

Antagonismo, modernismo e inércia: a política regulatória brasileira em três atos

BRUNO QUEIROZ CUNHA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO / INSTITUTO DE ECONOMIA, PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO, RIO DE JANEIRO – RJ, BRASIL

Resumo

A política regulatória no Brasil avançou como resultado da alternância político-ideológica entre as coalizões políticas que governaram o país ao longo das duas últimas décadas. Contudo, esse não foi o único elemento a delinear a política. Desde a reforma de Estado dos anos 1990, a regulação está conceitualmente atrelada a uma lógica liberalizante da política econômica e é, do ponto de vista teórico, altamente dependente de correntes modernizadoras no campo da gestão pública internacional. A principal consequência disso são movimentos pouco estruturados e, em certo sentido, incoerentes em relação a essa política pública. Em diferentes momentos, assimilações de tendências globais modernizantes cederam lugar a antagonismos ideológicos ou períodos de significativa estagnação. Nesse sentido, o objetivo deste artigo é explorar os principais estágios da história recente da política regulatória brasileira, por meio do exame detalhado dos aspectos mais relevantes por trás dessa política pública. São apresentados os três atos que demarcam fases distintas e os problemas específicos que alteraram o núcleo da política de gestão da regulação. A relação entre Estado, mercado e sociedade é fundamental para entender a constituição dessa política pública, assim como o grau de assimilação e resiliência de ferramentas regulatórias adotadas pelo país. Ao final, é possível notar que a política regulatória ainda é parcial e deficiente, em nível federal, embora tendências claras já sejam perceptíveis, particularmente a permeabilidade a elementos de ressocialização e descentralização.

Palavras-chave: Política regulatória. Regulação. Reforma do Estado. Agências reguladoras.

Antagonism, modernism, and inertia: the Brazilian regulatory policy in three acts

Abstract

Regulatory policy in Brazil has evolved as a result of the political-ideological interchanges between political coalitions that have governed the country over the last two decades. However, this has not been the only element outlining the policy. Since the State reform in the 1990s, regulation has been conceptually attached to a liberalizing rationale of economic policy and it is, from the theoretical viewpoint, highly dependent on modernizing currents in the field of international public management. The main consequence of this consists in poorly structured and, to some extent, incoherent movements regarding this public policy. At different moments, the assimilation of modernizing global trends has lost ground to ideological antagonisms or periods of significant stagnation. Thus, this article aims to prospect the main stages of the recent history of the Brazilian regulatory policy by means of a detailed evaluation of the most relevant aspects behind this public policy. The three acts demarcating distinct phases and the specific problems that have changed the core of the policy for regulatory management will be introduced. The relation between State, market, and society is crucial to understand the creation of this public policy, as well as the assimilation and resilience degrees of regulatory tools adopted by the country. In the end, it is possible to notice that the regulatory policy still remains partial and deficient at the federal level, although clear tendencies are already perceptible, particularly the permeability to resocialization and decentralization elements.

Keywords: Regulatory policy. Regulation. State reform. Regulatory agencies.

Antagonismo, modernismo e inercia: la política regulatoria brasileña en tres actos

Resumen

La política regulatoria en Brasil ha avanzado como resultado de la alternancia político-ideológica entre las coaliciones políticas que han gobernado el país a lo largo de las dos últimas décadas. Sin embargo, este no ha sido el único elemento que delinea la política. Desde la reforma de Estado en los años 1990, la regulación ha estado conceptualmente vinculada a una lógica de liberalización de la política económica y es, desde el punto de vista teórico, muy dependiente de corrientes modernizadoras en el campo de la gestión pública internacional. La principal consecuencia de esto son movimientos poco estructurados y, en cierto sentido, incoherentes con relación a esta política pública. En diferentes momentos, asimilaciones de tendencias globales modernizadoras dieron lugar a antagonismos ideológicos o períodos de significativa estancación. En este sentido, el objetivo de este artículo es explorar las principales etapas de la historia reciente de la política regulatoria brasileña, a través del examen detallado de los aspectos más relevantes detrás de la misma. Se presentan los tres actos que demarcan fases distintas y los problemas específicos que han alterado el núcleo de la política de gestión de la regulación. La relación entre Estado, mercado y sociedad es esencial para comprender la constitución de esta política pública, así como el grado de asimilación y resiliencia de herramientas regulatorias adoptadas por el país. Al final, se puede ver que la política regulatoria todavía es parcial y deficiente, en nivel federal, aunque tendencias claras ya sean perceptibles, en particular la permeabilidad a elementos de resocialización y descentralización.

Palabras clave: Política regulatoria. Regulación. Reforma del Estado. Agencias reguladoras.

Artigo submetido em 28 de fevereiro de 2014 e aceito para publicação em 3 de dezembro de 2014.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395117190>



INTRODUÇÃO

Uma política regulatória trata da explícita e consistente atuação do Estado em prol da efetividade da regulação. Regulação esta que, simplificada, é entendida como a ação deliberada para a definição de critérios e condições de operação de atividades econômicas e sociais, de modo a alinhar o interesse privado ao interesse público. Assim definida, a regulação implica, sob um ponto de vista formal, hierarquia e legitimidade, o que leva a titularidade da intervenção regulatória a ser predominantemente vinculada a mandatos conferidos a organizações estatais.

Como será detalhado neste artigo, pode-se afirmar que apenas em 2003 o Estado brasileiro passou a se engajar na sistematização de uma política regulatória. O marco definidor coincidiu com a instauração de um grupo de trabalho interministerial cujo objetivo foi analisar possibilidades de aprimoramento institucional no funcionamento das agências reguladoras federais. Esse episódio, que resultou no envio ao Congresso Nacional da proposta de Lei Geral das Agências, por meio do Projeto de Lei (PL) n. 3.337/2004, será tratado neste texto como o primeiro ato na construção da política regulatória nacional. Foi nessa oportunidade que se introduziu, no âmbito do Governo Federal, organicidade e método para a reflexão acerca de uma política regulatória de caráter abrangente e transversal.

O segundo ato teve início com a criação do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (Pro-Reg), em 2007, e completou-se com o *peer review* realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre o regime regulatório brasileiro, divulgado em 2008. O terceiro ato, por sua vez, descortinou-se em

* Fonte da imagem: Freeimages. Disponível em <http://www.freeimages.com/>. Acesso em 25 maio 2016.

2013, com a criação do Plano Nacional de Consumo e Cidadania (Plandec), por meio do Decreto n. 7.963, de 15 de março de 2013. Esse plano influi na política regulatória nacional ao atribuir importância mais evidente ao consumidor. Em parte, repercute uma tendência internacional no campo da regulação, ao ressaltar a necessidade de maior envolvimento da sociedade como integrante do espaço regulatório (HANCHER e MORAN, 1989).

Essa trajetória da política regulatória estatal tem por linha de base a reforma do Estado ocorrida na década de 1990, haja vista o caráter modernizador que impôs à regulação estatal. Tal reforma demarcou a história da administração pública brasileira e ainda hoje consubstancia a referência institucional para o funcionamento da regulação no país. A despeito do impacto dessa reforma na estrutura administrativa brasileira, uma política pública de gestão da atividade regulatória, de caráter macroinstitucional, só adentrou de fato a agenda política posteriormente, no momento em que se lançou a iniciativa revisora das bases iniciais do modelo de Estado regulador vigente. Isso se deveu aos esforços do grupo de trabalho interministerial (GTI) de 2003, que revisitou boa parte das premissas da reforma dos anos 1990. A partir das discussões e conclusões desse GTI, passou-se a compreender o tema da gestão da regulação como um efetivo problema de políticas públicas.

Metodologicamente, é possível associar os três atos que se sucederam ao longo de pouco mais de uma década à construção teórica de Subirats (2006). Esses atos evidenciam tipos diferentes de alternativas para a definição de um problema público – o que, em si, determina a entrada de um tema na agenda de políticas públicas.

Na abordagem de Subirats (2006), questões ou temas ligados (i) a legitimidade e poder político, (ii) à valorização, no âmbito estatal, de debates tidos como “da moda” para a gestão pública e (iii) a situações que ensejam ou ameaçam ensejar crises induzem à constituição de problemas públicos – assim, desencadeiam ações políticas. De fato, verifica-se que o processo de proposição do PL n. 3.337/2004, que sucedeu ao trabalho do GTI de 2003, interligou-se a questões de legitimidade e poder político. Posteriormente, o surgimento do Pro-Reg em 2007 valorizou tendências em alta no campo da regulação e mostrou-se permeável a práticas internacionais tidas como modernizadoras – também influenciado por *peer review* realizado pela OCDE sobre o Brasil. Por último, o destaque dado ao tema da regulação no Plandec, cujo lançamento coincidiu com a retirada do PL n. 3.337/2004 da pauta do Congresso Nacional, foi, entre outros, a resposta governamental a uma situação com características de crise.

Uma das principais motivações do Plandec foi a elevada insatisfação com a baixa qualidade da prestação e oferta de alguns serviços regulados, o que se tornou evidente por pesquisas de opinião e índices avaliativos aferidos junto ao mercado consumidor. O grau de descontentamento dos usuários dos serviços foi suficientemente grande para que a pressão externa, tanto da sociedade como de entidades representativas e órgãos de controle, surtisse o efeito de destacar o tema da proteção dos consumidores na agenda da política regulatória federal.

A literatura brasileira, até hoje, deu pouca atenção aos eventos históricos e institucionais que constituíram etapas importantes nas fases seguintes às reformas estruturais e regulatórias dos anos 1990. Embora essas reformas, em si, estejam bem descritas na literatura, não bastam análises datadas e de abrangência restrita. É necessário avançar criticamente sobre as fases (ou atos) mais recentes da política pública no campo da regulação, problematizando-as.

Nesse contexto, a tese aqui defendida é que o arranjo institucional regulatório fruto das reformas dos anos 1990 foi alterado apenas marginalmente desde então, e isso tem consequências práticas. Se, por um lado, a relativa inflexibilidade do modelo pode ser vista positivamente, pois associada à estabilidade e ao gradualismo, por outro, tal fato pode denotar pouca permeabilidade a uma reflexão crítica e a ajustes corretivos necessários à atuação estatal.

Ao longo da última década, incursões revisionistas no campo da regulação respeitaram, talvez excessivamente, a linha mestra da estrutura erigida pela reforma regulatória dos anos 1990. Nem mesmo a alternância político-partidária em nível presidencial influiu no *modus operandi* da regulação. Por isso, o que se busca nas seções seguintes é evidenciar a resiliência desse modelo e suas nuances, além de suas principais consequências.

A REFORMA REGULATÓRIA COMO LINHA DE BASE: UMA INTERPRETAÇÃO CRÍTICA

O estudo da prática em políticas públicas deve estar referenciado a contextos nacionais e setoriais específicos. Por esse motivo, é fundamental observar a circunstância na qual se constituiu o ambiente institucional que conformou o atual regime regulatório brasileiro, assim como os alicerces teóricos que lhe deram estrutura.

Como inequívoca manifestação da proposta retórica governamental à época, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (Mare), em 1995, expressou predileção pelo modelo da administração pública gerencial – um neologismo derivado de padrões de reforma ao estilo *New Public Management* (NPM). Entre outros, o plano diretor, principal pilar da reforma administrativa dos anos 1990, reforçou a defesa do modelo de Estado regulador como o desenho estatal consistente com a administração gerencial.

Combinados, Estado regulador e administração gerencial emulariam uma nova gestão pública, com visão orientada a padrões, estratégias e ferramentas transferidas da administração privada. O objetivo maior, no campo da gestão pública, seria, assim, suplantar ineficiências e entraves da administração burocrática (de matriz weberiana), por meio de uma lógica modernizante, inspirada pela busca da eficiência. Ainda que a reforma do aparelho do Estado e a redefinição de seu papel regulador (ou reforma regulatória) não sejam coincidentes dentro do amplo projeto reformista estatal levado a cabo em meados da década de 1990, o plano diretor evidenciou a complementaridade entre ambos.

O modelo de Estado regulador que se buscou consolidar no Brasil à esteira de uma agenda de privatizações teve consequências tanto externas como internas no Estado. Esse modelo, cujos contornos são dados a partir da distinção com o Estado intervencionista, produtor ou “positivo”, caracteriza um tipo de Estado mais detido à normatização e ao monitoramento do que à produção de bens e serviços ou à intervenção direta na economia e na vida social (MAJONE, 1997). Como simboliza Moran (2003), é o tipo de Estado que assume a posição de “timoneiro”, livrando-se da extenuante função de “remador” – sendo a economia nacional o barco a ser posto em movimento. O novo modelo de Estado, portanto, estaria mais voltado a induzir o desenvolvimento, ao invés de produzi-lo diretamente.

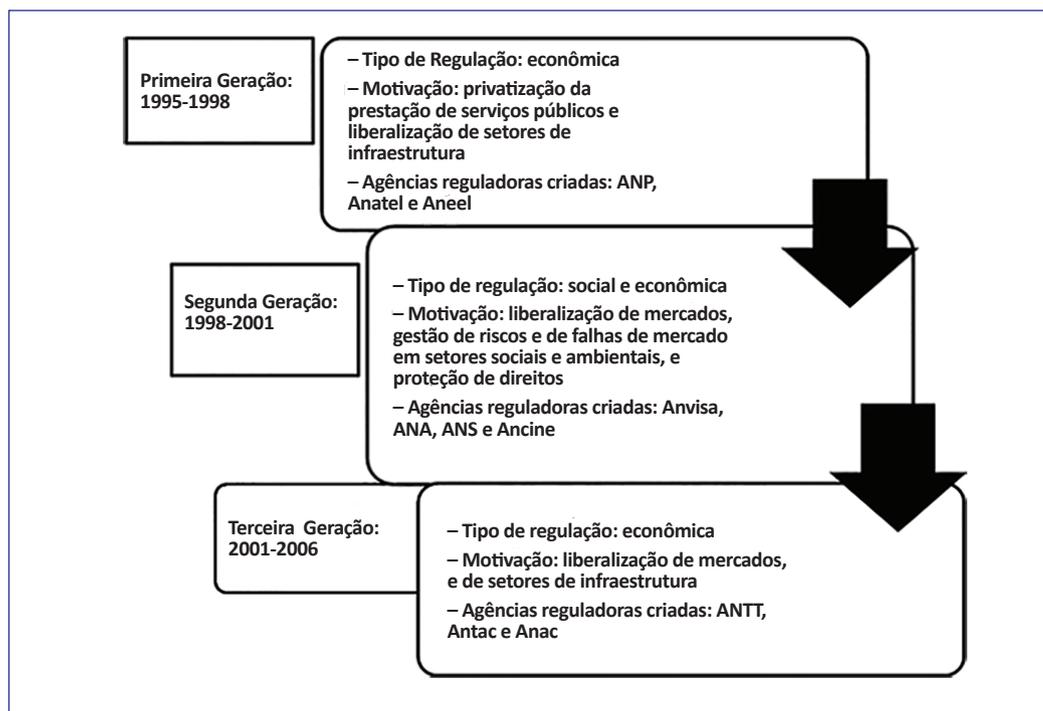
No Brasil, embora a realidade socioeconômica e institucional fosse largamente diversa do contexto vigente no mundo anglo-europeu na passagem dos anos 1980 para os 1990, foram experiências primeiro-mundistas que nortearam as reformas administrativas no campo da regulação. Nos países desenvolvidos, agiu-se para diminuir o tamanho do Estado e para gerar ganhos e eficiência econômica alocativa. Bresser-Pereira (2004), o *policy entrepreneur* da reforma administrativa brasileira nos anos 1990, declarava abertamente a predileção governamental pelo sistema anglo-saxão de reformas.

Na verdade, no Brasil e em diversos países latino-americanos, reformas gerenciais procuraram incorporar à prática governamental visões e conceitos de conteúdo neoliberal, para os quais padrões utilitaristas de competição, individualismo e racionalidade substantiva compunham o cerne do repertório de justificativas para a construção da nova agenda política. Em programas de inclinação neoliberal, a intervenção estatal é dirigida ao encorajamento de comportamentos essencialmente empreendedores, competitivos e comerciais (GILBERT, 2013). Nas palavras de Manzetti (1999), as reformas estruturais que predominaram na América Latina nos anos 1990 materializaram a oposição a posturas estatizantes e à ideia de “dirigismo” por parte do Estado.

No Brasil, alterações normativas, inclusive em nível constitucional, viabilizaram a combinação de privatizações, concessões à iniciativa privada e abertura de mercados ao capital privado, inclusive internacional. Concomitantemente, promoveu-se a reinstitucionalização do papel regulador do Estado, por intermédio da criação de agências reguladoras de caráter independente. A instauração dessas “organizações de propósito específico” também espelhou experiências de países avançados. Idealizou-se para a estrutura do Estado, nas palavras de Christensen e Laegreid (2006, p. 12), a “purificação” de funções estatais; ou, como descreve Flinders (2004, p. 522), sua “despolitização”, mediante a desagregação institucional.

Entre a segunda metade da década de 1990 e o início dos anos 2000, um conjunto de agências reguladoras foi criado no Brasil, sempre orientado pela lógica que fundamentou a reforma do Estado e a construção da agenda gerencial (MARTINS, 2006). A Figura 1 detalha a sucessão de etapas na criação de agências reguladoras federais.

Figura 1
Gerações de agências reguladoras independentes no Brasil



Fonte: Elaborada pelo autor.

É importante enfatizar que o modelo de agências reguladoras é tido, dentro da lógica anglo-saxã de Estado regulador, como uma peça-chave, pois supostamente viabiliza a desejada separação entre as decisões políticas e técnicas. Todavia, o modelo de agências independentes não deve ser visto como solução única, tampouco como inexorável, sob o ponto de vista da regulação das atividades econômicas. Sua adoção, no Brasil, decorreu de opção dos reformistas da época, alimentada pelo forte paralelismo criado com experiências de países avançados, notadamente Estados Unidos e Reino Unido. Contudo, vale ressaltar que a regulação, ou seja, o exercício da função regulatória pelo Estado e mesmo o Estado regulador, em seu caráter positivo e não normativo (YEUNG, 2010), já operavam no Brasil muito antes das reformas regulatórias e da implantação de reguladores independentes (CUNHA e RODRIGO, 2012; RAGAZZO, 2011).

A exemplo das transformações ocorridas no Brasil, a adoção de agências reguladoras constitui forte tendência em quase toda a América Latina. Se, por um lado, isso efetivamente repercute a decisiva influência anglo-saxã, por outro, difere das tradições administrativas germânicas e napoleônicas, para as quais o instituto das agências reguladoras independentes teve, comparativamente, menor influência (BIANCULLI, FERNANDÉZ-I-MARÍN e JORDAN, 2013).

Também se deve notar que existe uma série de fatores mapeados pela literatura que justificam a difusão das agências reguladoras pelo mundo, além da suposta separação entre o técnico e o político. Christensen e Laegreid (2006), por exemplo, argumentam que a criação de agências gera apenas um deslocamento da arena de disputas políticas, que sai do âmbito do governo central e seus departamentos. Flinders (2004), por sua vez, esclarece que essas organizações surgem primeiramente para servir de anteparos, ou zonas de contenção, em benefício dos atores políticos.

Principalmente no que diz respeito aos países em desenvolvimento, a importação do modelo de agências reguladoras esteve ligada a dependências teóricas e financeiras, associadas à pressão exercida por organizações do calibre do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da OCDE (ESTACHE e WREN-LEWIS, 2009; MARTINEZ-GALLARDO e MURILLO, 2011). Nas últimas décadas do século XX, esses organismos internacionais afiançaram a incorporação do modelo de Estado regulador de feições liberalizantes. Some-se a isso um sustentável “efeito bola de neve” de mimetismo institucional, que desencadeou a formação de um amplo consenso internacional a respeito desse tipo de reforma (THATCHER, 2002).

Na América Latina, correntes teóricas predominantes repercutiram teses também alicerçadas no modelo dominante de regulação (LEVI-FAUR e JORDANA, 2005). Em uma análise da influência do legado ideológico sobre processos de reforma na América Latina, Martinez-Gallardo e Murillo (2011, p. 353, tradução nossa) afirmam que “legados ideológicos proveram aos políticos regras gerais a serem seguidas na interpretação das escolhas institucionais acerca da regulação”. A dependência teórica, no contexto latino-americano, teve papel de destaque como indutora de reformas regulatórias.

Por esses motivos, não parece completa a visão que aponta a necessidade do estabelecimento de “compromissos críveis” (*credible commitments*) por parte do Estado, com a finalidade de potencializar a atração de investimentos privados, como o explicativo da adoção do modelo de agências reguladoras (GILARDI, 2002; LEVY e SPILLER, 1994; 1996). Essa tese é influente no Brasil (MELO, 2001; MUELLER e PEREIRA, 2002; PACHECO, 2005), embora existam visões divergentes sobre o mesmo fenômeno.

Prado (2012), por exemplo, critica a tese dos “compromissos críveis”, por considerá-la simplista e pouco explicativa da experiência latino-americana. Essa autora sustenta que tal tese não justifica a contento variações regionais, nacionais e mesmo setoriais na adoção de agências reguladoras, inclusive no Brasil (PRADO, 2012). Análise semelhante é realizada por Christensen e Yesilkagit (2010) – nesse caso, levando em conta o contexto europeu.

Portanto, não se deve ignorar a existência de visões empíricas menos normativas ou idealizadas acerca da difusão do modelo de Estado regulador pelo mundo. Isso é relevante porque a etapa seguinte, ou o primeiro ato, demonstra como o início da construção de uma política regulatória no país envolveu a crítica a modelos importados e ao objetivo de despolitização da regulação.

PRIMEIRO ATO – QUESTIONANDO PREMISSAS E RESULTADOS DA REFORMA REGULATÓRIA DOS ANOS 1990

Em políticas públicas, problemas são situações que proporcionam oportunidades de melhoria, ou, nas palavras de Subirats (2006), são discrepâncias superáveis. Foi com essa mentalidade que o GTI de 2003 funcionou. Criado por decisão do Presidente da República, seu foco principal foi a revisão do papel, do escopo e do padrão de funcionamento das agências reguladoras brasileiras. O relatório final do GTI ofereceu importante diagnóstico desses órgãos e manteve-se fiel ao objetivo de propor aprimoramentos ao modelo criado alguns anos antes.

O trabalho do GTI não se prestou, portanto, a desconstruir ou reformar mais profundamente o Estado regulador vigente à época, configurado anos antes, durante o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. O objetivo foi revisitar algumas das premissas, assim como o modelo de gestão da regulação do país. Embora divergências de ordem ideológica em relação à reforma regulatória dos anos 1990 permeassem o trabalho revisionista – e mesmo sua instauração –, as conclusões do grupo centraram-se no realinhamento institucional, programático e procedimental, em sintonia com as novas prioridades de governo.

A não transferência de substancial carga ideológica para as recomendações finais do GTI representou a resiliência e a ampla aceitação do modelo de agências independentes como instrumento de atuação estatal, mesmo em uma administração de centro-esquerda. Contudo, também se pode argumentar que isso apenas refletiu o reduzido impacto e a acanhada credibilidade experimentados por posicionamentos teóricos alternativos, no tocante à intervenção do Estado na economia. Nesse caso, o resultado dos trabalhos do GTI seria explicado, ao menos em parte, pela deficiência no poder explicativo de abordagens antagônicas ao *mainstream*; ou, ainda, pela deliberada interdição de debates antiliberalizantes, inclusive em círculos influentes de um governo de centro-esquerda. Esse diagnóstico, por sua vez, é coerente com a tese da dependência teórico-ideológica no campo das reformas regulatórias, já apresentada.

Contudo, também vale lembrar o amplo espectro político inclinado a aceitar reformas de conteúdo liberalizante. Segundo Radaelli e Meuwese (2009), reformas regulatórias obtiveram o patrocínio de diferentes tendências políticas, tanto à direita como à esquerda. Paes de Paula (2005), por sua vez, esclarece que o surgimento da chamada *terceira via*, partindo essencialmente de dentro da esquerda europeia, trouxe a agenda liberal e as reformas gerenciais para a pauta de debates e fóruns tradicionalmente esquerdistas.

No Reino Unido – modelo para reformas gerenciais mundo afora –, a vertente do Partido Trabalhista britânico liderada pelo primeiro-ministro Tony Blair cedeu à agenda neoliberal, adotando postura pragmática de continuísmo a respeito da administração

anterior, da conservadora Margaret Thatcher (FISHER e GILBERT, 2013). Já nos Estados Unidos se verifica longa, porém, persistente trajetória de retrocesso na capacidade de visões progressistas acerca da regulação de influir na agenda governamental (MCGARITY, SHAPIRO, BOLLIET et al., 2004).

A experiência brasileira recente mostrou que, ao optar por minimizar a influência de fatores ideológicos controversos, as principais falhas do modelo de agências encontradas pelo GTI disseram respeito apenas a aspectos institucionais e de gestão bastante específicos, particularmente na relação entre as agências, a administração central (ministérios) e a sociedade. Nesse sentido, o GTI recomendou o estabelecimento ou o retorno de certas funções cruciais aos ministérios, como a elaboração das políticas setoriais e a titularidade em contratos de gestão junto aos reguladores independentes. Além disso, o grupo se posicionou a favor da necessidade de fortalecimento dos quadros de servidores, tanto nas agências como nos ministérios, de modo que políticas setoriais e a atividade regulatória fossem mais bem definidas e empregadas.

O GTI foi enfático, ainda, na defesa de melhorias nos processos de controle social, a fim de proporcionar maior poder de participação aos usuários dos serviços regulados e transparência nas decisões regulatórias. Nesse sentido, apontou a importância das próprias agências custearem o trabalho de *experts* para defender os interesses e articular argumentos técnicos em favor de entidades consumeristas e de defesa dos direitos dos usuários.

Em síntese, embora o reexame produzido pelo GTI não tenha proposto a reversão da estrutura regulatória, nitidamente recomendou uma repactuação da atividade regulatória dentro do Estado e com a sociedade, via reorientação institucional. Após o relatório do GTI, o PL n. 3.337/2004 recebeu a maior parte das recomendações ali listadas. Esse PL buscou orientar a formulação de uma política regulatória mais abrangente, além de proporcionar materialidade à revisão de processos, procedimentos e premissas formatada pelo GTI.

O objetivo central do PL n. 3.337/2004 foi remediar lacunas deixadas no desenho original do modelo de agências no país, que não se fizeram acompanhar de mecanismos de coordenação sistêmica – portanto, deficiente quanto à instauração de uma política regulatória de natureza transversal. Como já apontado, reguladores independentes foram criados de modo a solucionar problemas específicos e setoriais (ou setorializados). Entretanto, não houve a articulação de uma política pública que orientasse sistêmica e organicamente o funcionamento do proposto Estado regulador, muito menos que homogeneizasse questões comuns a todas as agências reguladoras. Nesse sentido, mostra-se lúcida e ainda tempestiva a análise de Abranches (1999, p. 21-22, grifo nosso) sobre a falta de uma política regulatória, no país:

O governo brasileiro [...] não tem ainda uma concepção explícita da natureza operacional do novo Estado, nem de que modo a regulação deverá caracterizá-lo e de como essa regulação deveria ser exercida. [...] Cada nova proposta de regulação é feita sem um esforço de uniformização de visões (sobre o novo Estado e a nova sociedade imaginadas pelo grupo governante), de macro objetivos e de princípios. Não se trata de uma ortodoxia, que não funcionaria; o pressuposto é, ao contrário, a flexibilidade. *Estou falando de um conjunto coerente, minimalista, de princípios gerais e estratégicos, que enquadrasse todas as iniciativas governamentais de regulação quanto à natureza, escopo, objetivo, formato institucional e administrativo da regulação.* As especificidades seriam, evidentemente, levadas em consideração, porém, como exceção a princípios gerais válidos universalmente para o aparelho de Estado.

Ou seja, a onda de criação de “organizações de propósito específico” com funções regulatórias conviveu com a inação estatal na esfera mais estratégica dessa política pública, ligada à governança da regulação. Esse tema não foi diagnosticado como um problema de política pública – ao menos não com a intensidade suficiente para que alçasse à agenda de decisão. Por esse motivo, o PL n. 3.337/2004 representou um esforço corretivo relevante no campo da gestão pública, na medida em que almejou erigir uma política pública mais clara e horizontalizada para a regulação.

Contudo, a revisão institucional que o texto do PL n. 3.337/2004 propôs, não só em regras procedimentais e organizacionais, mas, também, em premissas do modelo regulatório, não obteve sucesso. A proposta não resistiu ao exame político e permaneceu imóvel no Congresso Nacional por sucessivos anos. Ao cabo, por iniciativa do próprio Poder Executivo, o texto desse PL foi retirado da pauta de tramitação do Congresso Nacional no início de 2013¹.

¹ Vale notar que o PL n. 3.337/2004 e seu teor ainda servem de referência para a discussão parlamentar acerca das agências reguladoras. A ideia de uma Lei Geral das Agências Reguladoras sobrevive, por exemplo, no PLS 52/2013, que se alinha ao projeto de lei de 2004.

SEGUNDO ATO – PROGRAMA TENTATIVO E RETORNO ÀS “BOAS PRÁTICAS”

O esforço de construção de uma política regulatória no âmbito federal encontrou novos ares em 2007. Nesse ano, iniciou-se a operação do Pro-Reg, criado pelo Decreto n. 6.062. O objetivo principal do programa era, como descrito no art. 1º do decreto, contribuir para a melhoria do sistema regulatório e para a promoção da qualidade regulatória. As ações envolveriam um esforço para melhorar a coordenação entre as instituições regulatórias federais, órgãos de governo relacionados à regulação e a sociedade civil.

O Pro-Reg foi impulsionado pela divulgação de um estudo da OCDE sobre o Brasil, em 2008. Em relatório, esse organismo internacional posicionou a regulação brasileira no contexto internacional da prática regulatória, a partir de uma perspectiva intermediada pela visão de “governo como um todo”. O relatório da OCDE e toda a articulação do Pro-Reg em torno do envolvimento dos reguladores brasileiros tinham o propósito de evidenciar a incoerência de reduzir o debate sobre regulação estatal apenas ao papel das agências reguladoras. Compreendeu-se, corretamente, que o sistema regulatório e mesmo as funções de normatização, controle e monitoramento, fiscalização, *enforcement* e sanção estavam alocadas em um conjunto maior de entidades governamentais do que simplesmente o grupo de agências reguladoras independentes.

O fato do Pro-Reg ter conseguido aliar suas propostas à notoriedade da OCDE conferiu-lhe, inicialmente, maior envergadura e a possibilidade de avançar na construção de uma política regulatória nacional. O tema da governança da regulação pôde, assim, ascender na agenda de políticas, embora ainda fosse prematuro afirmar que já se havia percorrido o percurso necessário à entrada na agenda de decisão. A conexão entre os elementos essenciais para tanto não havia sido completada.

Os elementos determinantes da entrada de um tema na agenda de decisão política são metodologicamente descritos por Kingdon (2003) e dizem respeito a: (i) problema; (ii) proposta de política pública; e (iii) receptividade na esfera política. Esses três elementos começaram gradativamente a ganhar forma com o advento do Pro-Reg e a intensificação do debate que o sucedeu, mas isso não ocorreu em caráter definitivo.

Como esclarece Kingdon (2003), situações que caracterizam conexões parciais entre os três elementos têm menores chances de ganhar prioridade em uma agenda de decisão. E isso tende a perdurar até que os canais finalmente se consolidem. Em particular, o elemento que diz respeito ao suporte político, no caso da política regulatória, parece o aspecto mais desafiador no Brasil (CUNHA e RODRIGO, 2012).

Segundo o citado relatório da OCDE, os objetivos específicos do Pro-Reg seriam o estabelecimento de um *locus* de coordenação e supervisão regulatória no país, além da introdução da ferramenta de Análise de Impacto Regulatório (AIR) como instrumento de orientação para a tomada de decisão regulatória. Esses tipos de objetivos são amplamente recomendados pela OCDE mundo afora e fazem parte de tendência internacional dominante. Há uma série de precedentes na adoção de ambos, notadamente nos países que integram a organização (SARAVIA, 2010).

A AIR, em particular, é ferramenta útil para racionalizar o processo regulatório, por meio do emprego de técnicas quantitativas e qualitativas que dimensionam o benefício líquido de opções de ação (RADAELLI e DE FRANCESCO, 2010). Há, portanto, um forte conteúdo técnico em sua aplicação e o resultado esperado é o ganho de eficiência e efetividade na intervenção regulatória, a partir de parâmetros avaliativos e indicadores pré-estabelecidos.

Todavia, o instrumento da AIR não é imune a críticas, como também não são as práticas internacionais difundidas sob o rótulo da “qualidade regulatória” (LODGE e WEGRICH, 2009). Embora seja coerente assumir que há correlação entre a melhoria do processo regulatório – objeto de medidas de “qualidade regulatória” – e uma regulação mais efetiva, ao cabo, mesmo em contextos avançados, como o europeu, as evidências relativas à causalidade entre os dois não são plenamente consistentes (RADAELLI e MEUWESE, 2009). Em países em desenvolvimento, há um problema adicional de *implementation gap*, ligado à falta de capacidade para a operacionalização de ferramentas do tipo AIR (PECI e SOBRAL, 2011).

Portanto, deduz-se daí que o Pro-Reg elegeu suas questões prioritárias em grande medida em virtude da assimilação de tendências internacionais dominantes. Subscreveu-se a debates “da moda”, na esfera da gestão pública (SUBIRATS, 2006). Nesse contexto, o trabalho da OCDE serviu de chancela a objetivos inovadores, por parte dos implementadores do Pro-Reg. Essa circunstância, contudo, não é exclusividade brasileira. A associação às boas práticas listadas pela OCDE detém simbolismo. A assimilação de suas recomendações no campo regulatório é tida como indicativo de que o país reconhece “a

importância de ser moderno” (LODGE, 2005). E isso independe do fato da subscrição ao “modernismo” estar mais na aparência que na substância.

Na prática, o que se verificou na trajetória brasileira foi que o processo de internalização das inovações modernizadoras no campo regulatório foi pouco estruturado e intermitente, o que comprometeu a assimilação das recomendações de boas práticas. Ou seja, a intenção de alinhamento a tendências internacionais no âmbito da gestão da regulação não alcançou a dimensão desejada, como obra do Pro-Reg.

Faz-se necessário esclarecer, entretanto, que não se almeja induzir, aqui, diagnóstico peremptório sobre o Pro-Reg. Ao mesmo tempo que o programa, ao menos até este momento, surtiu poucos efeitos na esfera da política regulatória federal, foi capaz de provocar o debate e a reflexão sobre a regulação de maneira diferenciada. Também mobilizou uma série de ações *bot-tom-up*, especialmente localizadas nas agências reguladoras federais. Não menos importante, o programa custeou ou estimulou o aporte de recursos a iniciativas de capacitação e treinamento em temas ligados à qualidade regulatória (CUNHA e RODRIGO, 2012).

O que não beneficiou o Pro-Reg e, de certo modo, impediu que a conexão entre os três elementos de Kingdon (2003) se completasse foi a falta de um sólido e inequívoco apoio político de prazo mais longo (CUNHA e RODRIGO, 2012). Não houve, por parte dos mais altos níveis políticos do Governo Federal, o encampamento pela causa. Por outro lado, também se nota a inexistência de um *policy entrepreneur* claro que pudesse reduzir resistências ao avanço da agenda da qualidade regulatória no país.

TERCEIRO ATO – O CONTRAMOVIMENTO CONSUMERISTA

O fato do avanço da agenda de qualidade regulatória ter sido obstruído pode ser visto como um dos motivadores do terceiro ato. Ele reflete diretamente a deterioração da relação entre empresas reguladas e usuários dos serviços. O Estado, por seu turno, não foi capaz de vencer a inércia e mediar antecipadamente o conflito entre essas partes, o que contribuiu para a formação de um ambiente de relativa crise. Este terceiro ato, assim, repercute a crescente insatisfação por parte de usuários de serviços regulados, os quais registraram em grandes números as queixas a respeito da baixa qualidade dos serviços.

A entrada do tema da proteção dos consumidores pelas agências reguladoras na agenda pública como consequência de resultados ruins em indicadores de qualidade também encontra eco na abordagem de Subirats (2006), a exemplo dos dois atos anteriores. O esquema teórico desenvolvido por esse autor aponta que uma das razões que podem fazer com que um tema se torne um problema público e, assim, passe a compor um programa de ação, é justamente quando se percebem níveis de crise. Nesse caso, as circunstâncias tornam o problema especialmente visível dentro de uma problemática mais geral.

Foi nesse contexto, e também como resposta do Governo Federal a interrupções forçadas na prestação e na oferta de serviços regulados – derivadas primeiramente de decisões tomadas por Procons e pelo Poder Judiciário de alguns estados da Federação –, que se fez publicar o Plano Nacional de Consumo e Cidadania (Plandec), por meio do Decreto n. 7.963, de 15 de março de 2013. Essencialmente, o plano é a materialização de uma política pública de defesa dos consumidores.

Dos três eixos de atuação que compõem o plano, um diz respeito a “regulação e fiscalização”. Além da ênfase no aprimoramento de aspectos fiscalizatórios, sancionadores e reparatórios contidos nesse eixo, há elementos voltados ao processo de produção da regulação, vistos pelo lado da demanda (consumo). Aqui, destaca-se a ação de “instituição de avaliação de impacto regulatório [AIR] sob a perspectiva dos direitos dos consumidores” (Decreto n. 7.963, art. 6º, I). Esse dispositivo expressa nitidamente o viés do Plandec.

Ainda no plano, previu-se a criação do Observatório Nacional das Relações de Consumo e, dentro dele, do Comitê Técnico de Consumo e Regulação. Presidido pelo Ministério da Justiça, o comitê conta também com representantes de ministérios supervisores e de quatro agências reguladoras: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). Esses quatro órgãos reguladores administram setores para os quais se registram os maiores números de queixas e reclamações, e o fato de estarem expressamente designados corrobora o propósito reparatório e consumerista do Plandec.

O que está ainda mais nítido no Plandec é a mudança vetorial ali incorporada: consumidores passam para o primeiro plano. Em nenhum momento, ao longo dos dois atos descritos acima, conferiu-se tamanha importância ao papel ativo dos usuários e consumidores no processo de melhoria da regulação. Antes da edição do Plandec, o que havia sido desenhado teve por foco principal o processo regulatório ou questões institucionais e organizacionais ligadas ao controle social. O PL n. 3.337/2004, em especial, estava inserido nessa lógica. Para fins comparativos, o Quadro 1 descreve as principais diferenças entre aquele PL e o Plandec.

Quadro 1
Comparação entre o PL n. 3.337/2004 e o Plandec: aspectos regulatórios

Itens	PL n. 3.337/2004	Plandec
Objetivo geral do instrumento	Redefinição institucional do funcionamento das atividades regulatórias	Melhoria dos serviços e da efetividade da regulação
Finalidade específica	Aprimoramento da gestão e dos processos regulatórios	Empoderamento dos consumidores e articulação governamental pró-consumo
Usuários dos serviços regulados primeira-mente como...	Cidadãos	Consumidores
Tipologia da relação entre regulador e usuário	Lastreada no controle social e accountability	Mediada pela troca de informações e educação para o consumo
Órgãos centrais	Casa Civil da Presidência da República	Ministério da Justiça

Fonte: Elaborado pelo autor.

As diferenças entre os dois projetos são tão significativas que os tornaram mutuamente excludentes, inclusive aos olhos do Governo Federal. O Poder Executivo, em um duplo movimento, retirou o PL n. 3.337/2004 de tramitação no Congresso Nacional ao mesmo tempo que publicou o Plandec, em março de 2013. O PL n. 3.337/2004 tinha em si um espírito de mudança de orientação programática e institucional, em relação à regulação. Essa posição foi sendo atenuada ao longo do Governo Lula, e assim continuou no Governo Dilma. Divergências ideológicas também passaram definitivamente para segundo plano.

No caso do Plandec, a crise gerada pela má avaliação dos serviços regulados pelos usuários teve, além de um traço de contramovimento decorrente de pressões exercidas por atores relevantes, um conteúdo de política econômica. A necessidade de assegurar a manutenção do padrão de consumo da população não é apenas uma agenda consumerista, mas, também, uma proteção contra ameaças ao crescimento econômico, via impactos indesejados na demanda agregada. Isso não deve surpreender, pois o critério econômico tende a dominar no planejamento de políticas públicas (SARAVIA, 2006).

A despeito do Plandec ainda não ter produzido efeitos práticos contundentes, o mais relevante é seu caráter inovador, consistente com a natureza descentralizada da regulação. O plano detém condições de contribuir para o fortalecimento do que Black (2002) trata como “sociedade reguladora”. Esta nada mais é que a coletivização e o reconhecimento do caráter descentralizado, difuso e político da regulação, para a qual múltiplos atores contribuem e têm poder de influência.

O Brasil encontra-se atualmente num estágio que coincide tanto com o ressurgimento de políticas e projetos calcados em maior ativismo estatal como, passadas duas décadas, com a decantação dos efeitos da reforma do Estado (EVANS, 2010; BOSCHI, 2011; TRUBEK, GARCIA, COUTINHO, et al., 2013). Nesse contexto, também se intensificam as discussões acerca da ressocialização e da repolitização de espaços e arcabouços tidos como inerentemente tecnocráticos ou neoliberais, inclusive o exercício da função regulatória estatal (PROSSER, 2006; DUBASH e BRONWEN, 2012; BAKKER e YATES, 2014). O Plandec parece apontar nessa direção e resultar, ao menos em parte, desse novo ambiente².

² O Plandec também se somou ao amadurecimento do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) e a alterações internas em algumas agências reguladoras no sentido da criação de áreas próprias, com relevância organizacional, para lidar com questões relativas à defesa do consumidor, tanto pontuais quanto sistêmicas.

CONCLUSÃO

O fluxo de políticas públicas é geralmente teorizado como um ciclo de fases que se interligam de modo coerente. Ocorre que o processo real das políticas não é estável, mas, sim, repleto de potenciais conflitos e descontinuidades. Uma visão pragmática das políticas públicas nos leva a constatar que as dinâmicas não são bem comportadas. Na verdade, o que predomina é que a política seja desenhada em um processo de idas e vindas no qual várias fases se confundem ou subvertem a ordem teórica das etapas.

No caso da política regulatória do Brasil, esse quadro é claramente perceptível. Partindo de uma situação institucional vinculada a uma visão minimalista de Estado, na qual se abdicou de uma política regulatória transversal consistente e preteriu-se a função de planejamento estatal, sucederam-se importantes estágios de mudança, os quais foram demarcados neste artigo. A continuidade do processo de elaboração e formulação de partes relevantes da política regulatória nacional resultou de diagnósticos sucessivos que apontaram novas necessidades.

A divisão em atos, neste texto, serviu para ilustrar não um quadro de linearidade, mas, sim, um conjunto de episódios de revisão de teses ou mesmo de subscrição a novos modismos, no campo da gestão pública. Isso se deveu tanto a alterações de coalizões políticas no poder e à consequente redefinição de prioridades de governo quanto à contestação de ideias.

Em geral, nota-se que poucas modificações foram promovidas no arranjo institucional do modelo de Estado regulador consolidado especialmente em virtude da ampla reforma do Estado dos anos 1990. O aspecto positivo é que isso assegurou estabilidade e gradualismo no Brasil. Do lado negativo, atestou a incapacidade política de promover aprimoramentos e de testar novos conceitos na prática – ou mesmo o desinteresse quanto a isso.

Embora não se esteja diante de uma política pública em perfeita implementação no país, a sequência de esforços no campo da política regulatória nacional, aqui descrita em três atos, oferece um relevante quadro político-institucional. Tendo por referencial a reforma do Estado dos anos 1990, analisa-se como relevante o trabalho do GTI de 2003, o qual identificou lacunas e incoerências cruciais. Posteriormente, a partir de 2007, o Pro-Reg buscou proporcionar avanços no aspecto metodológico e institucional da regulação, adotando uma visão sistêmica mais coerente. O Plandec, lançado em 2013, expressa – intencionalmente ou não – tendência internacional importante no campo da regulação, qual seja, a descentralização e o maior empoderamento relativo dos usuários e consumidores dos serviços regulados.

Como descrito neste artigo, a metodologia de Subirats (2006) confere base científica para analisar os três atos descritos; Kingdon (2003) e outros auxiliam a entender o estágio atual de incompletude da política regulatória nacional. Certamente, esse é um campo de pesquisa propenso a novas e diversificadas investigações teóricas, em particular para interpretações que levem em conta as diferentes dimensões de política pública no momento atual brasileiro. Neste estágio, que coincide com o distanciamento temporal do auge da era neoliberal, verifica-se haver maior abertura para a experimentação dialética e pragmática de projetos que reafirmem o papel relevante tanto do Estado como da sociedade.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. H. Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 2, p. 19-50, 1999.
- BAKKER, K.; YATES, J. S. Debating the “post-neoliberal turn” in Latin America. *Progress in Human Geography*, v. 38, n. 1, p. 62-90, 2014.
- BIANCULLI, A. C.; FERNANDÉZ-I-MARÍN, X.; JORDAN, J. The world of regulatory agencies: institutional varieties and administrative tradition. Oct. 2013. (Jerusalem Papers in Regulation & Governance, Working Paper n. 58). Disponível em: <<http://regulation.huji.ac.il/papers/jp%2058.pdf>>. Acessado em: 27 dez. 2014.
- BLACK, J. Critical reflections on regulation. 2002. (Discussion Paper, n. 4). Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/researchandexpertise/units/carr/pdf/dps/disspaper4.pdf>>. Acessado em: 27 dez. 2014.
- BOSCHI, R. R. (Org.). **Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Democracy and public management reform: building the republican State**. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. Agencification and regulatory reforms. In: CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. (Eds.). **Autonomy and regulation: coping with agencies in the modern State**. Cheltenham: Edward Elgar, 2006. 08-49 p.
- CHRISTENSEN, T.; YESILKAGIT, K. Institutional design and formal autonomy: political versus historical and cultural explanations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 20, n. 1, p. 53-74, 2010.
- CUNHA, B. Q.; RODRIGO, D. Regulatory governance in Brazil: inconsistent coordination, institutional fragmentation and halfway reforms. In: BIENNIAL ECPR STANDING GROUP FOR REGULATORY GOVERNANCE, 4., 27-29 June 2012, Exeter. Exeter: University of Exeter, 2012. Unpublished.
- DUBASH, N. K.; BRONWEN, M. The rise of the regulatory State of the South. In: NAVROZ, K. D.; MORGAN, B. (Eds.). **The rise of the regulatory State of the South**. Oxford: Oxford University Press, 2012. 01-26 p.
- ESTACHE, A.; WREN-LEWIS, L. Towards a theory of regulation for developing countries: following Jean-Jacques Laffont’s lead. *Journal of Economic Literature*, v. 47, n. 3, p. 729-770, 2009.
- EVANS, P. B. Constructing the 21st century developmental state: potentialities and pitfalls. In: EDIGHEJI, O. (Ed.). **Constructing a democratic developmental State in South Africa: potentials and challenges**. Cape Town: HSRC Press, 2010. 37-58 p.
- FISHER, M.; GILBERT, J. Capitalist realism and neoliberal hegemony: a dialogue. *New Formation*, v. 80/81, p. 89-101, 2013.
- FLINDERS, M. Distributed public governance in the European Union. *Journal of European Public Policy*, v. 11, n. 3, p. 520-544, 2004.
- GILARDI, F. Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies. *Journal of European Public Policy*, v. 9, n. 6, p. 873-93, 2002.
- GILBERT, J. What kind of thing is neoliberalism. *New Formation*, v. 80/81, p. 7-22, 2013.
- HANCHER, L.; MORAN, M. Organising regulatory space. In: HANCHER, L.; MORAN, M. (Eds.). **Capitalism, culture and economic regulation**. Oxford: Oxford University Press, 1989. 271-299 p.
- KINGDON, J. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. New York: Longman/Addison Wesley Educational, 2003.
- LEVI-FAUR, D.; JORDANA, J. The diffusion of regulatory capitalism in Latin America: sectoral and national channels in the making of a new order. *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, v. 598, p. 102-124, 2005.
- LEVY, B.; SPILLER, P. The institutional foundations of regulatory commitment: a comparative analysis of telecommunications regulation. *Journal of Law, Economics and Organisation*, v. 10, n. 2, p. 201-246, 1994.
- LEVY, B.; SPILLER, P. **Regulations, institutions and commitment: comparative studies of telecommunications**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- LODGE, M. The importance of being modern: international benchmarking and national regulatory innovation. *Journal of European Public Policy*, v. 12, n. 4, p. 649-667, 2005.
- LODGE, M.; WEGRIC, K. High-quality regulation: its popularity, its tools and its future. *Public Management & Money*, v. 29, n. 3, p. 145-152, 2009.
- MAJONE, G. From the positive to the regulatory State. *Journal of Public Policy*, v. 17, n. 2, p. 139-167, 1997.
- MANZETTI, L. **Privatization South American style**. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- MARTINEZ-GALLARDO, C.; MURILLO, M. V. Agency under constraint: ideological preferences and the politics of electricity regulation in Latin America. *Regulation and Governance*, v. 5, n. 3, p. 350-367, 2011.
- MARTINS, H. F. Uma teoria da fragmentação de políticas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública. In: MOTTA, P. R.; PIMENTA, R.; TAVARES, E. (Ed.). **Novas ideias em administração**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006. 83-121 p.
- MCGARITY, T. O. et al. **Sophisticated sabotage: the intellectual games used to subvert responsible regulation**. Washington, DC: Environmental Law Institute, 2004.
- MELO, M. A. Política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n. 46, p. 55-68, 2001.
- MORAN, M. **The British regulatory State: high modernism and hyper innovation**. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- MUELLER, B.; PEREIRA, C. Credibility and the design of regulatory agencies in Brazil. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 22, n. 3, p. 65-88, 2002.
- PACHECO, R. El control de las agencias reguladoras en Brasil: Ulises y las sirenas o Narciso? In: BRESSER-PEREIRA, L. C. et al. (Eds.). **La responsabilización en el Estado: aspectos teóricos y epistemológicos**. Buenos Aires: Clad, 2005. 215-238 p.
- PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.
- PECI, A.; SOBRAL, F. Regulatory impact assessment: how political and organizational forces influence its diffusion in a developing country. *Regulation & Governance*, v. 5, n. 2, p. 204-220, 2011.

- PRADO, M. M. Implementing independent regulatory agencies in Brazil: the contrasting experiences in the electricity and telecommunications sectors. **Regulation & Governance**, v. 6, n. 3, p. 300-326, 2012.
- PROSSER, T. Regulation and social solidarity. **Journal of Law and Society**, v. 33, n. 3, p. 364-387, 2006.
- RADAELLI, C. M.; DE FRANCESCO, F. Regulatory impact assessment. In: BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. **The Oxford handbook of regulation**. Oxford: Oxford University Press, 2010. 279-301 p.
- RADAELLI, C. M.; MEUWESE, A. C. M. Better regulation in Europe: between public management and regulatory reform. **Public Administration**, v. 87, n. 3, p. 639-654, 2009.
- RAGAZZO, C. E. J. **Regulação jurídica, racionalidade econômica e saneamento básico**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.
- SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**. Brasília, DF: Enap, 2006. v. 1. 21-42 p.
- SARAVIA, E. Desenho de uma estratégia de implantação e institucionalização da AIR. In: PROENÇA, J. D. **Contribuições para melhoria da qualidade da regulação no Brasil**. 2010. v. 1. 99-135 p.
- SUBIRATS, J. Definición del problema: relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**. Brasília, DF: Enap, 2006. v. 1. 199-218 p.
- THATCHER, M. Delegation to independent regulatory agencies: pressures, functions and contextual mediation. **West European Politics**, v. 25, n. 1, p. 125-147, 2002.
- TRUBEK, D. M. et al. **Law and the new developmental State: the Brazilian experience in Latin American context**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- YEUNG, K. The regulatory State. In: BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. **The Oxford handbook of regulation**. Oxford: Oxford University Press, 2010. 64-83 p.

Bruno Queiroz Cunha

Doutorando em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ); Mestre em Regulação de Serviços Públicos pela London School of Economics and Political Science (LSE); servidor público federal da carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. E-mail: bruno.cunha@pped.ie.ufrj.br