

O governo Lula e os desafios da política regulatória no setor de infra-estrutura

Francisco Gaetani

F.Gaetani@lse.ac.uk

Introdução

O Governo Lula defrontou-se ao tomar posse com três alternativas em relação ao regime regulatório herdado do governo anterior: reverter ao modelo anterior, manter as coisas como estavam ou buscar o aperfeiçoamento dos arranjos regulatórios existentes. A formulação de políticas públicas destinadas ao fortalecimento do Estado Regulador não fazia parte do discurso programático tradicional do PT porque entrar neste debate de alguma forma sancionava os processos de privatização. Uma vez no poder o governo não tinha mais esta possibilidade. Transcorridos seis meses do Governo Lula ensaia-se um primeiro posicionamento frente ao tema: o modelo será mantido, porém aperfeiçoado sob a liderança da Casa Civil.

As políticas regulatórias para o setor de infra-estrutura possuem uma série de características problemáticas, comuns às políticas de gestão pública. São implícitas, opacas e *pervasive*. São implícitas porque não constam de um discurso claro, articulado e destinado a balizar os atores públicos e privados. Os objetivos não são explicitados, uma forma de tergiversar com relação a complexos trade-offs (como estimular a atração de investimentos e ao mesmo tempo estimular a concorrência). São opacas para evitar o enfrentamento do debate público sobre como se processa a regulação da prestação de serviços públicos em termos do enfrentamento dos interesses particulares de investidores privados e públicos da sociedade em geral. A opacidade auxilia decisores a evitar mobilização de interesses contrariados e sua tempestiva interveniência nos *veto-points* disponíveis. São consideradas *pervasive policies* porque acabam por afetar não apenas áreas específicas mas um conjunto de áreas de governo unidas por características comuns, no caso o setor de infra-estrutura. Esta característica não é, no entanto, percebida por cada uma das áreas afetadas cuja auto-percepção é a de que seus problemas são únicos e não comuns a um conjunto de setores.

A ascensão de arranjos institucionais como as agências reguladoras não é um fenômeno brasileiro. Nas duas últimas décadas países desenvolvidos e em desenvolvimento de todo o mundo optaram por adotar as agências reguladoras como forma privilegiada de intervenção do Estado na economia. A OCDE produziu um decálogo que tornou-se uma formulação clássica para melhorar a qualidade dos arranjos regulatórios. Este posicionamento do think tank dos países mais desenvolvidos e reconhecido como um dos mais influentes no debate econômico é surpreendentemente cauteloso e ponderado com relação à (re)definição de marcos regulatórios.

A primeira diz respeito uma das etapas mais críticas do processo de formulação e gestão de políticas públicas: a necessidade de uma definição correta do problema. A segunda diz respeito à justificativa para a ação do governo. A terceira refere-se à análise se a melhor forma de intervenção governamental para o problema é regulação. A quarta é orientada para a problemática da sustentabilidade legal das ações regulatórias. A quinta focaliza na difícil questão do nível de governo apropriado para exercer a atividade regulatória. A sexta inclui a necessidade de se tratar a questão regulatória sob a ótica custo-benefício. A sétima concentra-se na transparência do funcionamento dos arranjos regulatórios. A oitava lida com o problema da acessibilidade dos arranjos regulatórios aos usuários, sejam eles firmas, ONGs ou usuários. A nona trata da importância de se incorporar as visões de todos as partes interessadas no processo de definição do marco regulatório. A décima problematiza os mecanismos destinados a fazer

valer as normas integrantes do arranjo regulatório.

Nenhum dos processos de criação das agências reguladoras criadas no período 1995-2002 resiste a um questionário baseado no decálogo da OCDE. Tratam-se, sem dúvida, de questões que dificilmente tinham como ser respondidas ex-ante. O que chama a atenção no caso brasileiro das agências de infraestrutura é o fato de ter-se dado pouca importância a elas após as mesmas estarem em funcionamento, no decorrer do segundo mandato de Cardoso (1999-2002). A perda de formuladores e operadores como Sérgio Mota e Clovis Carvalho, sem dúvida, contribuiu para a falta de aprofundamento das discussões sobre o assunto após a reeleição. Ainda assim é surpreendente que o governo tenha permitido a fragilização dos arranjos regulatórios na área de infraestrutura quando ensaiavam os primeiros passos.

Acrescente-se ao déficit de atenção ao problema das agências o descaso com que foram tratados os ministérios de infra-estrutura aos quais elas de alguma forma se reportam. Não houve nenhum esforço de construção de capacidades nos ministérios concomitante ao esforço de se estruturar as agências reguladoras. A discussão sobre a repartição de competências entre ministérios e agências tornou-se de fato inócua pela simples razão de que os ministérios se encontravam (e assim permaneceram até o final do segundo mandato de Cardoso) absolutamente despreparados e incapacitados para se relacionarem institucionalmente com as agências e para se desincumbirem de suas próprias funções clássicas (formulação, implementação e monitoramento de políticas de infra-estrutura).

Este texto comenta os desafios comuns às agências de infra-estrutura federais e as dificuldades de se aprofundar o debate sobre o tema ao mesmo tempo em que se buscam superar os gargalos que obstaculizam a consolidação do modelo no Brasil. Não são examinados os processos de criação de agências reguladoras em outros setores, em outros níveis de governo¹ ou no âmbito de cada setor específico.

Privatização, regulação e risco

A literatura sobre regulação no Brasil tem enfatizado o esforço desenvolvido pelo governo Cardoso no sentido de atrelar o processo de privatização ao processo de criação das agências reguladoras na esfera de infraestrutura. Uma das conseqüências imediatas foi a contaminação de um processo pelo outro e a decorrente introdução de uma série de problemas de desenho na modelagem inicial das agências reguladoras. Transcorridos mais de quatro anos da criação das agências na área de infra-estrutura várias delas deparam-se com problemas e dificuldades que, do ponto de vista de uma seqüência racional, deveriam ter sido superados antes, durante, ou imediatamente após as privatizações.

Há uma rationale para a opção por agências reguladoras ao invés de mecanismos de regulação endógena como os praticados por antigamente por departamentos² de ministérios ou autoregulação³. A premissa básica é a de que a estrutura de incentivos proporcionada por agências reguladoras é mais adequada que o modelo anterior baseado onde predominava uma opaca e promiscua relação dos ministérios de infra-estrutura com as empresas estatais do setor, em tese no interesse público. A

¹ Uma detalhada análise do processo de criação das agências reguladoras em vários setores nos níveis federal e estadual encontra-se em Melo (2002).

² Exemplos destes departamentos eram o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica, o Departamento Nacional de Telecomunicações e o Departamento Nacional de Combustíveis, todos localizados institucionalmente na estrutura organizacional da administração direta, isto é, no organograma dos respectivos ministérios.

³ O melhor exemplo de um mercado até recentemente entregue a si próprio em termos de regulação era o da saúde privada, fato que originou a criação da Agência Nacional de Saúde, que foge ao escopo dos objetivos deste trabalho.

estratégia da mudança de modelo foi concebida como mais adequada para estimular investimentos, aumento da cobertura, melhoria da qualidade dos serviços prestados e proporcionar um ambiente competitivo que force contínuos ganhos de produtividade no setor. Estes são os objetivos clássicos de agências reguladoras mas que não foram os que ocuparam lugar central no momento em que as agências foram criadas, quando o sucesso dos leilões de empresas privatizáveis absorvia a maior parte da atenção do executivo. A construção de ambientes institucionais competitivos – um desafio histórico recorrente no Brasil – foi tarefa relegada ao segundo plano, perseguida parcialmente no âmbito das agências mas não pelo que se poderia chamar de um esforço de governo.

Uma análise rica do processo de definição do problema é proporcionada com base na categorização de Douglas e Wildavsky (1983) sobre as formas de caracterizar ameaças de risco e suas potenciais soluções (ver quadro abaixo). O argumento de Douglas e Wildavsky (1983: 5) é o de que risco é um produto e uma função da combinação do conhecimento que temos sobre o futuro e o entendimento existente sobre as perspectivas desejadas.

Quatro problemas de risco

| | Há certeza sobre o conhecimento disponível | Há incerteza sobre o conhecimento disponível |
|--|---|--|
| Há consenso e conformidade sobre o que deve ser feito | Problema: Técnico I Solução: Cálculo | Problema: Obtenção de informações II Solução: Realização de pesquisas |
| Não há consenso mas conflito em relação ao que precisa ser feito | Problema: Desacordo sobre sua definição IV Solução: Coerção ou discussão para formar consensos | Problema: Geração de consensos mínimos e conhecimento III Solução: Desconhecida |

Douglas e Wildavsky (1983) Risk and Culture Berkeley, University Press of California

O Brasil situava-se no quadrante I com um modelo de intervenção estatal no setor de serviços públicos onde os problemas tendiam a ser percebidos como técnicos e as soluções como problemas de cálculo. Esta foi a realidade do setor público estatal de meados dos anos 60 até o início do governo Cardoso, dominado em grande parte por gerações de engenheiros articulados com setores do empresariado nacional que se constituíram a partir destes mercados. A exaustão do modelo no bojo do processo de redemocratização levou os governos do início dos anos 90 (Collor e Franco) a ativar um comportamento de busca destinado a obter novas informações com vistas à redefinição tanto do problema como das soluções. A falta de recursos para investimento em capacidade e tecnologia, a necessidade de ampliação da cobertura dos serviços e a cobrança por resultados de qualidade passaram a ser percebidos como problemas para os quais o modelo anterior não tinha as condições necessárias para atender (em que pese o fato de terem arcado com a massa de investimentos – os sunk costs - que criaram o parque produtivo dos setores em questão).

O deslocamento para o quadrante II – já no primeiro mandato de Cardoso - veio acompanhado da substituição das soluções do passado por aquelas preconizadas pelo Consenso de Washington, traduzidas no plano nacional por um vasto conjunto de estudos e consultorias elaborados em grande parte por consórcios internacionais (e não pelos think tanks e acadêmicos nacionais), com o apoio do Banco Mundial e do Banco Inter-Americano de Desenvolvimento. A condução do processo foi avocada pelo Ministro Chefe da Casa Civil – Clóvis Carvalho – que subtraiu o tema da jurisdição do Ministro da Administração e Reforma do Estado, tamanha a importância atribuída ao assunto. Tanto as privatizações como a criação das agências passaram a ser conduzidas diretamente pela Casa Civil,

Ministério da Fazenda e Ministérios Setoriais. A minimização do risco regulatório era a preocupação central do executivo, mas secundária em relação à preocupação com a persuasão de que a venda de ativos estatais era possível graças à atratividade dos investimentos seja pelo valor dos ativos, seja pela rentabilidade esperada. Noutras palavras, a criação das agências reguladoras não deveria perturbar a atratividade dos lances nos leilões das privatizações nem as perspectivas do setor. Tanto as informações disponibilizadas sobre os problemas das empresas a serem privatizadas quanto as soluções perseguidas foram contratadas junto a empresas de consultoria privadas (em geral multinacionais) que tornaram-se parte do esforço de persuasão dos investidores da credibilidade e das vantagens do processo de privatização em curso.

O deslizamento para o quadrante IV ocorreu já no segundo mandato, quando a própria definição de como proceder em relação às agências reguladoras tornou-se objeto de controvérsia no governo, em especial no que se refere a seus mecanismos de funcionamento, financiamento e aparelhamento. Questões básicas para o funcionamento das agências tornaram-se controversas no seio do governo. Dentre elas destacam-se os contratos de gestão (em princípio adotados e posteriormente abandonados), regime de pessoal (onde se recusou a adoção do regime estatutário para se optar por regimes provisórios precários) e financiamento (onde os mecanismos de contingenciamento descaracterizaram a capacidade das próprias agências se auto-financiarem). Virada a página das privatizações o esforço do governo no segundo mandato em aprimorar o funcionamento das agências reguladoras nos setores de infra-estrutura foi desapontador, como se o afastamento do Ministério da Fazenda e da Casa Civil das discussões condenasse as agências a, literalmente, “erguerem-se pelos cabelos”. De uma forma ou de outra as agências se estabeleceram porém não isentas de problemas, como bem demonstram as auditorias empreendidas pelo Tribunal de Contas da União nos setores de energia elétrica, telecomunicações e transportes⁴.

Paradoxalmente o novo governo se viu numa situação semelhante à do quadrante III. As agências reguladoras de infraestrutura e o ambiente regulatório onde operavam não possuíam nenhuma das características essenciais para se consolidarem: transparência, prestação de contas, isolamento técnico, estabilidade de regras (Salgado, 2003: 44). Não havia clareza sobre qual problema vem em primeiro lugar nem sobre que tipo de solução precisava ser acordada. A necessidade de transmitir credibilidade ao mercado em geral e para o setor de infra-estrutura em particular forçaram o governo, no entanto, a posicionar-se de forma mais explícita e pró-ativa em relação ao destino das agências reguladoras e de seus correspondentes ministérios. Três mudanças significativas já se delineiam: o esforço para a produção de um consenso mais negociado e participativo em relação ao assunto, a combinação de uma condução política e técnica do processo de discussão e o arrastamento dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão para que o processo⁵. Para consolidar tal movimento o governo precisará, no entanto, de coordenar ações sob a liderança da Casa Civil, cuja deflagração depende de iniciativas situadas sob a jurisdição do MPOG e da Fazenda, movimento este que o governo Cardoso não foi capaz de empreender em especial no segundo mandato.

O que ocorreu ao longo deste processo foi uma progressiva mudança tanto do problema quanto dos riscos em foco. No primeiro quadrante os problemas relacionavam-se com a exaustão do modelo de intervenção baseado nas estatais, quando os riscos decorriam das dificuldades das estatais alavancarem investimentos públicos e da ausência de mecanismos de controle político e social sobre seu desempenho. No segundo quadrante, no primeiro mandato de Cardoso, a atenção de concentrava no

⁴ Ver relatórios específicos à disposição do público no site do Tribunal de Contas da União www.tcu.gov.br

⁵ A Casa Civil no Governo Lula vem fazendo institucionalmente o papel que Clovis Carvalho e Pedro Parente desempenharam episodicamente no primeiro e segundo mandato de Cardoso, respectivamente.

risco de fracasso do processo de privatização de empresas estatais prestadoras do serviço público. No quarto quadrante, durante o segundo mandato de Cardoso, o risco em questão passou a ser risco regulatório, isto é, o potencial de criação de problemas pelas agências reguladoras para os operadores dos setores regulados. Finalmente no terceiro quadrante, já no atual governo, o risco em jogo é a credibilidade do governo Lula em relação à participação da iniciativa privada no financiamento e operação do setor de infra-estrutura.

Um ponto comum em ao longo do tempo foi a eloquente ausência de qualquer tipo de esforço para fortalecer os ministérios de infra-estrutura para que pudessem se desincumbir a contento de suas funções. Não é à toa que estes são os ministérios considerados os mais “despovoados” da esplanada. Não possuem carreiras próprias e seus quadros são em grande parte egressos da realidade das estatais, da época do quadrante I. Nem as denúncias de corrupção nas áreas de telecomunicações e, especialmente, transportes, nem a ocorrência do “apagão” na área energética produziu qualquer tipo de ação sistemática da parte do governo Cardoso no sentido de equipar os ministérios para lidarem com a nova realidade das agências reguladoras. O novo governo já detectou o problema (Casa Civil, 2003) mas nem o MPOG nem a Fazenda desenvolveram ações específicas para enfrentar os problemas já há muito reiterados, entre outros pelo próprio Tribunal de Contas da União em sucessivos relatórios.

Cabe aqui o registro de que a criação das agências per se não atende a uma das principais justificativas para a opção por este modelo de intervenção: o insulamento da interferência política em áreas do setor público sensíveis a captura por interesses privados. Os ministérios de infraestrutura são alguns dos mais frágeis do ponto de vista de capacidade institucional justamente porque neles não foi possível romper com um modelo de colonização por empresas do setor estatal ou do setor privado. A criação das agências e os concursos para o preenchimento de seus quadros significou um avanço e uma oportunidade de renovação dos quadros dos setores de infra-estrutura. Mas a precariedade dos arranjos dos regimes de pessoal em vigor sugere que os avanços obtidos até o momento não são irreversíveis como se poderia esperar nem tampouco sustentáveis como se gostaria.

Políticas regulatórias, transferência de políticas e capacidade de aprendizado

As políticas regulatórias não fazem parte das políticas tradicionais de gestão pública e não possuem um locus de tratamento sistemático na agenda acadêmica. No primeiro caso prevalece a noção de que tratam-se de políticas relacionadas com a esfera de infra-estrutura⁶. Mesmo em instituições como o Banco Mundial e o Banco Inter-Americano para o Desenvolvimento o assunto é considerado complexo e específico em demasia para ser relegado às áreas de reforma do estado, um eufemismo para o fato de envolver interfaces com o setor privado para as quais especialistas em gestão pública não são considerados portadores do perfil necessário. No segundo caso a disputa entre as corporações de economistas e advogados dificulta a construção de abordagens multidisciplinares requerida para construir o campo temático, necessariamente multi-dimensional, embora vários departamentos de economia (UnB, UFRJ, UFF) e direito (USP) estejam progressivamente criando nichos de investigação nesta área.

Neste sentido o processo de transferência de modelos e políticas se processa através de mecanismos menos estruturados, mas nem por isso menos efetivos, como o da atuação das empresas de consultorias

⁶ Uma notável exceção a esta abordagem é o trabalho do Centro de Análise de Risco e Regulação da London School of Economics and Political Science que mantém um programa de pesquisa na área que transcende abordagens fragmentadas do tema.

privadas internacionais, as grandes produtoras dos estudos que nortearam o processo de privatização e de criação de agências reguladoras no Brasil.

O processo de policy learning numa área tão antiga como a prestação de serviços públicos, que na sua origem no Brasil foi em sua grande maioria implementada por multinacionais, pode se dar de formas variadas em termos do contexto temporal e espacial a partir do qual o esforço de aprendizado se processa (ver quadro abaixo).

Avaliações de lições ao longo do tempo e do espaço.

| | | |
|---------------------------|--------------------------------|---|
| | Não há variação no tempo | Varição no tempo |
| Não há variação no espaço | Rotina satisfatória | Análise de tendência |
| Há variação no espaço | Estática comparada Rankings | Dinâmica comparada Extrair de lições |

Rose (1993: 72)

Quando o modelo adotado de uma determinada política satisfaz os dirigentes políticos não se buscam outras referências porque se tem uma rotina satisfatória. O boom do intervencionismo estatal de meados dos anos sessenta até o início dos anos oitenta reflete esta realidade.

Quando numa mesma realidade se analisa a evolução de uma política ao longo do tempo, das trajetórias históricas, o resultado é uma análise de tendências e de suas inflexões no curso da linha do tempo. Estudos de história econômica e de políticas públicas procuram analisar a ascensão do estado regulador como uma tendência que faz parte de uma oscilação maior na qual o pêndulo ora pende para soluções de mercado mais ou menos reguladas pelo setor público ora pende para outro quando o setor público atua diretamente na formulação de políticas, gestão e provisão de serviços públicos.

Estudos comparativos em um dado momento do tempo dão origem a rankings e tabelas onde todos os países envolvidos na análise são plotados na análise. Estes estudos de estática comparada são particularmente comuns nas análises produzidas por órgãos como o Banco Mundial, o Banco Inter-Americano de Desenvolvimento e de organismos supranacionais. É da natureza destas instituições a confecção de rankings de indicadores e parâmetros comparáveis internacionalmente.

Já quando se procura entender o que se passa em outros contextos em outros momentos da história o mecanismo de aprendizado em questão é o de dinâmica comparada. Buscam-se nestes casos insights capazes de proporcionar subsídios para a formulação de políticas públicas no presente em uma dada realidade com base em experiências de outros contextos e do passado.

Os mecanismos clássicos de transferência de políticas com base no aprendizado sobre o que se passa em outro contexto temporal e espacial são cinco (Rose, 1993: 30): cópia, adaptação, construção de um híbrido, síntese e inspiração. A cópia ocorre quando há uma transposição quase literal de uma política ou de um modelo de um contexto para outro. No caso da adaptação, ajustes ao novo contexto são feitas com a finalidade de proporcionar uma melhor absorção. No caso onde é construído um híbrido partes de dois diferentes contextos são combinadas. A síntese ocorre quanto uma variedade de contextos proporciona contribuições para a elaboração de uma nova formulação. Inspiração ocorre quando insights obtidos a partir da observação de um contexto são utilizados como estímulos para novos desenhos. No caso brasileiro o modelo adotado situa-se entre um esforço de adaptação de modelos anglo-saxões à realidade brasileira um híbrido onde partes de diferentes de contextos são recombinadas

em um novo arranjo.

Chama a atenção também o fato dos processos de formulação de políticas regulatórias praticamente margem a administração direta. A modelagem das agências reguladoras praticamente não contou com um envolvimento efetivo dos ministérios de infra-estrutura fragilizados para desempenharem suas funções primeiramente perante as empresas estatais a eles vinculados e posteriormente face às agências reguladoras criadas com a finalidade de assumir várias das competências que estes ministérios jamais foram capazes efetivamente de implementar.

Isto se explica em parte porque as reformas regulatórias no Brasil foram implementadas como se fossem parte das chamadas reformas de primeira geração embora suas características de fato se aproximem muito mais das chamadas reformas de segunda geração. As primeiras - como a estabilização macroeconômica ou processos de privatização - demandam poucos atores políticos com poder concentrado para serem implementadas, contra interesses específicos e apresentam resultados imediatos para os grupos beneficiários. As segundas - como as sociais e regulatórias - envolvem uma multiplicidade maior de atores, burocracias executivas intermediárias e processos de implementação mais complexos e demorados (Naím, 1994). Parte dos problemas hoje enfrentados deve-se a esta inadequação da forma de encaminhamento inicial de dois processos interligados mas distintos: privatização e construção do marco regulatório.

As alternativas de encaminhamento atuais

O primeiro ano de um novo governo é um período de familiarização dos dirigentes com a máquina administrativa, de ajustes na coalizão governante e de administração do processo de frustração das expectativas decorrentes da constatação dos limites de capacidades. Concluída a fase de transição, de preenchimento de cargos e da assimilação dos rudimentos do funcionamento da máquina o executivo se depara com a necessidade de definir - ou não - um modus operandi em relação ao marco regulatório nacional e em relação aos arranjos regulatórios setoriais.

O posicionamento em relação ao tema vem sendo comandado pela Casa Civil através da área de Coordenação da Ação Governamental, no contexto de um arcabouço compreensivo e articulado do que venha a ser o acompanhamento sistemático dos processos de gestão e avaliação das ações do governo. Isto não significa, no entanto, que o locus institucional que o governo escolherá para pilotar a regeneração e gestão do marco regulatório nacional continuará a ser a própria Casa Civil.

O governo dispõe de pelo menos quatro alternativas de arranjo institucional a serem explorados no contexto da definição de uma plataforma institucional para lidar com o conjunto das agências reguladoras: o MPOG, o MF, uma Câmara de Políticas de Infra-estrutura e a própria Casa Civil. A seguir são desenvolvidas um conjunto de especulações sobre as potenciais vantagens e desvantagens de cada alternativa, tomadas de forma estilizada e sem considerar possíveis arranjos híbridos.

A primeira alternativa reserva ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) o papel de locus institucional encarregado de lidar com os problemas comuns às agências reguladoras. Dada a centralidade do MPOG no âmbito do governo e os diversos papéis sistêmicos que desempenha - como planejamento dos investimentos, elaboração e execução orçamentária, gestão de recursos humanos e formulação institucional - seria natural que o mesmo fosse encarregado de consolidar o processo de construção institucional das agências reguladoras. Alguns dos problemas comuns enfrentados pelas agências reguladoras - solução definitiva para o problema de recursos humanos, reexame dos

mecanismos de financiamento necessários e negociação de mecanismos de contratualização de resultados – aparentemente situam-se no âmbito de sua jurisdição. O MPOG enfrenta porém sérios problemas para o exercício de qualquer função coordenadora em função de sua paradoxal fragilidade política em que pese o fato de ser um super-ministério de atividades meio. Mesmo em funções onde sua autoridade é inquestionável como no processo orçamentário sua importância tende a ser eclipsada pela Fazenda. Neste sentido apenas uma racionalidade desenraizada da realidade justifica o protagonismo do MPOG na coordenação do enfrentamento dos desafios postos pela agências reguladoras.

A segunda alternativa – criação de uma instância no Ministério da Fazenda para lidar com as agências reguladoras de infra-estrutura – não é publicamente defendida por nenhum ator político-institucional. O peso da área econômica nas negociações relacionadas com o funcionamento da agências reguladoras e de suas relações com o mercado, sugere, no entanto, a existência de uma situação de fato que merece ser examinada com atenção. Em linhas gerais a Fazenda tem desempenhado o papel de fiador dos interesses privados em contratos cuja manutenção é objeto de discussão e, eventualmente, revisão. As motivações e preocupações da Fazenda são naturalmente de ordem econômica, envolvendo aspectos de natureza nacional e, crescentemente, internacional. A forma como foram conduzidas as privatizações almejavam – e conseguiram – atrair capitais internacionais para setores onde o Estado já não dispunha de condições de fazer frente às necessidades de investimento do setor. A sinalização de um compromisso claro com os fundamentos da economia de mercado sempre foi e continua a ser uma das preocupações centrais da área fazendária. Alguns aspectos relacionados com a dinâmica de funcionamento dos mercados de infra-estrutura foram equacionados de forma problemática devido à preponderância de interesses fazendários: a carga tributária embutidas nos preços das empresas privadas que passaram a operar no setor, o frágil incentivo à concorrência e a indexação dos contratos às expensas dos usuários. A Fazenda em geral tende a negligenciar os custos para a economia do primeiro ao mesmo tempo em que encontra-se despreparada para lidar com o segundo e prisioneira de compromissos de princípios no que se refere ao terceiro. Mesmo assim a Fazenda é o órgão que o setor privado vê como principal interlocutor no processo de definição dos parâmetros para o cálculo econômico como tarifas, tributos e contratos.

As Câmaras Setoriais vem sendo cogitadas como um importante mecanismo colegiado de gestão de conflitos inter-institucionais. Os promissores resultados obtidos pela Câmara de Políticas Sociais no esforço de unificação dos programas de transferência de renda – em especial sob a coordenação política da Casa Civil - tem levado o governo a examinar a possibilidade de estender este mecanismo a outras áreas como infra-estrutura e regulação. A institucionalização de uma câmara setorial com esta finalidade teria várias vantagens como favorecer a organização do debate em torno dos pontos críticos que bloqueiam o equacionamento das dificuldades nesta área, trazer os próprios interessados – em especial ministérios e agências – para a apresentação de suas visões e discussão dos processos de definição de problemas e encaminhamento de soluções com a participação de especialistas no assunto. Os problemas com câmaras setoriais são de outra natureza: a construção de consensos não necessariamente implica em ações subseqüentes, não tem como ir além do que é do interesse comum de todos e envolvem necessariamente conflitos que se mal gerenciados podem produzir efeitos contrários aos pretendidos. Sua utilização, em especial como mecanismos de funcionalidade transitória, é uma opção que demanda consideração, com a finalidade de, entre outras coisas, promover a articulação dos problemas e de suas possíveis soluções, aprendizado cruzado e construção de argumentos capazes de convencer outras áreas do governo a enfrentarem desafios (ex: pessoal) que lhes cabem.

A Casa Civil constitui-se na mais importante instância política do executivo para o exercício de atividades de coordenação intergovernamental e para o equacionamento de disputas intersetoriais. A Casa Civil possui as capacidades e os instrumentos para monitorar e acompanhar as atividades do

conjunto do governo. Sua localização funcional junto ao Presidente a torna simultaneamente o funil e o filtro decisório das escolhas finais que são submetidas ao chefe do executivo. Em contrapartida não há agenda mais congestionada que a do Ministro Chefe da Casa Civil salvo a do Presidente (e a do Ministro da Fazenda embora menos abrangente). Isso faz com que a Casa Civil dificilmente tenha condições de alocar atenção continuada a um único assunto⁷, tamanha a pressão sobre seu staff (composta necessariamente de generalistas e não de especialistas). Além disso a rotatividade dos assuntos que por ali transitam é de tal ordem que aumentam os riscos de *pork-barrel politics* no que se refere a assuntos relacionados com regulação, exatamente o tipo de problemas que os arranjos das agências buscam evitar. Cabe, no entanto, o registro de que na primeira fase do governo Lula a iniciativa de enfrentar o problema veio não surpreendentemente da Casa Civil o que veio a demonstrar a capacidade de atuação pró-ativa da instância política-executiva da Presidência que mais rapidamente compreendeu a gravidade da situação herdada do governo anterior e foi capaz de produzir um posicionamento estruturado sobre o assunto⁸, suficiente para remeter as discussões às esferas setoriais e neutralizar as inseguranças geradas junto aos que temiam uma reversão ao modelo pré-privatização.

O quadro a seguir sintetiza os prós e contras de cada lócus institucional potencial. A idéia é contrastar possíveis soluções, além do que vem sendo adotado pelo governo, isto é, a definição da Casa Civil como instância responsável pelo posicionamento do governo sobre o assunto.

| Lócus Institucional | Principais pontos a favor | Principais pontos contra |
|---|--|---|
| Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) | <p>Maior nodalidade e base técnica</p> <p>Conexões com as áreas de planejamento, orçamentária, de gestão e de recursos humanos</p> <p>Familiarização com desafios recorrentes das agências e dos ministérios parentais</p> | <p>Gigantismo e sobrecarga de funções do MPOG</p> <p>Dificuldade de atuar politicamente e de forma supra-ministerial</p> <p>Risco de distanciamento e burocratização</p> |
| Ministério da Fazenda | <p>Interlocução facilitada com o setor privado</p> <p>Referencial de eficiência</p> <p>Coordenação decisória dos assuntos de natureza econômica</p> <p>Maior blindagem política</p> | <p>Despolitização excessiva</p> <p>Prevalência de critérios exclusivamente econômicos</p> <p>Baixa base técnica setorial</p> <p>Maior propensão à opacidade e fechamento decisório</p> |
| Câmara Setorial | <p>Mecanismo de natureza mais colegiada e inclusiva</p> <p>Possibilidade de maior participação dos ministérios setoriais</p> <p>Maior poder de vocalização articulada dos problemas comuns</p> | <p>Diluição de responsabilidade decisória</p> <p>Dificuldade de aprofundamento setorial</p> <p>Fragilidade do poder de encaminhamento decisório</p> |
| Casa Civil | <p>Capacidade de atuar de forma supra ministerial</p> <p>Proximidade do núcleo decisório do executivo</p> <p>Visão política e de conjunto das ações do governo (inclusive ministérios e agências)</p> | <p>Dificuldade de alocar atenção focalizada e contínua</p> <p>Agenda permanentemente congestionada e sob pressão</p> <p>Risco de contaminação por problemas relacionados</p> <p>Faltam quadros especializados</p> |

⁷ A Casa Civil está engajada na construção de um sistema de gestão, acompanhamento e avaliação das ações governamentais. Não é a primeira iniciativa neste sentido, nem tampouco há garantias de que dessa vez o esforço será bem sucedido. O fato é que problemas de coordenação do executivo e, em especial, da presidência são intrínsecos às democracias presidencialistas ocidentais.

⁸ Casa Civil Presidência da República (2003), Brasília, Presidência da República (mimeo)

Nenhuma das quatro alternativas proporciona uma garantia de endereçamento apropriado de todas as dificuldades que as soluções institucionais proporcionadas pelas agências reguladoras. Cada uma implica em vantagens e desvantagens próprias. Nenhuma é capaz de atender demandas múltiplas e contraditórias que pesam sobre o encaminhamento dos problemas das agências.

Todas as quatro opções possuem, no entanto, uma característica potencialmente comum: representariam uma solução transitória, destinada a equacionar transitoriamente uma situação até que tanto as agências quanto seus ministérios parentais consolidassem um *modus operandi*. No longo prazo a concertação perseguida pressupõe que os problemas das agências reguladoras sejam equacionados no âmbito setorial. Entretanto, este processo institucional não pode prescindir dos andaimes potencialmente proporcionáveis por cada uma das quatro alternativas anteriormente listadas.

Neste sentido, para que a opção pela Casa Civil seja fortalecida é necessário o concurso dos Ministérios e da Fazenda com seus aportes específicos para que o posicionamento do governo adquira conseqüências para além de tranqüilizar os mercados. A criação de uma câmara setorial com a participação dos três ministérios sistêmicos – Casa Civil, MPOG e Fazenda – e dos órgãos setoriais pode ser um passo nesta direção. Mas o que determinará a construção de um campo compartilhado de interlocução será a capacidade da Casa Civil coordenar o MPOG e a Fazenda no esforço de capacitar Ministérios Setoriais e Agências Reguladoras para um entendimento estruturado entre si e com o setor privado.

Conclusão

A condução das políticas regulatórias tem se dado de forma basicamente *ad hoc*, desde o momento zero iniciado com as privatizações das estatais prestadoras de serviços públicos. O incrementalismo errático adotado até a tomada de posse do presente governo não produziu a estabilidade do marco regulatório a ponto de justificar a entrada de investimentos estrangeiros além daquele que veio através da compra de ativos estatais no decorrer do processo de privatização. O Tribunal de Contas da União vem chamando insistentemente a atenção de governo para os problemas de déficit de capacidades de ministérios de infra-estrutura e agências reguladoras em detrimento do interesse público. As universidades e os institutos de pesquisa estão produzindo cada vez mais massa crítica destinada a subsidiar os processos decisórios relacionados à consolidação do marco regulatório na área de infra-estrutura. Cabe, então, um exame do que pode comprometer o esforço em curso pilotado pela Casa Civil para reorganizar o marco regulatório do setor de infra-estrutura em bases sustentáveis.

Em primeiro lugar vem a dificuldade de coordenação do processo de revisão do marco regulatório na área de infra-estrutura em geral e em cada setor em particular. A coordenação da Casa Civil precisa contar de forma continuada com o concurso do MPOG, da Fazenda e dos ministérios setoriais, uma exigência muito alta em especial quando se considera a necessidade destes outros atores se engajarem nos de redefinição de suas rotinas para atenderem as necessidades de novos processos de formulação.

Em segundo lugar há o problema da sustentabilidade do esforço de coordenação. O congestionamento de agendas é a norma nos chamados ministérios sistêmicos como a Casa Civil, o MPOG e a Fazenda. A estruturação de um processo de aprendizado cumulativo depende da sua cumulatividade ao longo do tempo, seja em um *locus* institucional único, seja em formas de gestão compartilhada das lições apreendidas.

Em terceiro lugar não há como avançar na consolidação de um marco regulatório negligenciando-se a crítica situação dos ministérios setoriais, especialmente se comparada com a das agências reguladoras

que estruturaram-se minimamente em um prazo bastante curto. Há que se investir na construção institucional dos ministérios de infra-estrutura cujo funcionamento é essencial para o equilíbrio das relações entre agências, empresas, usuários e governo.

Em quarto lugar, é fundamental que seja realizado um investimento maciço na formação de capital humano, um déficit generalizado nos setores em questão. A geração dos egressos de empresas estatais está se aposentando. O setor privado tem atraído sistematicamente os jovens quadros que vem sendo formados ao longo desta transição. A massa crítica disponível nos círculos acadêmicos é escassa e demanda tempo para ser formada.

Em quinto lugar, se estabilidade de regras é um valor imprescindível para o setor privado, o mínimo que se espera do governo é que defina regras de funcionamento e as respeite na esfera de relações entre seus entes, isto é, agências reguladoras, ministérios setoriais e ministérios sistêmicos. Arranjos financeiros e de pessoal provisórios e improvisados são receitas para instabilização dos mercados. Negociação e barganha são elementos intrínsecos ao sistema no que se refere à interface com o setor privado, não no âmbito do próprio governo.

Finalmente, cabe ao governo atentar para a atuação do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público como parceiros para o esforço de aprimoramento dos marcos regulatórios setoriais. Ambas instituições tem sido capazes de acumular expertise em assuntos novos e complexos ao contrário do executivo federal que parece estar em constante reinício de entendimento dos problemas que enfrenta. Mais do que adversários ambos tem um potencial para atuar como parceiros do governo na revisão e aprimoramento dos arranjos em vigor.

Em síntese, o novo governo caminha na direção de uma nova postura frente ao problema das políticas regulatórias de infra-estrutura, mas as dificuldades são concretas e de difícil superação imediata. Consensos mínimos serão necessários para que o executivo seja capaz de dar um salto de qualidade na confecção de um marco regulatório consistente e adequado às necessidades de desenvolvimento do país.

Bibliografia

- Casa Civil (2003) Brasília, Casa Civil / Presidência da República
Melo, Marcus A (2002) As Agências Regulatórias: Gênese, Desenho Institucional e Governança in Abrucio, F. (2002) Reforma do Estado, no prelo
Salgado, L. H. (2003) Agências Regulatórias na Experiência Brasileira: Um Panorama do Atual Desempenho Institucional, Brasília, IPEA Texto para Discussão No 941
Douglas, M. and Wildavsky, A (1983) Risk and Culture, Berkeley, University of Califórnia Press
Rose, R. (1993) Lesson Drawing in Public Policy, Chatham – New Jersey, Chatham House Publishers

Resenha Biográfica

Francisco Gaetani
Human Development Unit
United Nations Development Program
SCN Quadra 2 Bloco A 7º andar
CEP: 70.712-901 Brasília – DF
Tel: (61) 329-2102
Fax: (61) 329-2099
E-mail: gaetani@undp.org.br