

A Consolidação das agências reguladoras no Brasil – um breve histórico

The consolidation of regulatory agencies in Brazil - a brief history

Daniel Ganem Misse
Doutorando em Sociologia e Direito (PPGSD) (Universidade Federal Fluminense -UFF)
danielmisse@yahoo.com

Resumo

Este trabalho tem por escopo apresentar um breve histórico do que seriam as “agências reguladoras” desde sua proposição, ainda na forma das comissões de Bilac Pinto, até o modelo das agências executivas de Luiz Carlos Bresser-Pereira. A partir deste estudo, objetiva-se demonstrar que a utilização do vocábulo “agência” envolve algo mais do que “um modismo que acompanha o movimento de globalização”, como afirma Maria Sylvia Zanella Di Pietro. As agências surgem como forma de garantia de manutenção dos contratos de concessão com as empresas privadas detentoras do direito de exploração dos serviços concedidos pelo Estado, pois, para que a privatização ocorra, é necessário que, ao realizar a compra, o comprador tenha garantias de que não haverá quebra de contrato por parte dos governos futuros. O vocábulo “agência”, portanto, serve de símbolo de que as mudanças necessárias tenham sido realizadas para garantir a segurança do investimento.

Palavras-chave: Agências Reguladoras. Comissões. Autonomia Reforçada.

Abstract

The object of this study is to present a brief history of what would be the “regulatory agencies” since their conception of commissions formulated by Bilac Pinto up until the model of executive agencies of Luiz Carlos Bresser-Pereira. The use of the term “agency” is an expression of the globalization movement that insures the guaranteed maintenance of contracts with the companies that exploit privatized public services. These agencies were created in Brazil in order to bring about the possibility of the privatization of state-owned companies.

Key words: Regulatory Agencies. Commissions. Adding Reinforcement to Autonomy.

Introdução

As Agências Reguladoras (*independent regulatory agencies or commissions*) surgiram nos Estados Unidos no fim do século XIX e ganharam corpo, “qualitativa e quantitativamente”, na década de 1930¹, durante a grande depressão, como instrumento

¹ Para V. Cass R. Sunstein apud Gustavo Binenbojm (in: *Agências Reguladoras Independentes, Separação de Poderes e Processo Democrático; Temas de Direito Administrativo e Constitucional – artigos e pareceres*. p. 96), o surgimento e a proliferação das modernas agências reguladoras coincidem com os movimentos políticos, econômicos e sociais de questionamento e superação do arcabouço jurídico-institucional do capitalismo liberal dito puro.

do *new deal* de Franklin D. Roosevelt para defesa da sociedade contra o modelo liberal clássico, então em crise.

Essas Agências independentes surgem como instituições da sociedade civil que visam defender os cidadãos da exacerbação de certos “direitos” (como o direito à propriedade e à liberdade contratual). Buscava-se, assim, compensar as “falhas do mercado” no contexto norte-americano, que geraram a grande depressão². Ou seja, elas aparecem como negação ao *pacta sunt servanda*³.

Para muitos autores, o direito norte-americano serviu de modelo para o fenômeno que já vem sendo chamado de “agencificação”, que corresponde à proliferação de agências em vários países. Não é um fenômeno que ocorre somente no direito brasileiro, ele vem se difundindo pelo mundo como mais uma decorrência da globalização. No entanto, nos Estados Unidos, o vocábulo “agência” tem sentido amplo, ou seja, excluídos os três Poderes do Estado, todas as demais autoridades públicas assumem a forma institucional de agência.

Nesse sentido, de acordo com o parágrafo 551 do *Federal Administrative Procedure Act (APA)*, de 1946, existe um critério geral que determina que “agência significa toda autoridade do Governo dos Estados Unidos, podendo integrar ou não e sujeitar-se ou não à revisão por outra agência [...]”.

Destá forma, conforme afirma Maria Silvia Di Pietro:

Enquanto na Europa, a Administração Pública tem uma organização complexa, que compreende uma série de órgãos que integram a Administração direta e entidades que compõem a Administração indireta, nos Estados Unidos toda a organização administrativa se resume em agências (sinônimo de entes administrativos em nosso direito). (DI PIETRO, 2000, p. 133).

A tipologia americana das agências conhece diversas distinções, sendo que, segundo Tércio Sampaio Ferraz Junior (2006), do ponto de vista da delegação de poderes normativos pelo Congresso, fala-se em *regulatory agencies* e *non regulatory agencies*.

As primeiras [*regulatory agencies*] são atribuídas normativas capazes de afetar direitos, liberdades ou atividades econômicas dos administrados; às segundas [*non regulatory agencies*], as atribuições limitam-se à prestação de serviços sociais, que, aparentemente não envolveriam atividades de regulamentação. Esta distinção acabou sendo superada na jurisprudência, que

² Informação obtida na palestra “Agências Reguladoras e Estado Democrático de Direito”, ministrada pelo Prof. Dr. Gustavo Binenbojm, na faculdade de direito da UFRJ em outubro de 2003.

³ Os pactos devem ser cumpridos, ou seja, os contratos estão acima de qualquer regra, devendo, portanto, ser cumpridos. Princípio rígido da imutabilidade dos contratos. Essa é a principal acepção do princípio da “liberdade” contratual norte-americana.

percebeu, na atividade “não-regulatória” aspectos de verdadeira regulamentação, o que fez submeter todas as agências ao *due process of law*. Outra distinção importante é entre as *executive agencies*, cujos quadros dirigentes são de livre disposição do Presidente da República, e as *independent regulatory agencies or commissions*, cujos dirigentes têm mandato e estabilidade. [...] a independência de grande parte destas tornou-se corolário do alto grau de discricionariedade técnica de seus atos regulamentares que, destarte, se supunham politicamente neutros, se comparados com a atividade legislativa do Congresso. (FERRAZ JUNIOR, 2006, pp. 272-273).

Já Marçal Justen Filho⁴ classifica as agências norte-americanas, segundo quatro critérios distintos: âmbito de atuação (agências de serviços administrativos; agências de desenvolvimento; agências de bem-estar social; agências de relação econômica; e agências de regulação social), natureza das atividades (executivas ou reguladoras), autonomia (independentes e não independentes) e nível federativo (federais, estaduais e municipais).

Nos Estados Unidos, é extremamente complexo o relacionamento entre os reguladores setoriais, em âmbito federal e estadual, e os principais órgãos de defesa da concorrência – a saber, o Ministério de Justiça, por meio de sua Divisão Antitruste, e a Comissão Federal de Comércio.

Ao longo do tempo, as cortes americanas desenvolveram a doutrina do *pervasive power*, segundo a qual a competência das autoridades concorrenciais estaria afastada sempre que a lei conferisse ao órgão regulador setorial poderes tão extensos em relação às atividades regulamentadas que levariam ao reconhecimento de que as normas, em matéria de defesa da concorrência, deveriam ser aplicadas pela agência reguladora.

Para evitar o abuso de poder e a interferência indiscriminada no mercado econômico por parte das agências, o governo americano edita, em 1946, a Lei de Procedimento Administrativo, como um mecanismo de formalização procedimental e homogeneização do funcionamento dos órgãos administrativos, que possibilitou o controle judicial das decisões finais das agências pelo judiciário. (SHECARIA, 2003, p. 461).

Dessa forma, ao limiar da década de 1980, com base na *common law*, as agências americanas possuíam poderes para expedir regulamentos com força de lei. Esses poderes decorriam da função normativa delegada às agências pelo Poder Legislativo americano, ratificado pela Suprema Corte.

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes*. SP: Dialética, 2002. pp. 64-69.

No entanto, a idéia de uma agência com alto grau de discricionariedade técnica de seus atos regulamentares que deveria se ater decisões de casos concretos (*adjudications*) começou a ser estendida para a imposição de verdadeiras normas gerais (*rulemaking*), com patentes juízos de valor. Desta forma:

[...] o aparecimento de incontáveis “regras técnicas”, para todo o tipo de atividade, levantou o problema do “engessamento” e a conseqüente proposta de desregulamentação, adotada pelo governo Reagan, conduzindo o Poder Judiciário a julgar a necessidade dos regulamentos sob o prisma da razoabilidade. Com isso, o regime inicial das agências, sobretudo a sua independência, acabou por ser largamente contestado, reduzindo-se consideravelmente a sua função “reguladora”, no que tange às suas relações com os três poderes. (FERRAZ JUNIOR, 2006, p. 273).

Não obstante, o professor Gustavo Binembojm enxerga que, diante do crescente grau de intrusividade das agências nas atividades privadas, da sua questionável eficácia na gestão dos mercados regulados e da sua não sujeição aos mecanismos tradicionais de accountability eleitoral, as “agências independentes foram submetidas a intensas críticas e pressões dos agentes políticos e econômicos” (BINENBOJM, 2008, p.99).

Nos EUA, há muito a “descentralização autônoma”⁵ deixou de ser condição para o exercício técnico e politicamente neutro das agências, surgindo como grande tema de discussão o seu controle político, responsividade social e legitimidade democrática.

Destarte, com o governo Reagan, o sentido dessas agências é modificado⁶ nos Estados Unidos. Mantêm-se os dispositivos de defesa da concorrência, porém afastam-se as agências da sociedade civil e as aproximam da Administração Direta e do “Mercado” no sentido de utilizá-las também para garantir a ampliação dos investimentos privados. Essas entidades começam a perder seus poderes de intervenção em relação aos agentes privados ao mesmo tempo em que seus atos regulatórios

⁵ A expressão “descentralização autônoma” é equivalente, para Alexandre Santos de Aragão (*In Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico*. RJ: Forense, 2003, p.9), a “independência” (não soberania), ou seja, trata-se de uma “autonomia reforçada” em comparação com a autonomia das demais entidades da Administração Indireta, no caso brasileiro.

⁶ Assinala Alexandre Santos de Aragão (2003, pp.234-235) que “os marcos dessa nova tendência foram as *Executive Orders* nº 12.291 e 12.498, emitidas pelo presidente Reagan, que, em síntese, submeteram os atos das agências à prévia aprovação do *Office of Management and Budget* (OMB), diretamente vinculado ao Presidente. Para evitar eventuais arguições de inconstitucionalidade, eram apenas facultativas para as agências independentes”. Posteriormente, a *Executive Order* nº 12.886/93 – *Regulatory Planning and Review*, editada pelo Presidente Bill Clinton, “estabeleceu procedimentos obrigatórios para as agências, no sentido de que, antes de iniciarem os seus procedimentos regulatórios, devem comunicar a sua intenção a um órgão central do Governo – o *Regulatory Working Group* – incumbido de alertá-las para as regulações desnecessárias, dúplices ou contraditórias entre si ou com a política governamental”.

começam a ser controlados externamente, iniciando-se, então, um período de desregulação.

O modelo levado ao extremo na Inglaterra, por Margaret Thatcher, é um pouco diferente, pois manteve a “independência”⁷ das agências ao mesmo tempo em que lhes atribuiu forte poder regulador, obtendo êxito em sua implementação juntamente com o processo de desestatização da economia.

1. Breves comentários sobre a Reforma do Estado no Brasil

A idéia de Estado regulador, difundida pelo mundo a partir da década de 80, ganha força no Brasil nos anos 1990. A atuação do Estado brasileiro, até esse período, era tida como direta, atuando na produção de bens e prestação de serviços (Estado empresário).

Desde a Constituição de 1988, o Estado brasileiro introduz em seu bojo, como agente normativo e regulador, três características desse novo tipo de atuação na economia: a indução, em que se incentivam determinadas atividades e, ao mesmo tempo, desestimulam-se outras; a fiscalização que se utiliza do “poder de polícia” para regular a prática de atividades privadas; o planejamento, por meio do qual se permite a “[...] previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos” (GRAU, 1999, p. 82), além da manipulação de políticas monetárias, cambial e fiscal, sempre existentes e que produzem efeitos sobre a economia.

A difusão do ideal de Estado que atua na economia, de forma indireta, esboçado na Constituição Federal de 1988, principalmente em seus artigos 173 e 174, que, respectivamente, consagram o princípio da subsidiariedade e dispõem acerca da intervenção indireta do Estado na economia, começa a ser implementada por Collor logo que assume o governo em 1990.

O modelo de “Reforma do Estado” adotado pelo Brasil começa a tomar forma com a Lei nº 8.031/1990 que institui o Programa Nacional de Desestatização, depois substituída pela Lei nº 9.941/1997 já no governo de Fernando Henrique Cardoso

⁷ Para Alexandre Santos de Aragão (2003, p. 222), a Administração Pública inglesa sempre foi caracterizada por um fortíssimo policentrismo e pela autonomia de seus órgãos, denominados de *Quasi Autonomous non Governmental Organizations* – QUANGOS, *boards* ou *quasi tribunals*.

período em que ocorreram as mudanças mais significativas, principalmente, a partir de 1995, com as “Emendas Constitucionais nº 5, 6, 7, 8 e 9”.⁸

Para Alexandre Santos de Aragão, no momento da desestatização as agências reguladoras resultam em grande monta das incisivas “sugestões” de investidores estrangeiros interessados nos serviços públicos e de instituições multilaterais que financiavam o processo de desestatização, citando como exemplo o relatório do Banco Mundial, sobre a desestatização do setor elétrico, que condiciona:

Uma exigência para qualquer empréstimo no setor elétrico será um movimento explícito do país rumo ao estabelecimento de um quadro jurídico e processos regulatórios satisfatórios para o Banco. Para este fim, em conjunção com outras iniciativas de âmbito econômico, o Banco exigirá dos países que estabeleçam processos regulatórios transparentes que sejam claramente independentes dos fornecedores de energia e que evitem interferência governamental nas operações cotidianas da companhia (ARAGÃO, 2003, p. 267).

Dessa forma, ao se avaliar o desenvolvimento da “Reforma do Estado” brasileiro, pode-se, genericamente, classificar as principais transformações estruturais em pauta, tais como extinção de restrições ao capital estrangeiro, fim dos monopólios estatais e desestatização da economia. Todos os avanços que convergissem para esses referidos pontos seriam considerados parte de um processo, de um todo.

As principais formas de realização do programa brasileiro de privatização foram a alienação do controle acionário das entidades estatais, por meio de leilão nas bolsas de valores, e a concessão da exploração de serviços públicos a empresas privadas. Em se tratando da destinação de coisa pública, tal processo teve de ser acompanhado de previsão legal, que acabou por gerar as agências reguladoras, como exigência do chamado “Mercado”, dedicadas primeiramente aos setores de monopólios naturais.⁹

2. As Comissões no Brasil.

⁸ Essas ECs tratam da reforma gerencial e do modelo administrativo de concessão, autorização e permissão dos serviços públicos, criando os entes reguladores (no setor de telecomunicações e petrolífero) e deixando em aberto a possível exploração dos serviços públicos pela iniciativa privada.

⁹ Monopólio com economia de escala, de modo que seu detentor pode produzir a custo marginal menor do que seria possível a qualquer outra empresa.

No Brasil, a primeira vez que surge fortemente a idéia de regulação do Mercado e dos Serviços Públicos, em especial, é com o jurista Bilac Pinto¹⁰.

A regulamentação dos serviços públicos (ou, nas palavras de Bilac Pinto, serviços de utilidade pública) surge de modo inteiramente diverso da maneira pela qual os Estados Unidos a viram despontar nos horizontes do seu *administrative law*.

Na visão de Bilac Pinto, a regulamentação efetiva é a regulação efetuada por entidades da administração pública, que atuem de forma independente das concessões dos serviços públicos. Enquanto nos Estados Unidos a regulamentação efetiva originou-se da decisão política de alguns governos, que tiveram de vencer uma série de dificuldades constitucionais para fazê-la vingar, “[...] no Brasil, embora exista, não apenas permissão, mas determinação formal e peremptória (A lei federal regulará...) da Constituição [desde 1937, a qual se refere], para que a regulamentação efetiva se faça, o que sempre faltou foi, precisamente, decisão política para realizá-la”. (Bilac Pinto, 1941, p.21).

Dessa forma, enumera, à sua época (1941), a partir do ponto de vista econômico, três regimes de exploração dos serviços de utilidade pública:

- a) concessão [e permissão, hodiernamente];
- b) economia mista [e empresa pública, após o Decreto-Lei 200/67], e
- c) propriedade pública [administração direta].

A Bilac Pinto interessa a primeira categoria, não apenas por ser a predominante no país, mas também porque são os serviços concedidos que mais, freqüentemente, reclamam a ação fiscalizadora do Estado.

Ainda relativamente ao controle e à fiscalização dos serviços de utilidade pública, os processos conhecidos são de três ordens, a saber:

- a) regulamentação puramente contratual;
- b) regulamentação efetiva por comissões, e
- c) regulamentação direta pelo Poder Público.

Desses processos de regulamentação, somente o último pode ter aplicação satisfatória em sociedades de economia mista e empresa pública, sendo aplicáveis os outros dois ao regime de concessão.

¹⁰ Bilac Pinto fora um dos primeiros juristas brasileiros a propor (em 1941) uma regulamentação no setor de serviços públicos que previsse entidades ou órgãos reguladores (comissões) no modelo americano. As comissões são espécies de *regulatory agencies* que atuam na regulação dos serviços públicos.

Para Bilac, a

Regulamentação puramente contratual, porém, está com a sua eleição prejudicada de antemão, pois não passa de uma pseudo-regulamentação, impotente, ilusória e versátil. É tal o seu descrédito que, na literatura especializada, empregam-se as expressões - *regulamentação efetiva*, ou, simplesmente, *regulamentação* - para significar a regulamentação por comissões. (Bilac Pinto, 1941, p. 26).

Com o propósito de pôr termo à regulamentação puramente contratual, que se perpetuava no Brasil desde o Império, a Constituição de 1937, inscreveu no seu art. 147, o preceito que determina a efetiva fiscalização das empresas e a revisão das suas tarifas, com efeito retroativo sobre todas as concessões, em curso de exploração. Portanto, para cumprimento do referido dispositivo constitucional, o legislador somente poderia adotar a “regulamentação efetiva por comissões”.

A falta de regulamentação do art. 147 da Constituição de 1937 leva o professor Francisco Campos ¹¹, contemporâneo de Bilac Pinto, a constatar que

Os serviços públicos concedidos não podem ficar isentos de controle por parte do Estado. Ora, o nosso sistema de controle era o contratual. Este acaba de ser abolido em um dos seus elementos essenciais, que era a fixação das tarifas no próprio instrumento contratual. Impõe-se, por conseguinte, providências de ordem legislativa. O projeto que o sr. Chefe do Governo remeteu à minha consulta não satisfaz às exigências menos rigorosas, nem, na simplicidade de suas linhas, reúne os elementos essenciais a uma consideração adequada do problema, das dificuldades que lhe são inerentes e dos múltiplos e complexos aspectos que oferece à cogitação dos entendidos. (Francisco Campos apud Bilac Pinto, 1941, pp. 49).

Desta forma, o que Bilac Pinto sugere é que criem-se órgãos que regulem o Mercado e a prestação dos serviços públicos em um país onde a regulação se fazia simplesmente através da aplicação dos instrumentos contratuais firmados entre a Administração Pública e o prestador do serviço público. Ou seja, para ele, as comissões (ou agências) seriam necessárias em um país em que não havia qualquer controle do Estado e da sociedade sobre os serviços públicos prestados, em sua imensa maioria por empresas privadas, à época.

Por isso, Bilac Pinto fora chamado pelo governo Vargas a elaborar uma proposta que criasse dispositivos de regulação do Estado sobre a economia em diversos setores, como os serviços públicos, por exemplo.

¹¹ Constatação de Francisco Campos retirada de citação na obra de Bilac Pinto, *Regulamentação Efetiva dos Serviços de Utilidade Pública*. RJ: Forense, 1941.

No entanto, conforme ressalta o próprio autor em seu livro, não há grande interesse do governo Vargas em implementar o modelo proposto de comissões no Brasil, findando sua consulta por ser preterida após apresentada ao governo.

No governo Castelo Branco (1964-1968) há um resgate da idéia de Bilac Pinto, com base em novo projeto também desenvolvido por ele, levado a cabo em 1967. Esse novo projeto foi o que resultou no Decreto-Lei 200/1967 e a criação de entidades como a CVM (Comissão de Valores Mobiliários) e o BACEN (Banco Central do Brasil), levando à descentralização administrativa e criando o que seria a Administração Pública Indireta.

3. As “agências executivas” segundo Bresser-Pereira.

A idéia de Estado regulador difundida pelo mundo a partir da década de 80 com o Consenso de Washington e os governos Thatcher e Reagan, ganha força no Brasil nos anos 90, junto com a idéia de privatização (desestatização da economia). O Estado brasileiro até então atuava diretamente na produção de bens e prestação de serviços em vários setores da economia (Estado empresário).

Como já dito anteriormente, o modelo de “Reforma do Estado” adotado pelo Brasil começa a tomar forma com a Lei nº 8.031/90 que institui o Programa Nacional de Desestatização, depois substituída pela Lei nº 9.941/97, e pelas também citadas Emendas Constitucionais.

As mudanças mais significativas ocorrem nos governos FHC, iniciando-se, dentre diversas ações, por meio da criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).

A idéia de administração pública gerencial em substituição à burocrática havia se tornado vitoriosa, e as principais instituições necessárias para a sua implementação haviam sido aprovadas ou estavam em processo final de aprovação pelo Congresso (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.229).

Com o intuito de fortalecer o processo de implementação das Reformas, o MARE foi fundido com o Ministério do Planejamento em 1999, passando o novo ministério a ser chamado Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Para Bresser-Pereira,

[...] esse ministério, ao qual foi atribuída a missão de implementar a reforma gerencial, não deu, porém, a devida atenção à nova missão [...]. A transformação de órgãos do Estado em agências executivas, ou, dependendo do caso, em organizações sociais [o público não-Estatal], não ganhou força

[embora as idéias gerenciais tenham continuado vivas]. (BRESSER PEREIRA, 2001, p.257).

O argumento de Bresser-Pereira¹² é que, para vencer as práticas corporativistas e patrimonialistas existentes no Brasil, fez-se necessária a implementação do modelo de Estado gerencial, por meio do qual se delegaria funções regulatórias a entes da administração indireta e às ONGs.

O Estado patrimonial é concebido por Bresser Pereira como um Estado, por definição, capturado pelos interesses de classe. “O Estado burocrático-industrial e o Estado gerencial são Estados de transição de uma política de elites para uma democracia moderna” (BRESSER- PEREIRA, 2001, 259).

Observa, assim como em Bilac Pinto, falta de vontade política (ou “interesse”, em suas palavras) na implementação do novo modelo gerencial, seja por parte da Casa Civil seja pelo ministério que absorveu o antigo MARE, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. No entanto, ao estudarmos os volumes 1, 3, 8 e 9 dos Cadernos MARE, percebemos que a idéia elaborada, no âmbito do novo modelo gerencial, foi implementada nos principais pontos concernentes às agências executivas, no entanto foi-se além e garantiu-se não somente uma “relativa autonomia” em relação ao Poder Executivo, como pugnava Bresser Pereira, mas uma “autonomia reforçada”, através da qual não haveria ingerência do Poder Executivo ou Legislativo nessas agências.

Nem as agências executivas previstas por Bresser Pereira foram suficientes para garantir a autonomia regulatória requerida pelos investidores. Foi necessário ir-se mais além e dar “autonomia reforçada” para tais entes, dando-lhes a feição de agência reguladora e, desvinculando-se da idéia de mera execução. Surge então a diferença entre o que se entenderia por agências executivas (*executive agencies*) e agências reguladoras (*independent regulatory agencies or comissions*), um pouco como nos moldes do modelo americano.

Trata-se de uma falácia creditar, como bem faz Bresser Pereira (2001, p.259), a ineficiência do novo modelo gerencial proposto à falta de vontade política em sua implementação, uma vez que a principal motivação dessa Reforma ocorrida no Estado é ideológica.

Como o próprio Bresser Pereira (1997, p.7) afirma, “[...] quando, nos anos 90, se verificou a inviabilidade da proposta conservadora de Estado mínimo, estas reformas

¹² BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. In SACHS, Ignacy. WILHEIM, Jorge e PINHEIRO, Paulo Sérgio (orgs.). *Brasil um século de transformações*. SP: Cia das Letras, 2001, p.222-259.

revelaram sua verdadeira natureza: uma condição necessária da reconstrução do Estado”.

No entanto, para esse autor, “reconstruir o Estado” significa diminuir o tamanho do Estado, desregular a economia, aumentando a governança e a governabilidade.

Segundo o Caderno MARE - v. 9, as agências executivas serão qualificadas como tal quando houver manifestação de vontade delas e do Ministério supervisor, tendo um plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento institucional em andamento (ações de aprimoramento da qualidade da gestão da instituição), bem como um contrato de Gestão firmado com o Ministério ao qual está vinculada (estabelecer objetivos estratégicos e metas a serem atingidos pela instituição). Há, ainda, um outro aspecto que distingue as autarquias e fundações qualificadas como agências executivas das demais: o grau de autonomia de gestão.

As autonomias propostas inserem-se na dimensão da gestão dos recursos colocados à disposição das instituições, em relação a três áreas basicamente: (1) orçamento e finanças; (2) gestão de recursos humanos; e (3) serviços gerais e contratação de bens e serviços.

Portanto, o processo de qualificação de uma autarquia ou fundação como agências executivas se dá em quatro (ou cinco, quando não houver autarquia ainda criada) etapas: (1) decisão do Ministério supervisor e da instituição a ser qualificada; (2) assinatura de Protocolo de Intenções, com a constituição de Comissão Coordenadora, que será responsável pela condução do processo de transformação; (3) assinatura de Contrato de Gestão; (4) decreto de qualificação da instituição como Agência Executiva; (5) atividades e serviços que venham sendo executados pelo próprio Ministério, ter-se-á que criar a autarquia ou fundação e, aí sim, qualificá-la.

4. Agência, Ofício ou Autoridade Reguladora – os modelos inglês e francês¹³.

¹³ As informações a seguir acerca dos modelos regulatórios inglês e francês foram obtidas dos livros: ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico*. RJ: Forense, 2003; JUSTEN FILHO, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes*. SP: Dialética, 2002; ENGLISH, Edward & WILLIAMS, Nicholas. *Current Trends in World Telecoms*; BUSTAMANTE, João. *Brazil Telecommunications Services: Brazil Local Telephony Market*; RIGOLON, Francisco José Zagari. *Regulação da Infra-Estrutura: A Experiência Recente no Brasil*; da tese de doutorado: DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. *Reforma Do Estado Com Participação Cidadã? Déficit Democrático Das Agências Reguladoras Brasileiras*. Defendida junto ao PPGD da

Na Grã-Bretanha, a criação dos órgãos reguladores ocorreu através das leis que determinaram a privatização de diversos setores, dentre os quais: *OFTEL*, para telecomunicações, em 1983; *OFGAS*, para o setor de gás natural, em 1986; *OFFER*, para o setor de energia elétrica, em 1989, e *OFFR*, para o setor de estradas de ferro, em 1993. Esses diferentes entes reguladores setorialmente especializados têm alcance sobre os quatro países que conformam o Reino Unido (Inglaterra, País de Gales, Escócia e Irlanda do Norte).

A Inglaterra possuía até o governo Thatcher a tradição dos QUANGOS (*Quasi Autonomous non Governmental Organizations* – QUANGOS, *boards* ou *quasi tribunals*), órgãos estatais dotados de relativa autonomia baseados em um modelo de Administração Pública policêntrico. No entanto, a partir de então tal tradição começa a ser revista, ocorrendo, na maior parte dos casos, supressão desses órgãos que regulavam quase todas as áreas da economia, com a *desregulation* adotada no governo Thatcher, a qual priorizou o modelo norte-americano das *agencies* ou *comissions*.

Segundo Alexandre Santos de Aragão (2003, pp. 224-225), os QUANGOS não teriam sido esquecidos ou suprimidos, mas novos teriam surgido no lugar dos antigos, porém somente com a nomenclatura diferente de *agencies* ou *comissions*, devido a um desejo de evitar formalismos e legalismos, assim como reduzir o controle jurisdicional e aumentar a direção ministerial.

Desta forma, os “QUANGOS reguladores”¹⁴ pós-privatização tiveram a sua competência repartida de acordo com a atuação ministerial, surgindo para regular e regulamentar as *licences* (concessões) dos serviços públicos concedidas pelos ministérios no momento da privatização, competindo aos ministros a fixação das políticas públicas e às agências sua execução com autonomia, inclusive financeira.

Todavia, em pouco se assemelham os QUANGOS das agências, podendo indicar um erro crer que o governo Thatcher teria criado novos órgãos dessa espécie com uma atuação mais reguladora. Por que então extinguir mais de quinhentos QUANGOS e depois recriar alguns novos com outra nomenclatura e forma de atuação

UFSC, sob a orientação do Prof. Dr. Christian Guy Caubet, 2006; e dos sites: “<http://www.art-telecom.fr>”; “<http://www.ofg.gov.uk>”; “<http://www.oftel.gov.uk>” – acessados em 15/04/2008.

¹⁴ Expressão utilizada por Alexandre Santos de Aragão para fazer uma ponte entre os QUANGOS e as agências reguladoras, vez que recusa-se a considerar que todo um modelo tradicional tenha sido posto de lado para se implementar um novo paradigma com algumas modificações.

diversa para regular somente as atividades então desestatizadas? Talvez porque a idéia não fosse criar novos QUANGOS, mas agências reguladoras independentes.

Desta forma, cada atividade privatizada foi colocada sob a competência regulatória de um Diretor-Geral, nomeado pelo Secretário de Estado e podendo ser demitido por este.

O Diretor-Geral é identificado como regulador, em função da grande amplitude de competências que possui (administrar e modificar licenças, por exemplo) e possuindo amplo reconhecimento científico, o que é responsável pela autonomia dos próprios entes, tanto frente ao governo, quanto às empresas reguladas e limitando o controle jurisdicional a casos de “ilegalidade, irracionalidade e vício procedimental”. (JUSTEN FILHO, 2002, p.155).

De maneira geral, a principal atribuição dos órgãos reguladores é de monitorar o cumprimento das condições constantes nos contratos de concessão nas respectivas áreas.

A principal forma de regulação na Grã-Bretanha¹⁵ é o *price-cap* (consiste basicamente em uma regra que define as condições sob as quais o reajuste das tarifas deve ser realizado periodicamente), em função das constantes mudanças da economia que fizeram pensar que o método da taxa de retorno não era o mais apropriado.

Muitas das questões relacionadas à concorrência são objeto de condições inscritas nos próprios contratos de concessão.

Quanto à atuação em matéria de assuntos concorrenciais, os órgãos reguladores têm competência concorrente com aquelas do *Office of Fair Trading (OFT)*, órgão de defesa da concorrência e dos direitos do consumidor situado no Ministério da Indústria e Comércio.

Para evitar duplicação de tarefas e decisões divergentes, os órgãos reguladores e o Ministério da Indústria e Comércio celebram *concordats*, ou convênios, o que permite que o *OFT* concentre-se nas questões concorrenciais e os órgãos reguladores específicos nas questões propriamente regulatórias do setor.

No entanto, a partir de 1998, as formas de controle sobre os entes descentralizados, entre eles os entes reguladores, começam a ser questionadas pela

¹⁵ Para DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. **Reforma Do Estado Com Participação Cidadã? Déficit Democrático Das Agências Reguladoras Brasileiras.** Defendida junto ao PPGD da UFSC, sob a orientação do Prof. Dr. Christian Guy Caubet, 2006.

sociedade civil, o que fez com que o governo britânico incorporasse novos instrumentos de gestão pública, buscando maior legitimidade e transparência.

Surge, nesse contexto, a *Citizen's Charter* (Carta de Direitos do Cidadão), visando dar condições para que os cidadãos possam avaliar os serviços de atendimento que lhes são oferecidos e cobrar do Estado a melhoria desses serviços. (JUSTEN FILHO, 2002, p.157).

Já na França, os entes reguladores fazem parte de uma denominação mais ampla, as *autorités administratives indépendantes* (autoridades administrativas independentes), porém nem todas podem ser incluídas no conceito de reguladoras, pois abrangem também funções de proteção de direitos fundamentais e de proteção dos cidadãos frente à Administração Pública.

Alexandre Aragão, referindo-se às doutrinas francesas de Jacqueline Morand-Deville e Jean-Louis Quermonne, conceitua as autoridades administrativas independentes a partir dos seus próprios termos, ou seja, seriam:

(a) autoridades, no sentido de exercerem competências decisórias, excluindo-se, assim, aqueles órgãos que exercem funções meramente consultivas; (b) administrativas, “exercentes de uma função de regulação destinada a estabelecer as ‘regras do jogo’ entre os atores sócio-econômicos – missão mais ampla que aquela de comando”; e (c) independentes, já que não integram a linha hierárquica do Poder Executivo central. ‘Apesar de serem desprovidas de personalidade jurídica, sendo orçamentariamente ligadas às estruturas ministeriais, escapam a todo poder hierárquico ou de tutela. Os únicos limites à sua autonomia consistem na obrigação de publicar um relatório anual de prestação de contas e no controle exercido sobre certas decisões suas pelo juiz, normalmente do contencioso administrativo, e às vezes do Poder Judiciário’. (ARAGÃO, 2003, p.238).

Tanto Alexandre Aragão (2003, p.237) quanto Marçal Justen Filho (2002, p.179) afirmam que a primeira *autorité administrative indépendante* foi a *Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés* (CNIL - Comissão Nacional de Informática e das Liberdades), criada em 1978 e organizada formal e conscientemente como uma estrutura dotada de autonomia e competências próprias, para assegurar a liberdade individual contra os eventuais abusos provenientes da informatização de banco de dados.

No entanto, poderíamos afirmar que a primeira agência reguladora do setor de infra-estrutura foi a *L'Autorité de Regulation des Télécommunications* (ART), criada em 01/01/97, através de legislação que teve o objetivo mais amplo de instaurar um ambiente concorrencial no setor, e ajudar no processo de privatização da *France Télécom*, que dominava o mercado.

Os dirigentes das autoridades administrativas independentes são nomeados em caráter irrevogável por determinado prazo de tempo. E quanto aos poderes regulamentares dos quais a maioria dessas autoridades é dotada, o Conselho Constitucional os admitiu, ressalvando ainda que a determinação das políticas públicas a serem implementadas deve ficar a cargo do Governo, ou seja, da Administração central, que pode, inclusive, editar regulamentos na área de competência da autoridade independente. (DASSO JÚNIOR, 2006, pp.136-137).

Na área de defesa da concorrência convivem na França, por um lado, uma Direção Geral, ou Secretaria, no seio do Ministério das Finanças, responsável também pela defesa do consumidor e outras fraudes financeiras. E por outro lado o Conselho da Concorrência, na esfera administrativa, para julgar as práticas anticoncorrenciais.

Para lidar com a questão da articulação entre a *ART* e os órgãos de defesa da concorrência, a lei adotou a solução de criar competências específicas para a agência, ao mesmo tempo em que criou uma sistemática de consultas recíprocas entre a agência e o Conselho da Concorrência.

Assim, a *ART* tem competência exclusiva para decidir: (a) litígios relativos a questões de interconexão e de acesso a redes, (b) questões relativas a contratos de fornecimentos de serviços de telecomunicações que devam usar a rede da *France Télécom*; e (c) sobre condições de utilização compartilhada de instalações de domínio público.

Com relação a qualquer outro tipo de litígio, a lei dá à *ART* uma missão de conciliação, sem afastar as competências dos órgãos de defesa da concorrência.

A lei determina ainda que a *ART* dê ciência ao Conselho de qualquer prática que represente abuso de posição dominante, ou outra prática anticoncorrencial, de que venha a ter notícia.

No sentido inverso, a lei prevê que o Conselho consulte a *ART* sobre qualquer prática sobre a qual venha a decidir, relativa ao setor de telecomunicações.

5. Conclusão.

As Agências Reguladoras são, então, contemporaneamente, como afirmam Alexandrino e Paulo, resultado do “[...] fenômeno de retirada do Estado da exploração direta de atividades econômicas [Reforma do Estado], com a conseqüente ampliação de

sua atuação reguladora (intervenção indireta)” (ALEXANDRINO; PAULO, 2003, p. 9). Vale lembrar que, apesar de a criação dessas agências ser um processo intimamente ligado ao fenômeno de privatização, não é sinônimo desse processo.

A implementação das agências no Brasil ocorreu junto com o processo de privatização e desestatização da economia, seguindo o modelo inglês e diametralmente oposto ao contexto ideológico, político e econômico de seu maior surgimento nos E.U.A., como forma de garantia de estabilidade e previsibilidade das “regras do jogo”¹⁶ nas relações dos investidores com o Poder Público.

Na verdade, mais do que um requisito, o chamado ‘compromisso regulatório’ (*regulatory commitment*) era, na prática, verdadeira exigência do mercado para a captação de investimentos [em mercados inseguros como os de países emergentes, nos quais sempre há risco de ruptura contratual por governos que se sucedam]. [...] Assim, a implementação de um modelo que subtraísse o marco regulatório do processo político-eleitoral se erigiu em verdadeira *tour de force* da reforma do Estado. Daí a idéia de blindagem institucional de um modelo, que resistisse até a uma vitória da esquerda em eleição futura. (BINENBOJM, 2008, pp.101-102).

Por isso, o modelo proposto por Bresser Pereira, em que se previa agências executivas, seguindo bastante o modelo americano e até mesmo o inglês até então existente, não foi levado a cabo exatamente por não prever a principal característica dessas agências: a independência (ou “autonomia reforçada”) em relação, principalmente, aos governos.

Desta forma, Binenbojm (2008, p.102-103) afirma que essa autonomia assume os seguintes aspectos: 1^a) independência política dos dirigentes – uma vez nomeado pelo Poder Executivo e sabatinado pelo Congresso, tem cargo e mandato fixos, sendo impossível a exoneração *ad nutum* pelo Presidente; 2^a) independência técnica decisional – ato técnico não se sujeita a recurso hierárquico impróprio, não podendo o Ministério supervisor ou mesmo o presidente rever as decisões das agências; 3^a) independência normativa – fenômeno da deslegalização (para parte da doutrina que crê que o poder normativo das agências seria apto a revogar até mesmo leis anteriores) ou desregulamentação (para boa parte da doutrina que crê só ser possível a produção de regulamentos e nunca de ato genérico e abstrato com caráter de lei); 4^a) independência gerencial, orçamentária e financeira ampliada – por força de rubricas orçamentárias próprias e de receitas atribuídas pela lei às agências.

No sentido de reforçar a idéia acerca do modelo regulatório adotado no Brasil, em entrevista realizada com o Conselheiro da ANATEL (Agência Nacional de

¹⁶ Expressão utilizada por BINENBOJM, 2008, p.101.

Telecomunicações) Antônio Domingos Teixeira Bedran¹⁷, fica explícita a escolha incorporada:

Não foi a americana. Foi uma idéia mais européia, tá. É claro que nós tivemos reuniões com o FCC, mas o fundamento foi esse. Inclusive buscou-se realmente, e isso foi positivado, inserir na lei a autonomia financeira e administrativa das agências, no sentido de que a agência fosse de Estado e não agência de governo, muito embora a agência seja o principal implementador das políticas públicas para o setor de telecomunicações. [...] Nós tivemos um regramento muito próprio. De tal modo que à época que tinha o MARE não houve assim tanta influência não. Foram mesmo os estudos apresentados pelas consultorias, com base em experiências, especialmente na Europa. [...] Agência foi o nome que apareceu. Estava surgindo naquele momento. A lei 9.295 de 1996 falava em Comissão Nacional de Comunicações. [...] Sempre apareceu a idéia de comissariado. Mas depois optou-se por agência, pois achou-se que seria mais importante. [...] Chegou-se a falar em Ofício do Brasil Telecomunicações [apologia ao modelo inglês], que nós não concordamos, pois seria realmente isolado da administração pública e a Constituição não permite. Aí, elegeu-se o nome agência. Como você tinha lá no México, onde se fala agência. Para você ver, o FCC é comissão. Mas optamos por agência porque foi o nome que mais se adequou ao propósito.

De fato, se observarmos a Lei nº 9.295/96¹⁸, posteriormente revogada pela Lei nº 9.472/97 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT), veremos que o nome até então concebido para o órgão regulador do setor de telecomunicações era Comissão Nacional de Comunicações – CNC, conforme disposto em seu artigo 13, *in verbis*:

Art. 13. [...] Parágrafo único. O Ministério das Comunicações, até que seja instalada a Comissão Nacional de Comunicações - CNC, exercerá as funções de órgão regulador, mantidas as competências de regulamentação, outorga e fiscalização dos serviços de telecomunicações a ele atribuídos pela legislação em vigor.

Houve, portanto, a opção pelo vocábulo agência, seguindo um movimento internacional, fazendo com que o termo comissão, que sempre apareceu com força, desde Bilac Pinto no Brasil, fosse abandonado e, até mesmo, substituído para diferenciar essas novas entidades daquelas criadas anteriormente com características similares, como a CVM (Comissão de Valores Mobiliários), por exemplo.

¹⁷ É advogado graduado pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais e, também, mestrando em Direito Administrativo e pós-graduado em Direito de Empresa pela Fundação Dom Cabral. Foi assessor legislativo na Assembléia Legislativa de Minas Gerais e, no Sistema Telebrás, presidiu os conselhos de Administração da Embratel e da Telemig. Foi membro efetivo, por oito anos consecutivos, da Comissão de Jurisperitos do Intelsat, em Washington (USA). No Governo Federal, foi consultor jurídico do Ministério das Comunicações, de 15 de abril de 1994 a 27 de agosto de 1998, quando assumiu como procurador-geral da Agência, cargo que ocupou até ser nomeado conselheiro. Membro do Conselho Diretor da Agência Nacional de Telecomunicações, com mandato de cinco anos, conforme nomeação por Decreto de 08/05/07. (FONTE: <http://www.anatel.gov.br>). Entrevista colhida em Brasília na data de 05/12/2007 no SAS, Quadra 6 - Bloco H - 9º andar - Gabinete do Conselheiro.

¹⁸ Que “dispõe sobre os serviços de telecomunicações e sua organização, sobre o órgão regulador e dá outras providências”.

No entanto, deve-se ressaltar que não existe uma definição legal de “agência reguladora” – os dispositivos constitucionais utilizam a expressão “órgão regulador”. As leis que vêm instituindo estes entes lhes conferem a forma de autarquias em regime especial, o que significa, na verdade, tratar-se de entidade, há tempos, disciplinada em nosso ordenamento jurídico, integrando a administração indireta, de acordo com o Decreto-Lei nº 200/1967 e a Constituição Federal de 1988.

No que concerne às críticas referentes à expressão “autarquia especial”, afirma, ainda em entrevista, Antônio Domingos Teixeira Bedran:

Fomos de autarquia especial porque se você for consultar o Decreto-Lei 200, os artigos 4º e 5º cuidam do que seria autarquia, sociedade de economia mista, empresas públicas e fundações públicas. Ali no conceito de autarquia fala sobre serviço autônomo. [...] Deu-se o nome de autarquia especial em primeiro lugar porque não tem supervisão ministerial. Tem vinculação apenas orgânica porque nós não podemos ser um órgão autônomo, na acepção da palavra. Isso contrariava a Constituição. No início pensou-se num órgão autônomo, mas eu mesmo, como consultor jurídico, disse que era impossível no nosso modelo constitucional. Então foi por isso que essa expressão “especial” foi agregada ao vocábulo autarquia.

O regime especial em que se encontram essas autarquias foi criado para dar maior autonomia ante a administração direta, conforme vimos.

O vocábulo “agência” é utilizado em várias acepções para designar inúmeras figuras jurídicas no Brasil, não delimitando nenhum instituto, em particular, em nosso direito nem acrescentando nada de útil ou vantajoso.

A importação do termo “agência” pode ser tido até mesmo como uma falácia, pois o direito brasileiro, ramificação do tronco europeu continental, já possui denominação para esse ente, sendo chamado de “ente administrativo”.

A utilização do vocábulo “agência” envolve algo mais do que “um modismo que acompanha o movimento de globalização”, ao contrário do que afirma Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Há nesse termo um pensamento oculto da lógica pró-globalizante, em que se utiliza o direito comparado para que o Banco Mundial, a Organização Mundial do Comércio (OMC) □ em diversos acordos especiais □ e o Fundo Monetário Internacional (FMI) possam “abrir” linhas de crédito para os países que adotarem suas políticas.

Nesse sentido, ratifica o entrevistado, Antônio Domingos Teixeira Bedran, quando diz que:

Não é modismo não. É porque na realidade o conceito de autarquia vem de 1967 do Decreto-Lei 200. O Estado brasileiro evoluiu e também outros

Estados no mundo afora evoluíram. E a criação das agências reguladoras, que não deixa também de ser um braço do Estado, foi no sentido de tornar mais eficiente, mais eficaz a prestação do serviço público, porque as empresas até então sob o controle acionário estatal vinculado à Telebrás tinham limitações de investimento.

Desta forma, percebemos que a utilização do termo “agência” pelo governo que adotar as reformas necessárias para receber, em contrapartida, financiamento do mercado financeiro internacional serve de símbolo de “segurança” para os investidores. Estes, acostumados a ver a política econômica dos países, especialmente os “emergentes”, associada aos governos, necessitam de garantias para que possam investir em tais mercados “inseguros”.

O Estado incorporaria o termo “agência” como um sinal, um símbolo de garantia contra os governos, pois a alienação da regulação econômica de sua administração direta o tornaria mais estável, ou seja, mais propenso a receber investimentos e a ter crédito, e menos tendente a riscos, por não deixar ocorrer mudanças na política que pudessem gerar insegurança para esse capital.

Isso significa que a lei, ao criar as Agências Reguladoras, tirou do Poder Executivo todas as atribuições que o poder concedente exercia em contratos ou atos de delegação, para colocá-las nas mãos das agências, gerando a aparência de estabilidade econômica do Estado, em face dos governos.

As Agências Reguladoras, no Brasil, são a expressão final desse processo de Reformas que teve início na década de 1970, ganhou força com o Consenso de Washington e começou a ser implementado nos anos 80 pelo governo Reagan e Thatcher.

O que entendemos por neoliberalismo e suas variantes, de acordo com Bresser Pereira¹⁹, sob a ótica da Reforma do Estado, inspira as políticas do FMI e do Banco Mundial, assim como os “acordos” na OMC, impondo coerção econômica disfarçada, muitas vezes, de razões jurídicas e compreendendo conceitos como flexibilidade, desregulamentação, maleabilidade, eficiência, eficácia e transparência.

Destarte, as agências surgem no Brasil como forma de garantia de manutenção dos contratos de concessão com as empresas privadas detentoras do direito de

¹⁹ Para Bresser Pereira, há poucas diferenças entre o que se concebe por ideologia política neo-social, democrático-liberal, social-liberal e neoliberal, uma vez que têm em comum quatro componentes ou processos básicos que levariam à reforma do Estado dos anos 90: a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho; a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação; o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal e da reforma administrativa gerencial; o aumento da governabilidade. (BRESSER PEREIRA, 1997a, p.18).

exploração dos serviços concedidos pelo Estado, pois, para que a privatização ocorresse, era necessário que, ao realizar a compra, o comprador tivesse garantias de que não haveria quebra de contrato por parte dos governos futuros.

A delegação da função reguladora do Estado a esses entes serve de garantia ao manutenção dos contratos de concessão firmados à época da privatização, e o termo “agência” é expressão simbólica da segurança requerida pelo sistema financeiro, como indicador de que esse Estado teria feito as “Reformas necessárias” para que tenha acesso às linhas de crédito e ao Capital internacional.

Partimos, portanto, para um estudo mais detalhado do instituto das agências reguladoras no Brasil e do controverso alcance de seu poder normativo para, em seguida, prosseguirmos para o estudo de caso da ANATEL.

Referências Bibliográficas

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. *Agências reguladoras*. 1. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2003.

BOURDIEU, P. *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Agências executivas. *Cadernos MARE*, Brasília, DF, v. 9, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos Mare da Reforma do Estado*, Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, n. 1, 1997a.

_____. Exposição no Senado sobre a reforma da administração pública. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, v. 3, 1997b.

_____. Do estado patrimonial ao gerencial. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). *Brasil um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 222-259.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. (Org.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. São Paulo: Zahar, 1993.

BUSTAMANTE, J. *Brazil Telecommunications Services: Brazil Local Telephony Market*. São Paulo: International Data Corporation do Brasil. Disponível em: <<http://www.idc.com>>. Acesso em: 13/11/2000.

CUÉLLAR, L. *As agências reguladoras e seu poder normativo*. 1. ed. São Paulo: Dialética, 2001.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

GRAU, E. R. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SHECARIA, Cibele Cristina. B. M. *A Competência das Agências Reguladoras nos USA*. In: *Direito Regulatório: Temas Polêmicos*. Coordenado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Belo Horizonte: Forum, 2003. p. 455-489.

PINTO, B. *Regulamentação efetiva dos serviços de utilidade pública*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1941.

_____. *Regulamentação efetiva dos serviços de utilidade pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.