopólios, a regulação para fomentar a competição e a regulação social (imposição de determinadas obrigações buscando atingir objetivos de caráter social ou de interesse público)” (DASSO JÚNIOR, 2012, p. 15).

2.1.2 Atividade inerente ao Estado

Em primeiro lugar, convém que se esclareça acerca do que se compreende ao afirmar que a regulação é inerente ao Estado. De acordo com o *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*, por inerente tem-se que aquilo “que existe como constitutivo ou característica essencial de alguém ou algo”, “que só existe em relação a um sujeito, a uma maneira de ser que é intrínseca a este” (HOUAISS et al., 2001, p. 1610). Desse modo, tem-se que a regulação é algo que só pode ser realizado pelo Estado. Mas qual seria a razão disso? Por que o Estado desempenha atividades, funções ou tarefas inerentes a si?

Ao explicar sua concepção de Estado, Thomas Hobbes parte de uma situação fictícia, que ele chama de estado de natureza, na qual os homens são livres e vivem em situação de igualdade. Entretanto, em sua vida não há estabilidade, pois não há garantias mínimas de segurança, pois “se dois homens desejam a mesma coisa, ao mesmo tempo que é impossível ela ser gozada por ambos, eles tornam-se inimigos” (HOBBS, 2000, p. 108).

Assim, conclui Hobbes: “desta guerra de todos os homens contra todos os homens também isto é uma consequência: que nada pode ser injusto (HOBBS, 2000, p. 110)”. Essa seria, segundo o autor, a vida em estado de natureza sem regras convencionadas, “quando não existe um poder capaz de manter a todos em respeito”. (HOBBS, 2000, p. 108).

Por essa razão, é necessário que ocorra a passagem do estado de natureza para o estado de sociedade com a constituição do Estado, pois é da “instituição do Estado que derivam todos os direitos e faculdades daquele ou daqueles a quem o poder soberano é conferido mediante o consentimento do povo reunido” (HOBBS, 2000, p. 145).

Falando mais especificamente, o Estado, enquanto instituição social, além de possuir o monopólio da força, deve garantir a manutenção das leis, da ordem e da estabilidade nacional. É ele o responsável por promover o bem-estar da nação e o responsável por resolver seus conflitos internos e externos, dado que “pertence ao poder soberano a autoridade judicial, quer dizer, o direito de ouvir e julgar todas as controvérsias que possam surgir com respeito às leis, tanto civis quanto naturais, ou com respeito aos fatos” (HOBBS, 2000, p. 148 e 149).

John Locke, assim como Hobbes, apresenta sua concepção de origem do Estado com um relato do estado de natureza, em que os homens seriam livres e iguais entre si, entretanto, sem a liberdade de prejudicar os demais seja em sua vida, saúde, liberdade ou posses. Em outras palavras, esse estado de liberdade, não é um estado de permissividade. Afirma Locke:

[...] o homem desfruta de uma liberdade total de dispor de si mesmo ou de seus bens, mas não de destruir sua própria pessoa, nem qualquer criatura que se encontre sob sua posse, salvo se assim o exigisse um objetivo mais nobre que a sua própria conservação. (LOCKE, 1994, p. 84).

Enquanto para Hobbes o que justifica a renúncia à liberdade em prol da instituição do Estado é a preservação da vida contra a violência, no pensamento de Locke “nenhuma sociedade política pode existir ou subsistir sem ter em si o poder de preservar a propriedade, e, para isso, punir as ofensas de todos os membros daquela sociedade”. Assim, para Locke é a preservação da propriedade que justifica a instituição do Estado (LOCKE, 1994, p. 133).

Do que foi exposto, pode-se concluir que o Estado tem atribuições inerentes, ou seja, que são próprias de sua natureza e função, que é exercer o monopólio da força, a fim de preservar a segurança, e garantir a manutenção das leis, da ordem e da estabilidade nacional. Do mesmo modo, retomando o ponto do presente item, é dito que a regulação é uma de suas atividades inerentes, pois o Estado a exerce de acordo com “regras emitidas por órgãos do próprio Estado, mesmo que deles

participem representantes de organismos intermédios da sociedade” (ARAGÃO, 2005, p. 33). Falando de outro modo, o Estado é o único ente que tem legitimidade para regular os serviços públicos, pois sua ação se justifica em razão do interesse público desempenhando, para tal, as funções da administração, legislação, jurisdição e de controle.

De acordo com Aragão (2005), a regulação é uma atividade inerente ao Estado em virtude da natureza de seus poderes, isto é, (a) o poder de editar a regra, (b) o poder de assegurar a sua aplicação e (c) o poder de reprimir as infrações. Segundo Floriano de Azevedo Marques Neto, o exercício da regulação se desenvolve por meio de:

[...] atividades coercitivas, adjudicatórias, de coordenação e organização, funções de fiscalização, sancionatórias, de conciliação (composição e arbitragem de interesses), bem como o exercício de poderes coercitivos e funções de subsidiar e recomendar a adoção de medidas de ordem geral pelo poder central. (MARQUES NETO, 2009, p. 7)

Conforme se observa, a regulação, embora envolva se constitua de atividade de natureza normativa, também envolve outras funções, tais como a de assegurar a aplicação da regra e a de impor sanções quando ocorrem infrações à mesma. Essas atividades são inerentes ao Estado em razão de sua própria natureza, visto que apenas o Estado tem legitimidade para o exercício de atividades de natureza coercitiva, adjudicatória, etc.

2.2 Delegação

Segundo o *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*, delegação significa “transmissão, transferência de poder, por meio da qual um indivíduo concede a outro a tarefa de representá-lo e agir em seu nome; procuração, mandato” (HOUAISS et al., 2001, p. 931). Em outras palavras, a delegação é o ato de delegar, transmitir, transferir o poder através da qual uma pessoa ou instituição permite que alguém a represente e resolva questões em seu nome. É o processo de transmitir certas tarefas e obrigações de uma pessoa para outra; em geral, de um superior para um colaborador.

Meirelles e Oliva (2006), referindo Weber, comentam que à medida em que as funções estatais se tornam cada vez mais complexas, surge à necessidade de conhecimento crescentes, mais especializados, o que justifica tanto a racionalização da administração quanto a “delegação de responsabilidades decisórias a corpos técnicos especializados” (MEIRELLES; OLIVA, 2006, p. 549). Entretanto, ainda segundo Meirelles e Oliva, Weber também considerava os aspectos perigosos dessa delegação, tal como segue:

[...] na medida em que essa delegação acabaria por corresponder à ampliação do espaço para o exercício da discricionariedade por parte dos burocratas, definia-se o risco de que decisões administrativas viessem a não espelhar as preferências políticas dos representantes eleitos, frustrando-se com isso a expectativa de que os interesses dos eleitores pudessem ser adequadamente concretizados em políticas públicas. (MEIRELLES; OLIVA, 2006, p. 549)

Segundo Meirelles e Oliva (2006), há três argumentos que explicam a delegação, a saber, (a) “a solução de problemas de impossibilidade de decisão no próprio corpo político em situações em que a definição de uma política, qualquer que seja, tem valor”; (b) “a transferência dos custos políticos da tomada de decisão para a burocracia”; e (c) “a necessidade de conferir credibilidade a determinadas políticas, isolando-as da descontinuidade gerada pela sucessão de mandatos eleitorais” (MEIRELLES; OLIVA, 2006, p. 555).

Um aspecto importante da delegação é a autonomia conferida ao agente ou ente delegado. Esse é um fator de grande responsabilidade, pois, em conformidade com o *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*, autonomia tem por significado a “capacidade de se autogovernar”, “faculdade que possui determinada instituição de traçar as normas de sua conduta, sem que sinta imposições restritivas de ordem estranha”, “direito de se administrar livremente, dentro de uma organização mais vasta, regida por um poder central” (HOUAISS et al., 2001, p. 351).

Assim, conforme o cenário que se está estudando, as agências reguladoras introduzidas no arranjo institucional brasileiro desde a reforma do Estado, durante a década de 1990, são atores dotados “de certo grau de autonomia para regularem as regras dos setores privatizados” (MENEZES, 2012, p. 30). Essa autonomia tem fundamento na própria delegação que as agências recebem do Estado.

Algo que se deve ter em mente ao falar de delegação, no que diz respeito às agências reguladoras, sua autonomia e delegação é que “a delegação de autoridade

às agências reguladoras é igualmente concedida pelo poder Executivo e Legislativo, tendo em vista o desenho institucional de separação de poderes do país” (MENEZES, 2012, p. 30).

2.3 Responsabilização (*Accountability*)

Campos (1990), referindo Frederick Mosher, apresenta a *accountability* “como sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo: como um conceito oposto a - mas não necessariamente incompatível com - responsabilidade subjetiva” (CAMPOS, 1990, p. 3). Desse modo, a *accountability* “acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou por algum tipo de desempenho” (CAMPOS, 1990, p. 4). Afirma Campos:

O exercício da *accountability* é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadão, entre burocracia e clientelas. O comportamento (responsável ou não responsável) dos servidores públicos é consequência das atitudes e comportamento das próprias clientelas. (CAMPOS, 1990, p. 6).

De acordo com Pinho e Sacramento, “a ideia contida na palavra *accountability* traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1347). Assim, o conceito de *accountability* deve ser considerado tanto em sua dimensão legal quanto em sua dimensão política, tendo como significado a responsabilidade de prestar contas dos atos praticados em nome do poder público a fim de alcançar credibilidade junto à sociedade. Na esfera pública, a *accountability* está vinculada à fiscalização, avaliação e também à ética no exercício da gestão dos bens públicos, pois, conforme dito, o significado remete à obrigação da prestação de contas de membros de um órgão administrativo ou de uma instituição representativa a instâncias controladoras ou superiores.

Para a eficaz realização de *accountability*, é necessário que haja transparência em seus dados e procedimentos. Sabe-se que, de acordo com o *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*, transparência é a qualidade daquilo que é

transparente, ou seja, “que apresenta clareza, exatidão” (HOUAISS et al., 2001, p. 2753).

Além de tudo, é importante considerar que a *accountability* é um processo com amplo caráter democrático e que se desdobra em etapas distintas etapas, tais como a informação correta e transparente aos cidadãos, a prestação de contas dos governantes e a sua responsabilização. Do mesmo modo, ocorre com as entidades que executam serviços públicos e estão submetidas à regulação estatal. Dessa forma, compreende-se que a transparência é uma das condições fundamentais para a concretização da *accountability*. Afirma Oliveira et al.:

Em contraponto à independência e autonomia, para possibilitar a participação da sociedade no processo regulatório, as agências contam com instrumentos de *accountability*, que conferem mais transparência nas ações praticadas por essas instituições, entre esses mecanismos, encontra-se a consulta pública, ferramenta utilizada por algumas agências com vistas a obter sugestões da sociedade, relacionadas a questões relevantes para o setor regulado. (OLIVEIRA et al., 2015, p. 2)

Tal como advertem Pó e Abrucio, “uma burocracia completamente autônoma, como todo poder autorreferenciado, traz riscos à sociedade e à democracia” (PÓ; ABRUCIO, 2006, p. 687). Assim, a relação entre a *accountability* e as agências regulatórias diz respeito à transparência. Assim, faz-se necessária a existência de mecanismos de participação da sociedade no controle das políticas públicas na intenção de proteger o interesse público do interesse privado. Conforme afirma Menezes:

Embora sejam entes autônomos, o controle e a prestação de contas dessas instituições, seja por parte dos cidadãos, dos políticos eleitos e das agências de controle horizontal, torna-se fundamental para a qualidade da democracia brasileira. (MENEZES, 2012, p. 30)

Desse modo, ocorreria redução na possibilidade de captura das agências regulatórias pelos agentes regulados, ou seja, as empresas da iniciativa privada ou de economia mista que prestam os serviços. Outro ponto importante é a possibilidade de diminuir a assimetria informacional visto que os consumidores dos serviços podem levar as suas demandas contra os entes regulados para as agências, etc.

2.4 Controle

Embora, como já foi visto, as agências reguladoras sejam delegadas e autônomas, dado exercerem atividades de natureza inerente ao Estado, a fim de que se possa diagnosticar possíveis falhas e mesmo a sua captura pelos entes regulados, é necessário que sejam objeto tanto de controle interno quanto externo. É importante considerar que, de acordo com o *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*, controle significa “monitoração, fiscalização ou exame minucioso, que obedece a determinadas expectativas, normas, convenções, etc.” (HOUAISS et al., 2001, p. 825).

2.4.1 Controle interno

O controle interno das agências reguladoras deve ter início pelas próprias, pois elas, na pessoa de seus gestores, são responsáveis pelo controle de legalidade dos seus próprios atos. Isso porque, enquanto entidades públicas, devem observar os princípios da Administração Pública, ou seja, Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, tal como expressos no Art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Assim, cada agência deve ser apta a fiscalizar a legalidade e adequação de seus atos, além de dever possuir estruturas internas de controle, tais como as corregedorias, a fim de, quando necessário, responsabilizar servidores e autoridades displicentes.

Neste caso, o controle interno também pode ser chamado de autotutela, que, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “corresponde ao poder que tem a Administração de rever os próprios atos, para corrigir ou anular os ilegais, bem como revogar os inoportunos ou inconvenientes, sem necessidade de recorrer ao Poder Judiciário” (DI PIETRO, 2015, p. 594-595).

2.4.2 Controle externo

O controle externo das agências reguladoras é aquele que pode ser exercido tanto pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas da União - TCU, tal como está expresso na Constituição Federal:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (BRASIL, 1988)

E, ainda, no Art. 71, a Constituição Federal complementa: “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União [...]” (BRASIL, 1988).

O controle externo também pode ser realizado enquanto Controle Jurisdicional, sendo que o entendimento é que o Judiciário pode exercer forte controle apenas em relação ao aspecto da constitucionalidade e legalidade dos atos das agências, mas não quanto à especificidade técnica (MARTINS, 2011).

Outra forma de controle externo é a que se dá por meio do Controle Social, que ocorre por meio de mecanismos que possibilitam aos particulares a participação direta e efetiva nas atividades desempenhadas pelas agências. As principais formas de controle social nas agências reguladoras se fazem são: (a) a participação em conselhos superiores ou conselhos consultivos das agências; (b) a participação em consultas públicas e audiências públicas; (c) a formulação de denúncias ou reclamações; e (d) por meio das ouvidorias (MARTINS, 2011).

Menezes (2012, p. 39) resume de modo gráfico e muito proveitoso a rede de controle das agências reguladoras tal como se encontra na figura 1.

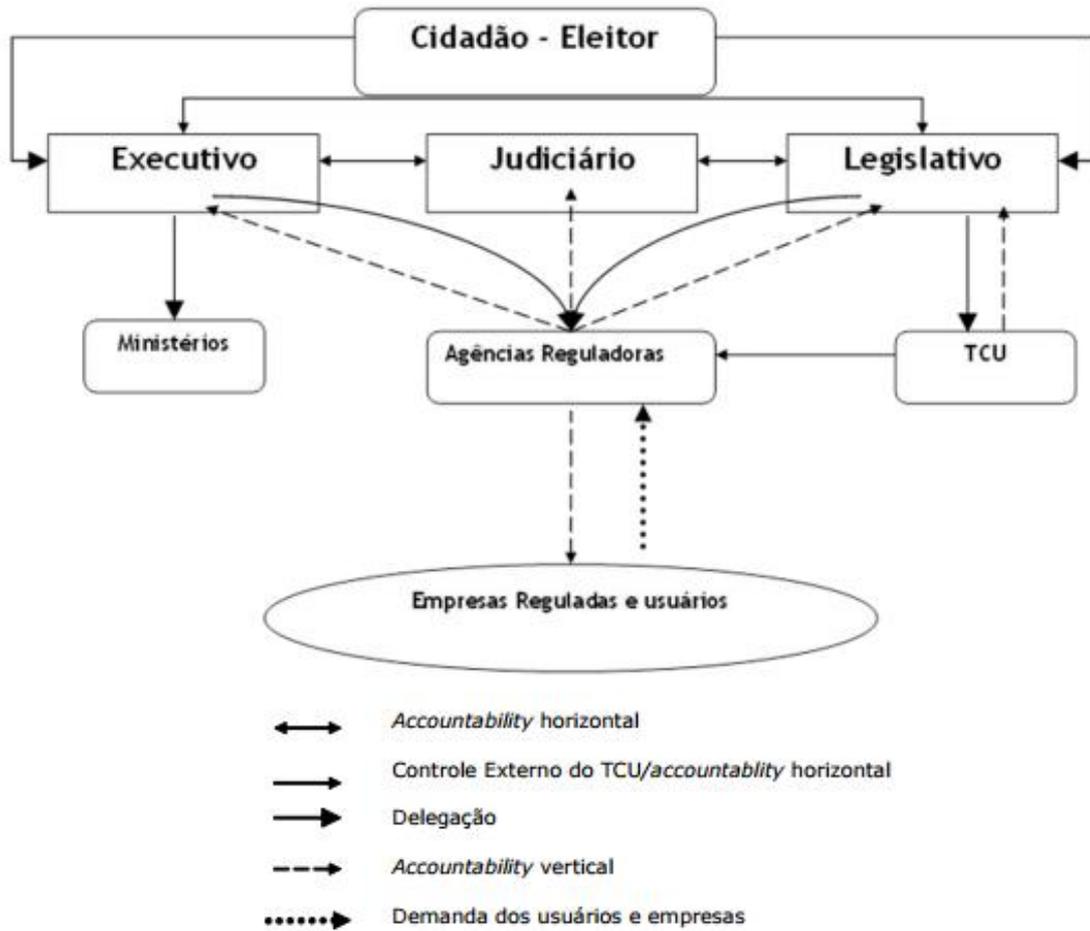


Figura 1 Rede de controle das Agências Reguladoras

3 DO ESTADO LIBERAL AO CONTEMPORÂNEO

No segundo capítulo, proceder-se-á uma breve exposição histórica das mudanças ocorridas na economia mundial desde meados do século XIX até os dias atuais.

3.1 O liberalismo nos séculos XVII e XIX

De acordo com Donald Stewart Junior, o “liberalismo é uma doutrina política que, utilizando ensinamentos da ciência econômica, procura enunciar quais os meios a serem adotados para que a humanidade, de uma maneira geral, possa elevar o seu padrão de vida” (STEWART JUNIOR, 1995, p. 13).

O papel do Estado é controlar e garantir o cumprimento dos contratos e promover a estabilidade oportunizando o desenvolvimento das relações privadas. Em outras palavras, ao Estado cabe garantir a segurança jurídica, sem, no entanto, controlar ou interferir no funcionamento do mercado nem da vida privada. Tal como afirma Stewart Junior:

Um sistema baseado na liberdade pressupõe, necessariamente, que não haja restrições à propriedade privada dos meios de produção e que haja plena liberdade de entrada no mercado. (STEWART JUNIOR, 1995, p. 72)

Ao defender o afastamento do Estado da vida econômica, o Liberalismo se fundamenta na compreensão de que a liberdade de mercado garantiria, por si, o equilíbrio entre a demanda e a oferta de empregos. Tal como explica Stewart Júnior:

O liberalismo, portanto, é uma doutrina voltada para a melhoria das condições materiais do gênero humano. Seu propósito é reduzir a pobreza e a miséria, e o meio que propõe para que esse objetivo seja atingido é a liberdade. (STEWART JUNIOR, 1995, p. 71)

Assim, a atuação do Estado em busca da manutenção da ordem econômica seria algo absolutamente dispensável e este seria relegado ao papel de conferir

segurança para o desenvolvimento das relações privadas no âmbito do mercado, ator principal dessa cena econômica. Sobre isso, esclarece Stewart Junior:

O papel essencial do governo é o de usar o aparato de coerção e compulsão para impedir- e eventualmente punir um cidadão que queira usar de violência ou fraude para atingir seus objetivos; é o de proteger e preservar a vida, a liberdade, a propriedade e a saúde dos indivíduos; é, por assim dizer, o de manter o ambiente institucional e o respeito às regras de modo a que possam florescer os talentos e as capacidades individuais. Em resumo: é o de prover a ordem e a justiça. (STEWART JUNIOR, 1995, p. 78)

Em outras palavras, no Liberalismo, há a ideia de Estado mínimo, ou seja, o Estado deve assegurar a paz e a segurança, tal como fora exposto por Hobbes e referido no capítulo anterior, além de relegar a atividade econômica para o setor privado.

Liberalismo é antes de tudo liberdade. Liberdade entendida como ausência de coerção de indivíduos sobre indivíduos. É a adesão ao princípio de que a ninguém é permitido recorrer à força ou à fraude para obrigar ou induzir alguém a fazer o que não deseja. (STEWART JUNIOR, 1995, p. 72)

Assim, os liberais são contrários ao forte controle do Estado sobre a economia e a vida das pessoas, podendo cada pessoa poder fazer livre uso de sua propriedade. A livre iniciativa é incentivada. Em outras palavras, o liberalismo defende a ideia de que o Estado deve dar liberdade ao povo, e deve agir apenas se alguém lesar o próximo. No mais, em boa parte do tempo, as pessoas são livres para fazer o que quiserem, o que leva a ideia de livre mercado.

De acordo com Nunes (2003), o liberalismo econômico teria funcionado devido às condições específicas dos séculos XVIII e XIX, pois a tecnologia industrial era relativamente rudimentar e os trabalhadores não estavam organizados, etc. Além disso, ainda segundo Nunes, “os governos – imunes às exigências e aos votos populares – podiam ignorar impunemente os sacrifícios (e os sacrificados) das crises cíclicas da economia capitalista, qualquer que fosse a sua duração e intensidade (NUNES, 2003, p. 22)”.

3.2 O cenário do século XX

O Estado Liberal predominou até o início do século XX. Entretanto, ainda no século XIX, o agravamento de problemas sociais acarretados pela Revolução Industrial e, no século XX, as mudanças de diversas ordens trazidas pela Primeira Guerra Mundial e pela Revolução Russa de 1917, e, mais tarde ainda, pela quebra da bolsa de valores de Nova Iorque, em 1929, fizeram com que a doutrina liberal entrasse em declínio.

Isso ocorreu em razão desse cenário conflituoso ter resultado em colapso social havendo fome e desemprego, o que exigiu que o Estado fosse mais atuante tanto na dimensão econômica quanto social a fim de amenizar os conflitos sociais. Assim, houve uma gradativa adoção de políticas intervencionistas, pois a situação mundial só viria a se agravar com a deflagração da Segunda Guerra Mundial, que resultou em mais mortes e mais dificuldades de toda ordem. Como descreveu Strathern (2003):

Não havia mais estradas de ferro a construir. Não havia investimento para erguer mais arranha-céus. (O *Empire State Building* foi concluído em 1931; sugestivamente, continuaria sendo o edifício mais alto do mundo até 1954). Que fazer com o vasto e desalentado exército dos desempregados — de mãos estendidas para pedir *dimes, pennies, centimes, piastras, annas...*? (STRATHERN, 2003, p. 176)

Neste período, um economista britânico chamado John Keynes via como solução para a Depressão o investimento. Segundo ele, a saída para os problemas seria o gasto, devia-se criar trabalho. E, como afirma Strathern, “na ausência de todo investimento privado, isso só podia ser feito pelo governo” (STRATHERN, 2003, p. 176).

Segundo Keynes, não se devia levar em conta o equilíbrio do orçamento, pois era necessário usar o dinheiro para criar projetos de obras públicas, construir estradas, escolas, hospitais, etc. Em 1933, o presidente dos Estados Unidos recém-eleito, Franklin D. Roosevelt, embora tenha sido criticado, pôs em prática a teoria de Keynes no *New Deal*.

Em julho de 1944, reuniram-se em Bretton Woods, em New Hampshire, nos Estados Unidos, os delegados de 44 países. Nessa ocasião, Keynes estava presente para ajudar a montar um plano internacional a fim de evitar uma outra Grande

Depressão. Nessa conferência, estabeleceu-se um Banco Mundial e um Fundo Monetário Internacional (FMI). Essas instituições supervisionariam o fluxo internacional de dinheiro e ofereceriam empréstimos a países em dificuldades para a cobertura de déficits comerciais. Entretanto, os empréstimos tinham como condição a realização, nos países necessitados, de políticas econômicas apropriadas para corrigir a situação. Assim, a partir da Conferência de Bretton Woods, comércio mundial estaria sob certo grau de controle de modo que se pudesse prevenir alguma catástrofe econômica global no futuro (STRATHERN, 2003). Segundo Strathern, a “era de Bretton Woods terminou de fato quando o presidente Nixon retirou o dólar americano do padrão-ouro em 1971” (STRATHERN, 2003, p. 181). E, nos Estados Unidos, a economia voltou ao Liberalismo.

No Brasil, durante o século XX, a história econômica foi predominantemente intervencionista, tendo, no início da década de 1990, se tornado neoliberal a fim de superar as dificuldades econômicas que foram se acumulando ao longo das décadas, vindo o Estado a se redirecionar para um papel regulador. Esse assunto será tratado com maior detalhamento no item 4.1 do presente trabalho, logo, a fim de evitar repetições desnecessárias, não será tratado aqui.

4 AGÊNCIAS REGULADORAS NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Neste terceiro capítulo, aborda-se a experiência americana das agências regulatórias em razão de, como já foi anteriormente referido, as agências brasileiras terem como parâmetro a experiência norte-americana. A história das agências será exposta a partir de um recorte compreendendo quatro fases, que são (a) o surgimento, no século XIX, (b) a segunda fase com o *New Deal*, após a quebra da bolsa de valores de Nova Iorque, (c) a terceira fase, que tem início na década de 1940, e (d) a fase atual, considerada a partir da década de 1960.

4.1 O surgimento no século XIX

De acordo com Melo (2001), as primeiras agências reguladoras foram criadas, nos Estados Unidos, ainda no final do século XIX. A razão disso foi que, no século XIX, os Estados Unidos apresentaram uma intensa atividade econômica, o que implicou no crescimento do setor ferroviário, que rapidamente ganhou importância passando a desempenhar um papel estratégico na sociedade americana. Isso porque, por volta de 1860, as empresas ferroviárias se tornaram o maior poder econômico dos Estados Unidos dado que gerava mais empregos que o governo, chegando a possuir aproximadamente 50.000 funcionários (JUSTEN FILHO, 2002).

Entretanto, esse crescimento acarretou também alguns “efeitos colaterais”, ou seja, com ele surgiu uma variedade de problemas, tais como a criação de cartéis e a fixação de preço. Primeiramente, tentou-se resolver os problemas por instrumentos legislativos, isto, pela elaboração de leis a fim de reverter esse quadro. Entretanto, isso não foi eficaz. Então, tendo como objetivo disciplinar e regular o setor ferroviário interestadual, em 1887, foi criada a primeira agência reguladora em nível federal nos Estados Unidos: a *Interstate Commerce Comissions* – ICC (JUSTEN FILHO, 2002).

Pouco tempo depois, em 1889, o Congresso dos Estados Unidos aprovou alterações à estrutura da *Interstate Commerce Comissions* – ICC conferindo-lhe

autonomia relação à atividade do Poder Executivo. Dentre essas alterações estão a autonomia orçamentária e a impossibilidade de demissão dos membros indicados para a agência (JUSTEN FILHO, 2002). Complementam Oliveira et al.:

Embora haja controvérsia acerca das motivações políticas específicas que induziram à criação da *Interstate Commerce Commission*, do ponto de vista normativo, a ideia geral que norteou a constituição de inúmeras agências reguladoras ao longo do século seguinte nos Estados Unidos foi a de remediar falhas de mercado e, em particular, o abuso de poder de mercado detido por alguns agentes econômicos. (OLIVEIRA et al., 2004, p. 24)

As primeiras agências reguladoras ainda dispunham de poderes limitados. Isso porque, como se sabe, nos Estados Unidos a atividade econômica era desempenhada pela iniciativa privada, tendo como “pano de fundo” o Estado Liberal, tal como descrito no capítulo anterior, ou seja, com pouca intervenção do Estado na economia, inclusive na prestação de serviços de interesse da sociedade, como o de transporte coletivo (JUSTEN FILHO, 2002). Acerca desse período, Melo comenta:

Essa primeira onda de mudança institucional corresponde à criação de agências de defesa da concorrência e controle de monopólios naturais. Os marcos centrais desse movimento são o *Interstate Commerce Act* (1887) e o *Sherman Antitrust Act* (1890). Um aparato administrativo *ad hoc* foi criado para a regulação da concorrência a partir dessas iniciativas. (MELO, 2001, p. 57)

Conforme se depreende dos próprios nomes, esses documentos têm como objetivo evitar a formação de cartéis ou qualquer tipo de acordo antiético entre as empresas que pudesse vir a restringir o mercado ou controlar suas posições privilegiadas. Desse modo, visam defender a livre concorrência, pois são leis antitruste. Como informam Oliveira et al., “em reforço a essa preocupação e na esteira do *Sherman Act* de 1890, em 1914 foi criada a *Federal Trade Commission* com o objetivo de combater práticas desleais de concorrência” (OLIVEIRA et al., 2004, p. 24).

Segundo Oliveira et al. (2004), nesta primeira fase, empresários insatisfeitos questionaram junto ao Poder Judiciário a atuação das agências reguladoras, seu poder e desempenho. O Judiciário, ao apreciar os questionamentos dos empresários, definiu os contornos da atividade das agências reguladoras e ainda estimulou, posteriormente, a adoção de legislação federal sobre o seu funcionamento.

4.2 Do século XX ao período atual

No início do século XX, os Estados Unidos já eram considerados, mesmo antes da Primeira Guerra Mundial, uma grande potência econômico-financeira e industrial do mundo. O seu período de prosperidade se estendeu até meados do ano de 1929 quando ocorreu o chamado “Crash” (quebra) da bolsa de valores de Nova Iorque. O impacto do desastre econômico foi profundo, pois, como afirma Strathern, o “livre-comércio e a democracia liberal pareciam ter fracassado” (STRATHERN, 2003, p. 170). Paul Strathern descreve o choque diante do colapso financeiro do seguinte modo:

Os economistas contemplavam, estarecidos. O que acontecera de errado com o mercado? A Grande Depressão continuava - quatro anos, cinco anos, seis anos - sem um sinal de recuperação. Mas isso simplesmente não podia acontecer. Segundo a Lei de Say, “a oferta cria sua própria demanda”. Que fora feito da mão invisível? Segundo Adam Smith e a tradição neoclássica, o mercado deveria ter finalmente se corrigido a si mesmo. E que dizer do ciclo comercial? Significava aquilo tudo que Marx tivera razão afinal de contas? Iria o capitalismo ser finalmente destruído por suas próprias contradições geradas internamente? (STRATHERN, 2003, p. 170)

Segundo Oliveira (2009), em razão da crise e com a consciência de que, naquele momento, o mercado era incapaz de se reerguer por si só, deu-se a necessidade de haver intervenção estatal na economia a fim de corrigir as falhas do mercado e também assegurar alguns direitos sociais à população. Esse cenário fez com que Franklin D. Roosevelt implementasse, em 1933, uma série de programas estatais de caráter intervencionista chamada de *New Deal*, baseada nos ensinamentos de John Maynard Keynes. Como informa Oliveira, é “justamente nesse período que as agências reguladoras ganham força e se proliferam nos EUA” (OLIVEIRA, 2009, p. 161). Comentam Oliveira et al.:

O advento do *New Deal*, em resposta à profunda crise econômica de 1929, expandiu a intervenção do Estado Americano na economia, sendo esta acompanhada do crescimento do número de agências reguladoras, amparado na crença de que o mercado desregulamentado produziria repetidas crises econômicas como a de 1929. (OLIVEIRA et al., 2004, p. 25)

De acordo com Oliveira et al. (2004), a expansão da atividade reguladora, que se deu por meio da criação de novas agências e também pelo fortalecimento do seu poder, recebeu reações contrárias, especialmente por parte dos agentes econômicos e da ordem dos advogados, pois não aceitavam a “concentração, em único órgão, dos

poderes de acusar e julgar (*prosecutorial and adjudicatory functions*)” (OLIVEIRA et al., 2004, p. 25). Entretanto, as agências sobreviveram aos ataques, pois, na época, o entendimento era de que a intervenção estatal garantia o bom funcionamento da economia. E essa intervenção se dava “por parte do Estado, exercida por meio de entes especializados no assunto, dotados de amplos poderes e discricionariedade técnica” (OLIVEIRA et al., 2004, p. 25). Informa Melo:

As instituições centrais do Estado regulatório americano moderno foram criadas nessa década: a *Securities and Exchange Commission* (SEC), a *Federal Power Commission* (FPC), a *Federal Communication's Commission* (FCC), a *Civil Aeronautics Board* (CAB) e a *Food, Drug and Cosmetic Agency* (FDA). (MELO, 2001, p. 57)

Essas novas agências estavam fortalecidas, pois exerciam funções legislativas, dado que possuíam grande autonomia para emitir normas, também tinham funções adjudicantes, ou seja, podiam arbitrar conflitos entre partes, além de desempenharem funções executivas, visto que implementavam decisões administrativas (MELO, 2001).

A terceira fase da história das agências reguladoras concentrou-se na área de regulação social e se estendeu até a década de 90 (MELO, 2001). Seu marco foi a aprovação de uma espécie de lei geral das agências, o *Administrative Procedure Act* (APA), em 1946, que foi aprovado por um comitê cuja criação fora determinada pelo então Presidente Roosevelt a fim de estudar as agências (OLIVEIRA et al., 2004). Explicam Oliveira et al.:

O APA definiu os contornos da atuação das agências, promovendo harmonização e assegurando maior transparência e participação da sociedade no seu processo decisório. Um dos deveres conferidos às agências foi o de disponibilizar ao público os documentos utilizados no seu processo decisório. Além disso, o APA distinguiu as duas formas de atuação das agências, o processo de elaboração da regulação (*rulemaking*) e o processo de julgamento de casos específicos, envolvendo a aplicação da regulação (*adjudication*). (OLIVEIRA et al., 2004, p. 26)

Assim, segundo Melo (2001) o modo de atuação das agências foi bastante alterado em razão do ambiente hostil à atividade regulatória, o que resultou na diminuição dos recursos organizacionais a sua disposição.

Segundo Oliveira et al. (2004), em relação ao processo de elaboração da regulação, o APA decidiu que as agências deveriam publicar no Diário Oficial dos Estados Unidos suas propostas de regulação a fim de oportunizar que as partes interessadas pudessem se manifestar a respeito por meio de comentários orais ou

escritos. Nos casos em que a agência, conforme sua lei de criação, deveria realizar suas decisões “*on the record after opportunity for agency hearing*”, ou seja, nos autos com a realização de audiências, o APA determinou que as referidas audiências fossem abertas ao público, de modo que se pudesse garantir o contraditório, tal como ocorre no processo judicial (OLIVEIRA et al., 2004).

Quando fosse o caso de julgamento de casos concretos pelas agências, nas mesmas situações em que houvesse audiências públicas, o APA determinou ainda que fosse realizado processo semelhante ao processo judicial, devendo esse ser conduzido por julgadores independentes - hoje denominados *administrative law judges* (juízes de direito administrativo), nos quais cabe sempre apelação à direção da agência” (OLIVEIRA et al., 2004, p. 26). Nesses casos, o Poder Judiciário deveria ainda verificar se a decisão da agência havia sido baseada “em evidência substantiva (*substantial evidence*) contida nos autos do processo” (OLIVEIRA et al., 2004, p. 27).

Além disso, o APA também decidiu que as funções de investigar e processar (*prosecution*) fossem separadas das funções de julgar (*decision-maker*). Desse modo, visava assegurar a imparcialidade do julgador (OLIVEIRA et al., 2004). E o Poder Judiciário deveria proceder à revisão judicial. A razão disso, segundo Oliveira et al. era:

[...] avaliar se a agência estava atuando de acordo com o mandato legal e se a ação da agência era arbitrária, por mero capricho ou se caracterizava abuso de discricionariedade (*arbitrary, capricious or an abuse of discretion*), hipóteses nas quais deveria ser revertida pelos tribunais. (OLIVEIRA et al., 2004, p. 27)

Oliveira (2009) explica essas alterações do seguinte modo:

Desta forma, além do exame da legalidade do procedimento adotado, o Judiciário poderia verificar a razoabilidade das decisões das agências. Quanto ao controle presidencial dos atos das agências, este é intensificado através da atuação do Escritório de Orçamento e Execução (*Office of Management and Budget – OMB*), encarregado de supervisionar as propostas orçamentárias das agências, e do Escritório de Informação e Regulação (*Office of Information and Regulation Affairs – OIRA*), vinculado ao OMB e responsável pela conformidade da atuação das agências com a política traçada pelo Presidente. (OLIVEIRA, 2009, p. 164)

Em suma, conforme se percebe, embora as agências fossem independentes e, assim, autônomas em suas decisões, criou-se vários mecanismos de controle a fim de evitar possíveis arbitrariedades como também a captura das agências pelos entes regulados. E isso vale tanto para as “*agencies*” quanto para as “*commissions*” existentes nos EUA, pois ambas são regidas pelo *Administrative Procedures Act* -

APA, que lhes conferia “um status de “quase-tribunal”, com procedimentos decisórios típicos de instituições judiciais” (MELO, 2001, p. 57).

Outro ponto apontado por Melo (2001) e que é bastante relevante para o presente estudo são duas características peculiares sobre o funcionamento das agências norte-americanas, a saber, (a) elas se subordinam ou respondem ao Congresso e não ao Executivo; e (b) têm autonomia para elaborar os seus próprios orçamentos e os enviam diretamente ao Congresso.

De acordo com Oliveira et al. (2004), após a aprovação do APA, por duas décadas, ocorreu uma cooperação pacífica entre os tribunais e as agências reguladoras. Embora houvesse críticas pontuais pelos juízes, não havia ataques frontais às agências, pois se compreendia que não havia problemas relevantes em seu funcionamento, apenas a necessidade de ajustes marginais para melhorar o seu desempenho. Dentre os ajustes, apontou-se que deveria haver (a) maior controle presidencial sobre as agências, (b) maior uso de princípios de eficiência administrativa, (c) a formulação de políticas mais claras e consistentes pelas agências, (d) diminuição dos altos custos e da longa duração dos procedimentos administrativos e, finalmente, (e) maior transparência na forma de influência dos agentes regulados sobre as decisões das agências (OLIVEIRA et al., 2004).

Entretanto, a partir de 1965, deu-se início a manifestações de desconfiança e perda de confiança popular em relação à atuação das agências e também em relação ao espírito de cooperação que havia se estabelecido entre elas e o Poder Judiciário. Além disso, na década de 1970, tem início, nos Estados Unidos, um amplo processo de desregulação das atividades econômicas (*deregulation*), o que fez com que as agências reguladoras reduzissem a sua atuação. Por essa razão, os tribunais começaram a impor controle maior e mais rigoroso sobre as atividades das agências. Oliveira et al. informam:

As críticas referiam-se à captura das agências pelas empresas reguladas, fazendo que as agências deixassem de agir na proteção dos consumidores e do interesse público. Os críticos clamavam por maior participação do público no processo decisório das agências, maior participação de defensores dos interesses dos consumidores, do meio ambiente e de outros direitos coletivos, pelo estabelecimento de um processo de decisão mais formal e documentado, e maior escrutínio pelo Congresso das políticas adotadas. (OLIVEIRA et al., 2004, p. 27)

O processo de participação popular na atuação das agências reguladoras se dá pelo fato de que a agência, ao adotar alguma regulação, só pode fazê-lo baseada em informações que constem dos autos do processo decisório. Essas informações devem ter sido disponibilizadas ao público, permitindo a todos os grupos interessados acesso aos subsídios necessários para que possam se manifestar da forma mais bem informada possível (OLIVEIRA et al., 2004).

O Congresso procede a fiscalização da atuação das agências por meio do *General Accounting Office* (GAO), cuja função é dar suporte ao Congresso fornecendo subsídios técnicos para que a citada fiscalização seja realizada de maneira eficiente (OLIVEIRA et al., 2004). Complementa Oliveira (2009):

[...] o controle parlamentar foi fortalecido com a necessidade de aprovação pelo Congresso, a partir de 1993, dos projetos e atividades das agências. Os regulamentos se submetiam ao controle prévio (*rules review*) -necessidade de exame do projeto antes de iniciar o procedimento regulatório - e posterior (*legislative veto*). (OLIVEIRA, 2009, p. 163)

O Poder Executivo supervisiona a atuação das agências por meio do *Office of Management and Budget* (OMB), que avalia a eficácia dos programas, políticas e procedimentos adotados pelas agências, além de avaliar suas demandas de recursos, estabelecendo prioridades que devem receber maiores dotações orçamentárias. A atuação do OMB em relação à atuação das agências reguladoras ocorre por meio do *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA), criado em 1981 para supervisionar a regulação adotada pelas agências reguladoras dependentes (OLIVEIRA et al., 2004). Complementam Oliveira et al.:

O OIRA revisa as regulações mais relevantes adotadas pelas agências e suas análises de impacto com vistas a: i) identificar decisões, regulações e políticas que não são consistentes com a lei; ii) coordenar as agências para dirimir quaisquer inconsistências; e iii) sugerir alternativas. A revisão exercida pelo Oira também permite que sejam garantidas a consistência, a credibilidade e a qualidade das regulações adotadas pelas agências dependentes. (OLIVEIRA et al., 2004, p. 40)

Além dos instrumentos de controle elencados, diversas Ordens Executivas foram elaboradas com a finalidade de restringir a autonomia das agências. No governo de Ronald Reagan, foram emitidas duas normas importantes, que são (a) a Executive Order nº 12.291 e (b) a Executive Order nº 12.498. Essas normas tinham por objetivo submeter os atos das agências à prévia aprovação do OMB (OLIVEIRA, 2009).

Em 1993, o então Presidente Clinton editou a Executive Order nº 12.866 (Regulatory Planning and Review), que determina que o Judiciário não poderia

invalidar os atos das agências quando se tratasse de caso ambíguo, ou seja, quando houvesse controvérsia, e também que a decisão administrativa tivesse se pautado pela razoabilidade (OLIVEIRA, 2009).

5 AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL

No quarto capítulo, será realizada uma divisão em duas partes: na primeira, será apresentado o cenário histórico-econômico do século XX a fim de que se compreenda a situação político-econômica que se desenvolveu então; na segunda parte, o trabalho foca na criação das agências reguladoras no Brasil, suas características e funcionamento.

5.1 O pano de fundo histórico

Embora a criação das agências reguladoras tenha se dado, no Brasil, no início da década de 1990, desde o início do século XX já era possível encontrar instituições que exerciam funções regulatórias sobre agentes de setores econômicos. Afirma Di Pietro que “no direito brasileiro, existem, desde longa data, entidades com função reguladora, ainda que sem a denominação de agências” (DI PIETRO, 2015, p. 576). Para exemplificar o que afirmou, Di Pietro cita as entidades às quais se referiu:

[...] no período de 1930-1945, o Comissariado de Alimentação Pública (1918), o Instituto de Defesa Permanente do Café (1923), o Instituto do Açúcar e do Alcool (1933), o Instituto Nacional do Mate (1938), o Instituto Nacional do Pinho (1941), o Instituto Nacional do Sal (1940), todos esses institutos instituídos como autarquias econômicas, com a finalidade de regular a produção e o comércio. Além desses, podem ser mencionados outros exemplos, como o Banco Central, o conselho Monetário Nacional, a Comissão de Valores Mobiliários e tantos outros órgãos com funções normativas e de fiscalização. (DI PIETRO, 2015, p. 576)

Segundo Di Pietro afirma, a novidade se dá em função do próprio nome “agência” que, segundo ela afirma “é um dos modismos introduzidos no direito brasileiro em decorrência do movimento de globalização” (DI PIETRO, 2015, p. 571) e que, segundo os doutrinadores Alexandrino e Paulo “foi importado do direito norte-americano, no qual é utilizado a expressão agencies” (ALEXANDRINO; PAULO, 2010, p.161).

As instituições citadas por Di Pietro (2015), conforme se pode depreender dos anos em que foram criadas, foram constituídas em um cenário histórico de Estado Interventor do governo de Getúlio Vargas. Tal como ocorreu nos Estados Unidos, e em outros países, após a Primeira Grande Guerra, o Brasil passou por dificuldades econômicas que precisaram ser sanadas. Assim, o perfil intervencionista se manteve pelos governos posteriores.

Segundo Bacha e Malan (1988), no cenário internacional, entre os anos de 1967 a 1982, registrou-se o acelerado endividamento dos países em desenvolvimento no mercado privado de crédito internacional. Na década de 1970, os países não produtores de petróleo tiveram sua dívida externa aumentada em 22% ao ano. Em 1975, o endividamento privado desses países já atingia o índice de 50% do endividamento total. Houve, então, o estrangulamento econômico e financeiro dos países em desenvolvimento devido às dívidas em relação aos bancos internacionais. Em razão disso, houve uma súbita e violenta elevação nos preços do mercado internacional, o que teve como consequência um desequilíbrio real global (BACHA; MALAN, 1988).

Entre os anos 1968 e 1973, o Brasil viveu o período chamado “milagre econômico” com uma taxa média de crescimento anual do PIB de mais de 11% e inflação em declínio. Esse período foi um marco, pois foi a primeira vez, desde 1930, em que o crescimento e a acumulação de capital não sofreram constrangimentos cambiais. Também neste período, o Brasil apresentou taxas de exportações com crescimento maior do que as do comércio mundial, o que significou uma substancial transferência de recursos reais para um país com capacidade de absorção elevada. Assim, tendo havido relativa recuperação da economia doméstica entre os anos de 1968 a 1970, o governo traçou planos de investimento público e privado, como se o problema de crescimento com restrição cambial tivesse sido resolvido. Até 1974, a dívida externa brasileira estava numa situação de acumulação “controlável” (BACHA; MALAN, 1988).

Já durante o governo Geisel, houve necessidade de mudança estrutural decidindo-se pela continuidade dos projetos anteriormente iniciados de substituição de importação em bens de capital e matérias-primas básicas, o que agravou a dívida. Embora os mercados internacionais privados de crédito não dependessem do superávit da OPEP para expandir seus empréstimos aos países em desenvolvimento,

ocorreu, naquele período, uma crescente elevação nas taxas de juros. Isso representou quase 70% da dívida externa bruta brasileira. Quando aconteceu o segundo^o choque do petróleo, a economia brasileira já estava mais debilitada e os juros internacionais dispararam, agravando a situação. Assim, apesar do significativo aumento nas exportações, o déficit comercial brasileiro aumentou em virtude de também haver aumento na quantidade de importações (BACHA; MALAN, 1988).

Em março de 1979, quando assume o general Figueiredo, assume também como ministro Delfim Neto, que afirmava estar comprometido com a promoção do desenvolvimento econômico. Neste ano, entretanto, houve um significativo aumento tanto das importações quanto da inflação. Em 1980, reconheceu-se a necessidade de renegociação da dívida externa, pois ela havia se tornado uma questão global, extrapolando os aspectos financeiros e afetando também os padrões de comércio e o estado da economia mundial (BACHA; MALAN, 1988).

Assim, no início da década de 1980, a economia brasileira enfrentou uma profunda recessão. O PIB apresentou crescimento irrisório enquanto que a taxa de desemprego teve a maior que a média para os países da OCDE. As taxas de juros dispararam e os empréstimos internacionais continuaram a se expandir até 1981. Mas, em 1982, alguns países deram início à renegociação de suas dívidas externas. Com os altos níveis nas taxas de juros internacionais a economia brasileira se tornou totalmente instável e vulnerável, principalmente depois da moratória mexicana. Além disso, o mercado financeiro internacional não mais retornaria ao seu padrão de empréstimos de antes de 1982, o que dificultou ainda mais a situação do Brasil, que continuava necessitando de empréstimos (BACHA; MALAN, 1988).

Em 1983, as projeções econômicas e a situação financeira do Brasil se agravaram. No exterior, houve especulação acerca da redução nas importações de bens de capital e o Brasil conseguiu diminuir seu déficit. Em 1984, o governo brasileiro apresentou o segundo volume de seu programa econômico. Entretanto, com as condicionalidades do FMI para conceder empréstimos, era difícil que o país pudesse crescer novamente de forma sustentável. Resumindo, o crescimento do Brasil teve seus custos e suas consequências (BACHA; MALAN, 1988).

De acordo com Sallum Júnior (1999), desde a década de 1980, a América Latina vem passando por inúmeros processos de transição política, cenário no qual se inclui o Brasil. A crise fiscal de 1984 foi a “pá de cal” sobre a desagregação política

sobre o desenvolvimentismo. Após, Collor eleito, seu governo teve inflexão liberal, mas essa não foi suficiente para lhe consolidar. Isso porque o seu governo contribuiu para aumentar as incertezas, visto que, para estabilizar a moeda, o Plano Collor pôs em xeque a segurança jurídica da propriedade privada congelando os preços e sequestrando e reduzindo parte dos haveres financeiros do empresariado e da classe média. Além disso, Collor também desistiu de construir no país uma estrutura industrial completa e integrada. Reduziu as despesas do Estado desorganizando a administração pública com dispensas arbitrárias e em massa de funcionários, além de tentar fragilizar as organizações operárias de oposição (SALLUM JR., 1999).

O governo de Fernando Henrique Cardoso, para o qual a interseção entre política e economia foi uma questão chave, se deu entre 2 etapas da transição: a para a democracia e a para além da Era Vargas. Seu fenômeno eleitoral teve 2 interpretações: (i) voluntarista, que afirma que Fernando Henrique Cardoso, por sua vontade, teria concebido o Plano Real para se eleger; e (ii) hiperestruturalista, que pensa ter sido a candidatura Fernando Henrique Cardoso gestada pelas novas elites dominantes para viabilizar, no Brasil, a coalizão de poder capaz de dar sustentação de permanência ao programa de estabilização hegemônico. Em suma, Fernando Henrique Cardoso seria um “demiurgo” ou joguete de movimentos estruturais (SALLUM JR., 1999).

O lançamento bem sucedido do Plano Real, realizado pelo então Ministro da Fazenda, fez dele, Fernando Henrique Cardoso, candidato e eleito Presidente da República. Seus dois mandatos, em suma, começam com o lançamento do plano e terminam quando se alterou de forma drástica o regime cambial do país. Sua característica mais forte era o Liberalismo Econômico e uma de suas prioridades foi o aprofundamento e expansão do MERCOSUL, que antes estava presente apenas como mercado que poderia ser levado em conta a competição, dando igual tratamento às empresas de capital nacional e estrangeiro (SALLUM JR., 1999).

Além disso, o governo de Fernando Henrique Cardoso foi marcado por um enorme programa de privatizações e de venda de concessões nos âmbitos federal e estadual. Frente às consequências disso, o governo tomou medidas como a criação e a desvalorização nominal e depois real, embora suave, do câmbio, aumentando tarifas alfandegárias para alguns produtos industriais e aumentou os empréstimos

realizados pelo banco nacional do desenvolvimento econômico e social com taxas de longo prazo (SALLUM JR., 1999).

De certa forma, o predomínio neoliberal fragilizou dramaticamente a economia nacional, ampliando o grau de dependência em relação ao sistema financeiro mundial. Durante o primeiro mandato, ocorreram inúmeras mudanças no sistema socioeconômico nacional e nas suas relações com o exterior decorrente da contribuição do governo. O objetivo central do programa era preservar a estabilidade monetária e mudar o padrão de desenvolvimento brasileiro. Em relação à questão social, o governo Fernando Henrique Cardoso não fez esforço algum para obter contribuição positiva de organizações societárias para a execução de seu programa. Um exemplo foi o Movimento dos Sem-Terra (MST) que se manteve na ofensiva durante o governo Cardoso e com alto grau de apoio popular (SALLUM JR., 1999).

Segundo Samuels (2003), embora Fernando Henrique Cardoso tenha deixado de resolver problemas importantes, seu governo se tornou expressivo em virtude de sua política fiscal, pois o Plano Real estancou a inflação, estabilizou a economia e deu condições ao governo federal de conter os gastos descontrolados dos Executivos estaduais e municipais, que tinham sido o principal fator de instabilidade macroeconômica. O sucesso se deveu em função de a receita fiscal ter crescido mais rapidamente que o PIB, o que gerou superávits orçamentários de cerca de 3% do PIB desde 1999. Em contrapartida, a dívida interna brasileira cresceu bem mais rápido que o PIB na gestão FHC, visto que o governo não teve como prover as urgentes necessidades sociais sem aumentar suas despesas, e a exigência de fazer superávits orçamentários dificulta a transferência de recursos para programas sociais (SAMUELS, 2003).

5.2 Agências reguladoras no Brasil

Como se depreende do exposto, o modelo intervencionista não tinha mais condições de resolver os problemas da economia que há muito tempo vinha estagnada e com altíssima inflação. O Estado monopolizava serviços ineficazes e que

acabavam por aumentar a dívida externa. Por essa razão, havia a necessidade de se “enxugar a máquina pública”, ou seja, reduzir o “tamanho do Estado.

Em 1990 surgiu o Programa Nacional de Desestatização, com o objetivo de realizar uma reforma patrimonial que se concretizou pela privatização de entidades estatais, e dessas privatizações que se seguiram, surgiu a necessidade de uma nova regulação, que foi delegada às agências criadas nos anos posteriores. Essa Reforma do Estado resultou na elaboração de várias emendas constitucionais a fim de permitir ao Estado a delegação da prestação de serviços públicos, até então prestados exclusivamente por entidades estatais, à iniciativa privada. Assim, por meio das emendas constitucionais nº 08 e 09 de 1995, o Estado estava autorizado a delegar os serviços de telecomunicações e a criar órgãos reguladores para os serviços delegados, tal como está expresso na Constituição Federal:

Art. 21. Compete à União:

[...] XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95) [...].

Art. 177. Constituem monopólio da União:

[...] § 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre:

[...] III - a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União; (Inciso incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995) [...].
(BRASIL, 1988)

A razão da intervenção estatal nas atividades da iniciativa privada se dá em função de que, embora as privatizações terem sido necessárias, a natureza dos serviços privatizados e a sua importância exigiam uma garantia de controle. Nesse contexto, se enquadram as agências reguladoras, conectando o poder público ao setor privado, que são os prestadores de serviços. Como afirma Peci (2007), “num brevíssimo período de tempo, o Estado brasileiro deixou de ser um grande produtor, controlador e gestor de serviços públicos e começou a assumir um papel importante na área de regulação” (PECI, 2007, p. 28).

De acordo com Nunes et al. (2007), em 31 de maio de 1996, o Conselho de Reforma do Estado recomendou os seguintes princípios para a construção do marco legal dos novos entes reguladores: (a) autonomia e independência decisória; (b) ampla publicidade de normas, procedimentos e ações; (c) celeridade processual e simplificação das relações entre consumidores e investidores; (d) participação de todas as partes interessadas no processo de elaboração de normas regulamentares,

em audiências públicas; e (e) limitação da intervenção estatal na prestação de serviços públicos, aos níveis indispensáveis à sua execução (NUNES et al., 2007).

Peci (2007) comenta:

Na prática, as agências independentes brasileiras estão vinculadas hierarquicamente (não estão subordinadas) aos respectivos ministérios e têm sido objeto de controle interno e externo. Medidas como estabilidade dos dirigentes, autonomia administrativa, financeira e técnica buscam dotar o modelo brasileiro de agência de maior independência. (PECI, 2007, p. 14)

Segundo Nunes et al. (2007), os reguladores deveriam promover a competitividade dos seus respectivos mercados, além de garantir o direito de consumidores e usuários dos serviços públicos, estimular o investimento privado, buscar qualidade e segurança dos serviços a menores custos possíveis para os usuários, assegurar a remuneração adequada dos investimentos realizados nas empresas prestadoras de serviço, dirimir conflitos entre consumidores e empresas prestadoras de serviço e prevenir abusos de poder econômico por agentes prestadores de serviços públicos. Para garantir a autonomia financeira dos novos órgãos reguladores recomendava-se sua organização sob a forma de autarquia (NUNES et al., 2007). Maurano (2006) aponta como competência das agências reguladoras as seguintes funções:

[...] implementar um programa regulatório (política pública de regulação) mediante: a) elaboração de regras gerais que disciplinem a atividade sob sua tutela (regulamentando a prestação de serviços públicos, definindo tarifas, etc.); b) controle da execução das atividades, recebendo e investigando denúncias e reclamações; c) aplicação de sanções aos agentes sob sua vigilância, nos termos da Constituição Federal, da lei de processo administrativo (Lei nº 9.787/1999) e de outras leis específicas; d) solucionando conflitos e questões controversas postas a seu encargo. (MAURANO, 2006, p. 82)

No que diz respeito às atribuições das agências reguladoras, Maria Sylvia Zanella di Pietro (2015) informa:

As atribuições das agências reguladoras, no que diz respeito à concessão, permissão e autorização de serviço público resumem-se ou deveriam resumir-se às funções que o poder concedente exerce nesses tipos de contratos ou atos de delegação: regulamentar os serviços que constituem objeto da delegação, realizar o procedimento licitatório para a escolha do concessionário, permissionário ou autorizatário, celebrar o contrato de concessão ou permissão ou praticar ato unilateral de outorga da autorização, definir o valor da tarifa e da sua revisão ou reajuste, controlar a execução dos serviços, aplicar sanções, encampar, decretar a caducidade, intervir, fazer a rescisão amigável, fazer a reversão de bens ao término da concessão, exercer o papel de ouvidor de denúncias e reclamações dos usuários, enfim exercer todas prerrogativas que a lei outorga ao Poder Público na concessão, permissão e autorização. (DI PIETRO, 2015, p. 580)

Nunes et al. (2007) afirmam que, a partir do processo de criação da Aneel, Anatel e ANP, deu-se o surgimento das autarquias especiais, significando a substituição do modelo endógeno de regulação realizado por departamentos da administração pública direta pela regulação exercida através de autarquias especiais (órgãos da administração indireta). A denominação especial foi uma forma encontrada para aumentar a autonomia da agência, principalmente financeira, sem infringir o direito administrativo brasileiro, sendo uma nova figura jurídica na Administração Pública Federal indireta. No que diz respeito à autonomia financeira, Maurano (2006):

Outro aspecto para caracterizar a independência das agências, é a autonomia financeira, assegurada pela disponibilidade de recursos humanos e infraestrutura material fixados em lei, além da previsão de dotações consignadas no orçamento geral da União, créditos especiais, transferências e repasses que lhe forem conferidos. (MAURANO, 2006, p.88)

Segundo Nunes et al. (2007), os atores fundamentais no processo decisório foram a burocracia ministerial, especialmente os Ministros de Estado e os Secretários Executivos, a burocracia dos órgãos reguladores existentes e as consultorias contratadas. Na tramitação dos projetos no Congresso Nacional, os principais atores foram os parlamentares, especialmente aqueles ligados à base aliada do governo e os Secretários Executivos dos ministérios (NUNES et al., 2007). Justen Filho informa:

A estruturação da agência deverá corresponder à complexidade das atribuições reservadas a ela. A dimensão quantitativa dos cargos será determinada em função da amplitude das tarefas que deverá desempenhar. A fixação dos requisitos de provimento e da remuneração terá de observar a atividade reservada à agência. Deverá respeitar-se o princípio da proporcionalidade, especialmente no ângulo da compatibilidade dos meios escolhidos com os fins buscados. Isso equivale a reconhecer a eventual necessidade de instituição de cargos de alta qualificação técnica, cujo provimento dependerá do preenchimento dos requisitos pouco usuais no âmbito da organização estatal. (JUSTEN FILHO, 2002, p.422)

De acordo com Nunes et al. (2007), o desenho institucional final das agências tem como denominador comum a previsão de autonomia e estabilidade dos seus dirigentes, a preocupação com a sua independência financeira, funcional e gerencial e, procedimentos de controle e transparência. Esse modelo de regulação por agências independentes foi difundido para outros setores, além da infraestrutura, originando a criação de mais sete agências independentes federais: a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Águas (ANA), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), Agência Nacional do

Cinema (Ancine), Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). Todas as agências apresentam o mesmo desenho institucional das três primeiras, ou seja, configuram-se como autarquias especiais, sendo o que basicamente, as distingue é o tipo de regulação que exercem, se econômica ou social (NUNES et al., 2007). No que diz respeito à autonomia das agências reguladoras, Maurano (2006) comenta:

É justamente o grau de especialização técnica empregado nas decisões destes órgãos que se valem muitos autores para defender uma margem de discricionariedade técnica às entidades reguladoras. Trata-se de um conceito bastante controverso que basicamente expressa a competência para tomar decisões que não sejam propriamente discricionárias, mas que se encontram fora do campo do controle jurisdicional pela especificidade da matéria envolvida, a qual só seria conhecida pelos administradores, técnicos, salvo nos casos de desrespeito aos standards contidos em lei. (MAURANO, 2006, p.89-90)

Segundo Nunes et al. (2007), as causas da expansão do modelo de regulação através agências independentes seriam: (i) nos setores de infraestrutura, a necessidade de conferir credibilidade regulatória aos investidores e agentes econômicos; (ii) na área social, questões de natureza administrativa e política, como necessidade de instituir órgãos administrativos mais flexíveis ou transferir os custos políticos de tomada de decisões impopulares do governo para órgãos técnicos independentes (blame shifting). No entanto, afirma o autor, não se pode dizer que há consenso teórico nem evidências empíricas suficientes na literatura sobre a verdadeira razão para a difusão do modelo de agências reguladoras independentes no Brasil (NUNES et al., 2007).

Nunes et al. (2007) afirmam que o novo modelo regulatório e, conseqüentemente, o desenho das agências reguladoras, continua em aberto, visto que as oscilações nas propostas de alterações do marco regulatório durante os primeiros anos do governo Lula e a real possibilidade de mudanças nas agências ao sabor da conjuntura evidenciam a fragilidade instabilidade institucional do novo modelo estabelecido. Além disso, a criação das agências prescindiu, até o momento, de um verdadeiro regime regulatório amplo, que desse sentido global à nova instância regulatória (NUNES et al., 2007).

No quadro a seguir estão as agências reguladoras que foram criadas no Brasil entre o final da década de 1990 e o início dos anos 2000.

Nome e sigla da Agência	Vinculo - Ministério	Ato de criação
Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL	Ministério de Minas e Energia	Lei 9.427, de 26/12/96
Agência Nacional de Telecomunicação - ANATEL	Ministério das Comunicações	Lei 9.472, de 16/07/97
Agência Nacional do Petróleo – ANP	Ministério de Minas e Energia	Lei 9.478, de 06/08/97
Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA	Ministério da Saúde	Lei 9.782, de 26/01/99
Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS	Ministério da Saúde	Lei 9.961, de 28/01/00
Agência Nacional de Águas - ANA	Ministério do Meio Ambiente	Lei 9.984, de 17/07/00
Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ	Ministério dos Transportes	Lei 10.233, de 05/06/01
Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	Ministério dos Transportes	Lei 10.233, de 05/06/01
Agência Nacional de Cinema - ANCINE	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	MP 2.228-1, de 06/09/01
Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC	Ministério da Defesa	Lei 11.182, de 27/09/05

Quadro 1 Relação das Agências Reguladoras

Fonte: Elaboração própria.

Em virtude da necessidade de se evitar, devido à grande especialização técnica, tanto (a) o insulamento burocrático da agência, o que dificultaria a sua avaliação por atores com menor conhecimento da área, quanto (b) a sua captura por grupos de interesse fortes vinculados às áreas, instituiu-se mecanismos de *accountability* nas agências reguladoras. Isso garantiria tanto o desempenho de suas funções quanto o seu escrutínio público. Os mecanismos de *accountability* referidos já foram expostos nos itens 1.3 e 1.4 do presente trabalho, sendo desnecessário que sejam repetidos.

6 COMPARAÇÃO EUA × BRASIL

Ao se propor uma comparação entre as agências reguladoras nos Estados Unidos e no Brasil, é importante ter em mente que elas foram instituídas em momentos

diferentes da história, ou seja, com pouco mais de um século de diferença, dado que as norte-americanas tiveram o seu primeiro exemplar ainda em 1887 e o Brasil em 1996.

Também a situação econômica entre os países, quando surgiram, foi diferente, pois, nos Estados Unidos, o cenário era do liberalismo, enquanto que, no Brasil, o cenário era de um neoliberalismo incipiente, visto que o país havia passado por um longo período de intervencionismo. Ou seja, as agências reguladoras no Brasil forma constituídas sob motivação totalmente distinta da que as originou nos Estados Unidos nos anos 1930. Naquele país, as “agencies” surgiram para regular setores que, antes, não se submetiam a nenhum tipo de regulação. Por aqui, as agências surgiram para regular setores que antes eram vinculados ao aparelho estatal.

O seu momento de proliferação, nos Estados Unidos, se deu na década de 1930, durante o *New Deal*, a fim de superar a crise econômica e social que se instalou com a Grande Depressão, após o Crash da bolsa de Nova Iorque, no ano de 1929. No Brasil, sua proliferação se deu a partir de sua criação, no período de desestatização, que se iniciou na década de 1990.

Em outras palavras, enquanto nos Estados Unidos as agências se fortaleceram e se multiplicam no momento em que o Estado viu a necessidade de se tornar interventor nas atividades econômicas, no Brasil, as agências são instituídas e se multiplicam no momento em que se percebe a necessidade da diminuição do intervencionismo estatal. Entretanto, em ambos os cenários, havia a insatisfação geral em relação ao modo como o Estado se posicionava frente à economia.

Ambos os países apresentam mecanismos de *accountability* e de controle tanto pelo Poder Executivo, quanto pelos Legislativo e Judiciário, além do controle propiciado pela participação popular. O que tem por objetivo tanto evitar o insulamento burocrático quanto a captura das agências pelos entes regulados. Embora sobre as agências reguladoras brasileiras haja um evidente controle político que limitou as atribuições do Poder Legislativo em comparação com o Poder Executivo no que diz respeito ao controle externo das agências.

Por fim, pode-se afirmar que a comparação com a história e o modelo das agências reguladoras dos Estados Unidos demonstra quão importante é a discussão sobre o legado e a contingência das instituições. Comparando as instituições, verificam-se semelhanças e diferenças entre as agências reguladoras do Brasil e dos

Estados Unidos que propiciam o entendimento da relação entre as Políticas Públicas formuladas e implementadas e as agências reguladoras brasileiras.

O Quadro 2 - Semelhanças entre as agências reguladoras BRASIL × EUA - a seguir, apresenta as principais dimensões nas quais não se reconhecem diferenças significativas entre as agências dos dois países. Essas dimensões se mostraram parâmetros úteis para a fixação de um quadro de referência para a comparação.

Dimensões	Brasil	Estados Unidos
Atividades Regulatórias	<i>Regulamentação e normalização; permissão, autorização e licença; fiscalização e controle; definição de tarifas; imposição de sanções e penalidades.</i>	<i>Regulamentação e normatização; permissão, autorização e licença; fiscalização e controle; definição de tarifas; imposição de sanções e penalidades.</i>
Direção	<i>Colegiada com um Presidente</i>	<i>Colegiada com um Chairman</i>
Nomeação	<i>Indicação pelo Presidente da República, com sabatina no Senado.</i>	<i>Indicação pelo Presidente da República, com sabatina no Senado.</i>
Escolha do Presidente	<i>Presidente da República</i>	<i>Presidente da República</i>
Decisões sobre matéria regulatória	<i>Por maioria por regime colegiado</i>	<i>Por maioria, em regime colegiado.</i>
Independência técnica e decisória	<i>Baseada no mandato fixo estável e na autonomia administrativa e financeira</i>	<i>Baseada no mandato fixo estável e na autonomia administrativa e financeira</i>
Procedimentalização	<i>Previsões gerais na Lei do Processo Administrativo (Lei 9.784, de 1999); Tendência à super procedimentalização</i>	<i>Previsões no Administrativa Procedure Act, de 1946</i>

Quadro 2 Semelhanças entre as agências reguladoras BRASIL × EUA

O Quadro 3 - Diferenças entre as agências reguladoras BRASIL × EUA - a seguir, é possível identificar as principais diferenças entre as agências dos dois países.

Dimensões	Brasil	Estados Unidos
Origem das Agências	<i>Reforma Regulatória da Década de 1990</i>	<i>Regulação das ferrovias, em 1887; Expansão a partir do New Deal, de 1933</i>
Audiências e Consultas Públicas	<i>Diferentes previsões para realização pelas agências; Uniformização prevista no PL 3.337/2004</i>	<i>Realizadas pelas agências desde o Administrative Procedure Act, de 1946.</i>
Controle pelo Executivo e Legislativo	<i>Ministérios supervisores com poucas condições para o acompanhamento; Eventuais convites aos dirigentes para participação em comissões do Congresso; Envio formal de relatório de gestão ao Tribunal de Contas da União (TCU); Apresentação de relatórios de atividades em audiências prevista no PL 3.337/2004</i>	<i>Office of Management and Budget (OMB) executa a coordenação e supervisão; Prestação de contas periódica às comissões temáticas do Congresso; Elaboração de relatórios de atividades; Auditoria e controle pelo General Accounting Office (GAO), do Congresso.</i>
Revisão Externa dos autos	<i>Possibilidade de Revisão pelo Judiciário</i>	<i>Previsão para Judiciário e Legislativo; Tradição de decisões judiciais sobre matérias regulatórias</i>
Relação com a Defesa da Concorrência	<i>Relação prevista para determinadas agências; Articulação prevista no PL 3.337/2004.</i>	<i>Relação presente desde o Sherman Act (1890), intensificada após a desregulação dos anos 1980.</i>
Reclamações dos Agentes e Cidadãos	<i>Ouvidorias em algumas agências recebem e encaminham as reclamações aos dirigentes; Independência e extensão a todas as agências previstas no PL 3.337/2004.</i>	<i>Administrative Law Judges independentes com função judicante nas agências, cabendo recurso aos commissioners.</i>

Quadro 3 Diferenças entre as agências reguladoras BRASIL × EUA

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através das pesquisas realizadas a fim de compor o presente trabalho foi identificada a complexidade do manejo do tema, sobretudo diante da carência de embasamento teórico nos materiais disponíveis, que não apresentam grandes profundidades de conteúdo, já que os estudos não apresentam elementos comparativos que ofereçam uma ótica geral e profunda sobre as políticas regulatórias dos países em questão.

Elencando algumas das constatações, foi possível notar que, durante a década de 1990, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o tamanho do papel do Estado passou a tomar-se um foco do debate institucional. No Brasil, bem como em outros países, não haveria mais espaço para o Estado como interventor em que passou a ser associado ao atraso social, à concentração de renda, à corrupção e à ineficiência econômica.

Neste contexto, fez-se necessário o ordenamento jurídico que permitisse o surgimento de um Estado regulador das atividades econômicas de relevante interesse público e dos serviços públicos que poderiam ser concedidos à iniciativa privada.

As agências reguladoras puderam então atribuir-se de poderes especiais, normativos, regulamentares e de mediação, que apresentam-se, otimizados no domínio de sua atuação, enquanto tais agências são munidas de um atributo que as tornam distintas dos clássicos órgãos reguladores, isto é, sua independência acerca dos poderes constituídos.

Foi possível constatar ainda que não é possível transferir de maneira integral um instituto desenvolvido em um Estado para a aplicação em outro que possua características culturais, sociais, econômicas e políticas muito distintas daquelas que se encontram presentes no país de origem.

Provém daí a importância de adaptar-se a um modelo e seus institutos na consolidação de uma modelagem própria que trate de respeitar as especificidades do Estado brasileiro. Isto porque o modelo nacional de agências reguladoras se encontra ainda em fase de formação, ao passo que a própria regulação também não é um conceito totalmente acabado, porém, prenuncia uma nova formação de Estado.

Existem projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional e propõem mudanças importantes no padrão corrente. Todavia, as agências reguladoras possuem ainda um modelo não consolidado no âmbito legal. Além de perseverarem os doutrinadores que fomentam tamanhas divergências quanto à forma que seria recomendável para a atuação das agências reguladoras.

Ainda que exista apenas uma previsão expressa na sede constitucional dos órgãos reguladores para os setores de petróleo e telecomunicações, não existem padrões para a formação de outros órgãos reguladores em demais setores e atividades, que sejam ditas por meio da legislação infraconstitucional.

Nota-se ainda uma inconstitucionalidade na estabilidade dos dirigentes, assim como na concentração de funções e poderes no espectro da atuação das agências reguladoras. De modo que todas as cortes constitucionais que são envolvidas em tais contendas, alegam a constitucionalidade das agências independentes com a utilização de um argumento análogo.

Deste modo, o pensamento maior da doutrina brasileira, passa a reconhecer que, atualmente o poder regulamentar poderia ser exercido pela presidência da república e também, como previsto na constituição federal, por ministros de Estado e demais entidades da administração pública. Por conta desta questão, não haveria um padrão para as agências reguladoras independentes que detivessem estas a competência de regulamentar, desde que no bojo de alguns limites sobre o alcance e o conteúdo das normas impostas.

Neste sentido, para que seja construída a equidade e justiça no modo de regulação, é essencial que haja a capacitação de uma equipe técnica no executivo e no legislativo, a fim de aprofundar-se quanto à elaboração e fiscalização de editais e contratos, além do acompanhamento da execução contratual.

Isto porque o Estado como regulador é um caminho sem volta, cabendo assim munir as agências reguladoras e tribunais de contas das devidas condições para que sua missão institucional seja cumprida na regulação e controle dos serviços públicos. E, finalmente, por conta da imprescindibilidade da independência das agências, é um quesito central para a consolidação de um novo modelo econômico esperado para o Brasil.

Para tanto, é preciso ter clareza e arraigar ao ordenamento jurídico, econômico, político e social, que tais entidades reguladoras são instrumentos de políticas de Estado que determinam-se em lei, consignando as premissas e intenções de que a nação, em dado momento histórico, deve consagrar as prioridades para o alcance de objetivos estruturais de longo prazo, tais objetivos que são maiores do que os circunscritos em políticas de determinados governos.

Embora as semelhanças das agências reguladoras do Brasil e dos Estados Unidos sejam muitas, já que as do Brasil são inspiradas no modelo norte-americano, o país vive ainda um momento de concepção da teoria de regulação setorial, por meio do modelo de agências independentes. Ao passo que o momento para doutrinar, legislar e aplicar o direito, agentes econômicos e administradores públicos passam a dedicar-se à consolidação do importante instrumento a favor da sociedade e do Estado.

Assim, foram apontadas deficiências, lançadas luzes para o aperfeiçoamento do modelo regulatório e para torná-lo mais eficiente, a fim de atender os novos desafios decorrentes do recente papel regulador do Estado, que privilegia a negociação entre as empresas reguladas e os usuários.

Conclui-se o presente trabalho com a crença de que tanto objetivo geral quanto específicos foram atendidos, bem como a problemática de pesquisa foi solucionada. Contudo, como não era de intento, o assunto não fora esgotado, fora dado um primeiro e importante passo para o fomento de conhecimento e estímulo para o aprofundamento no tema, que pode ser feito em estudos posteriores, que visem corroborar, refutar ou complementar as constatações obtidas até o momento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. São Paulo: Método. 2010.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

BACHA, Edmar L., MALAN, Pedro S. A dívida externa brasileira: do milagre ao fundo. In: STEPAN, Alfred (org.). **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 199-227

BARROSO, Luís Roberto. Constituição e ordem Econômica e Agências Reguladoras. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 1, fevereiro, 2005. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: outubro de 2015.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: setembro de 2015.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. In: **Revista Lua Nova**. São Paulo, CEDEC, nº 45.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: Quando Poderemos Traduzi-la Para o Português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 24(2)30-50 fev/abr.1990. Disponível em: <<http://admsp20061.wikispaces.com/file/view/Accountability-Quando+poderemos+traduzi-la+par+o+portugu%C3%AAs+-+Anna+Maria+Campos.pdf>>. Acesso em: novembro de 2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 20.ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 227; 281.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. **Estado regulador, regulação e agências reguladoras**: uma contribuição teórica a partir do caso brasileiro. Disponível em: <http://www.derecho.usmp.edu.pe/centro_derecho_economia/revista/febrero_2012/Estado_regulador_Aragon_Dasso_Junior.pdf>. Acesso em: outubro de 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FIANI, Ronaldo. **Teoria da regulação econômica**: estado atual e perspectivas futuras. Rio de Janeiro, UFRJ/IE, 1998.

GELIS FILHO, A. Análise comparativa do desenho normativo de instituições reguladoras do presente e do passado. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro 40(4):589-613, Jul./Ago. 2006.

GIL, A. L. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, E. G. M. Agências Reguladoras Independentes e o Tribunal de Contas da União: Conflitos de Jurisdições. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro 40(4): 615 - 30, Jul./Ago 2006.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. As Agências Reguladoras. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 6, mai/jun/jul de 2006.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. Coleção Os Pensadores. São Paulo, editora Atlas S. A, 2000.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. 1ª edição.

HUSSERL, E. **A Ideia da Fenomenologia**. Tradução: MORÃO, A. Lisboa: Edições 70, 1990.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito das Agências Reguladoras Independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Coleção clássicos do pensamento político. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. A nova regulação estatal e as agências independentes. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 73-5.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Finalidades e fundamentos da moderna regulação econômica. **Fórum Administrativo – FA**. Belo Horizonte: Fórum, ano 9, n. 100, jun.2009.

MARTINS, Marcio Sampaio Mesquita. Formas de controle interno e externo das atividades das agências reguladoras. **Revista Âmbito Jurídico**. Rio Grande, XIV, n. 84, jan 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8825>. Acesso em: outubro de 2015.

MEIRELLES, Fernanda; OLIVA, Rafael. Delegação e controle político das agências reguladoras no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 40(4):545-65, Jul./Ago. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n4/31595.pdf>>. Acesso em: setembro de 2015.

MELO, M. A. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Rev. Bras. Ci. Soc.** Vol. 16 nº 46 junho/2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v16n46/a03v1646.pdf>>. Acesso em: setembro de 2015.

MENEZES, Monique. O Papel do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União na Fiscalização das Agências Reguladoras: Abdicação ou Delegação de Poderes? **Revista Debates**. Porto Alegre, v.6, n.3, p. 29-52, set.-dez. 2012. 29. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/debates/article/viewFile/31611/23342>>. Acesso em: setembro de 2015.

NUNES, António José Avelãs. **Neoliberalismo e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

NUNES, Edson; RIBEIRO, Leandro Molhano; PEIXOTO, Vitor. Agências Reguladoras no Brasil. **Observatório Universitário**, Documento de trabalho nº 65. Jan. 2007.

OLIVEIRA, Gesner; WERNECK, Bruno; MACHADO; Eduardo Luiz. **Agências Reguladoras: A Experiência Internacional e a Avaliação da Proposta de Lei Geral Brasileira**. Brasília: CNI, 2004. Disponível em: <http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_24/2012/09/05/242/20121126162250255832e.pdf>. Acesso em: novembro de 2015.

OLIVEIRA, Juliana Ferreira de; BATISTA, Tayná Cruz; SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras. **Accountability e Controle de Agências Reguladoras: uma Análise da Participação dos Atores Sociais em Consultas Públicas da Anatel**. Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Contábeis – ANPCONT. IX Congresso ANPCONT. Curitiba – PR, 31 de maio a 03 de junho de 2015. Disponível em: <<http://congressos.anpcont.org.br/ix/anais/artigo/cpt-116-accountability-e-controle-de-agencias-reguladoras-uma-analise-da-participacao-dos-atores-sociais-em-consultas-publicas-d>>. Acesso em: novembro de 2015.

OLIVEIRA, R. C. R. O Modelo Norte-Americano de Agências Reguladoras e sua Recepção pelo Direito Brasileiro. **Revista da EMERJ**, v. 12, nº 47, 2009. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista47/Revista47_157.pdf>. Acesso em: setembro de 2015.

PACHECO, R. S. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro 40(4):523-43, Jul./Ago. 2006.

PECI, Alketa. Reforma regulatória brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento. **Revista de Administração Contemporânea**. vol.11 no.1 Curitiba Jan./Mar. 2007. <http://www.scielo.br/pdf/rac/v11n1/a01v11n1.pdf>

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 43(6):1343-1368, nov./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>>. Acesso em: novembro de 2015.

PÓ, Marcos Vinícius; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras:

semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. v. 40, nº 4, p. 679-98, Jul./Ago. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122006000400009&script=sci_arttext>. Acesso em: novembro de 2015.

SALLUM JR., Brasílio. O Brasil sob Cardoso, neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social**, Brasil, v. 11, n. 2, p. 23-47, out. 1999. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/ts/article/view/12305>>. Acesso em: novembro de 2015.

SAMUELS, David. A economia Política da Reforma Macroeconômica no Brasil, 1995 – 2002. Dados. vol.46 no.4 Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582003000400006&script=sci_arttext>. Acesso em: setembro de 2015.

SANTOS, V. dos; CANDELORO, R. J. **Trabalhos acadêmicos uma orientação para a pesquisa e normas técnicas**. Porto Alegre: Editora Age, 2006.

STEWART JUNIOR, Donald. **O que é o liberalismo**. 5. ed. rev. aum. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1995.

STRATHERN, Paul. **Uma Breve História da Economia**. Tradução: Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

VALÉRIO, Marco Aurélio Gumieri. Ainda sobre regulação e agência reguladora. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 787, 29 ago. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/7190>>. Acesso em: novembro de 2015.

MAURANO, Adriana. **A função normativa das agências reguladoras no Brasil e o princípio da legalidade**. São Paulo: Scortecci, 2006.