

ARTIGOS

INSTITUCIONALIZAÇÃO, AUTONOMIA E LEGITIMIDADE DAS AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO

Alberto Novais de Queiróz*

Florence Heber**

RESUMO

Este trabalho busca analisar questões relativas à capacidade de gestão das agências reguladoras (AR's), instituídas recentemente no Brasil. Inicialmente, procura-se contextualizar, de forma sumária, o cenário macro-político que propiciou o aparecimento das AR's no processo de reforma do Estado e privatização de setores de serviços públicos. Em seguida, pretende-se fazer uma rápida digressão acerca do processo de institucionalização, reconfiguração organizacional e papel das agências de regulação para finalmente discutir as possibilidades e implicações relacionadas à autonomia e legitimidade do modelo criado.

Palavras-Chave: Cenários em construção - Serviços Públicos - Regulação

A reestruturação dos setores de serviços públicos no Brasil tem sido acompanhada de reconfigurações na ação e no papel do Estado. Do ponto de vista dos serviços, a privatização é o fio condutor do objetivo de tornar a economia nacional competitiva interna e externamente. Em relação à redefinição do Estado, a orientação tem sido a de fortalecer o seu papel de promotor e regulador do desenvolvimento em substituição àquele de responsável direto pela produção de bens e serviços.

Numa fase inicial, não eram questionadas as novas funções do Estado em relação aos serviços, quando tomavam corpo as políticas de desregulamentação e delegação de serviços ao setor privado, seguindo tendências predominantemente inglesas e norte americanas. As alianças de sustentação da política de privatizações, ainda incipientes, reuniam adeptos de um Estado mínimo¹ e aqueles que previam a recuperação da capacidade de intervenção do Estado a partir da redução dos seus investimentos.

Em meados dos anos 90, com a intensificação das políticas de privatização, passa a constar da agenda de discussões a questão das novas funções do Estado, de como capacitar a sua intervenção especialmente como regulador de atividades transferidas ao setor privado.

As discussões polarizadas do tipo “mais Estado” ou “Estado mínimo”, embotadas de um forte conteúdo ideológico, passam, gradativamente, a dar lugar à premência da construção de um “Estado necessário” para corrigir as distorções do mercado. Embora com tendência à reificação neoliberal, o mercado, por si só, não é capaz de assegurar garantias de bem estar social, ou seja, pode ser eficiente na alocação dos recursos mas, sem controles (regulação), é um instrumento potencial de geração de desigualdades e, portanto, de acirramento das tensões sociais. Nesta perspectiva, a economia deixaria de ser um fim em si mesmo para se tornar um instrumento efetivo de bem-estar social. E para que esse desafio seja enfrentado, a regulação do Estado se apresenta como elemento indispensável.

Menos endividado e mais enxuto, o Estado (em tese) torna mais eficiente a sua intervenção e assume o papel de promotor do desenvolvimento. Nessa perspectiva, a reorientação do Estado, de produtor à regulador, implica menos no objetivo de simplesmente reduzir o seu

* Doutorando em Administração Pública (Universidad Complutense de Madrid/UNIFACS). Coordenador do Curso de Administração de Empresas e professor da Unifacs.

** Doutoranda em Administração (UFBA).

¹ Esta noção, para Velasco (1997), representa uma abstração. Para ele, não se trata de imaginar um Estado totalmente desprovido de conteúdo, mas uma situação-limite, representativa de uma posição liberal radical, hipotética ou não.

tamanho e mais numa mudança do seu perfil de atuação, com ênfase no seu posicionamento estratégico na sociedade.

O posicionamento estratégico do Estado é vinculado à sua atuação como regulador. Implica no desenvolvimento de competências e de capacitação de instituições públicas, até então orientadas para a produção e controle interno, instrumentalizadas em **regulamentação**, mas com pouca experiência na **regulação** de empresas privadas e mercados competitivos.

Nesta reorientação proposta para o Estado, as privatizações são (ou deveriam ser) um dos meios para a construção do Estado regulador e não um fim em si mesmo, até porque elas não garantem automaticamente, ao Estado, a conquista da competência para regular.

A construção do Estado regulador no Brasil, ainda que de forma embrionária, tem por premissa a mudança da estrutura de mercado e escopo de ação anterior, acompanhada de um esforço de regulação, através da criação de instituições e do reforço à *governance*.

O reflexo de todo esse movimento no aparelho de Estado é nítido. O custo da adaptação do setor público requer contrapartidas efetivas que busquem legitimar os patrocinadores das mudanças. As perdas sociais precisariam ser recompensadas, sob pena de sucumbirem os esforços de reestruturação do setor público. À administração pública, como instrumento viabilizador da governabilidade, restaria como alternativa adaptar-se ao novo ambiente sócio-institucional e promover os ajustes indispensáveis.

O desencadeamento desse processo passa a experimentar também novos desafios. A superação dos corporativismos anacrônicos, a necessária transparência como elemento estratégico para o convencimento da opinião pública e a introdução de formas não predatórias de associação público-privado, são apenas alguns exemplos.

Dessa forma, surge um novo Estado. Não necessariamente bom ou ruim, mas certamente uma nova instância reguladora, que apesar de reduzido em tamanho, extremamente complexo e imerso numa trama social que CASTELLS (1999) intitula de “sociedade em rede”. Um conjunto de novos interesses e variáveis, mediado pelas novas tecnologias da informação, em busca de um modelo de ação política e gerencial.

MARCO INSTITUCIONAL E PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS:

O modelo instituído, no Brasil, para as agências reguladoras (AR's), encontra-se amparado pela chamada Lei de Concessões nº 8.987/95, oriunda de projeto do então Senador Fernando Henrique Cardoso. Este modelo estabelecia que as instâncias regulatórias seriam exercidas por autarquias sob regime especial, observando-se, desde aí, uma preocupação com a questão da autonomia deste novo ente, considerado estratégico para a consecução de uma nova política de atuação estatal. A lógica, portanto, seria dividir os papéis de formulador de políticas, de agente provedor de serviços e de controle/regulação, cabendo, o primeiro, ao Estado teoricamente fortalecido (pela focalização de sua atuação); o segundo, às empresas; e o último às próprias AR's.

A institucionalização das AR's no Brasil é associada às políticas de privatização de importantes setores econômicos e de serviços públicos. Desse modo, assumem uma grande importância no desempenho desses setores. A consolidação do novo marco regulatório depende da capacidade e competência das agências no enfrentamento de novas e inesperadas situações. Algumas premissas básicas podem orientar as ações das agências, no entanto, elas não garantem, *per si*, o fortalecimento e o bom desempenho das agências reguladoras e, portanto, outros fatores importantes devem ser considerados na dinâmica de atuação deste novo ente do Estado.

A arquitetura institucional montada estabelece uma rede, em que as AR's aparecem no centro do jogo, mediando interesses do Estado (como poder concedente), das empresas (concessionárias) atuantes nos setores transferidos para a iniciativa privada, e, finalmente, dos cidadãos-usuários. Percebe-se, de imediato, um desequilíbrio de forças entre esses três tipos de atores, resultante, no caso dos usuários, não só da pulverização do que seria o "interesse público" (ante os inúmeros interesses individuais), como também da desarticulação e incapacidade, muitas vezes, de canalizar institucionalmente demandas coletivas de forma organizada. Ao Estado, redimensionado e reconstruído em novas bases, resta a importante função de delinear os limites desse novo marco regulatório e concentrar sua atuação nas políticas de fomento da atividade econômica. E, finalmente, ao setor privado, fortalecido intencionalmente, cabe assumir funções que, até então, estavam, prioritariamente, sob a responsabilidade estatal.

Para FISCHER, TEIXEIRA e HEBER (1998:11), essa rede configuraria uma articulação de várias instâncias de poder público, interesses privados e representações da cidadania, formando, assim, o que os autores chamam de "interorganizações", cujo grande desafio seria "*manter os princípios de universalidade, continuidade e qualidade dos serviços básicos em patamares contextualmente aceitáveis (vis-à-vis condições de renda, distribuição geográfica e outros fatores característicos) e garantir níveis de rentabilidade que viabilizem o negócio privado*".

Tradicionalmente baseados na idéia de "serviços para todos", os serviços públicos tendem a se apoiar numa lógica de rentabilidade que enfatiza a capacidade de pagamento dos usuários, de onde decorrem dois fenômenos irremediavelmente articulados: o "*cherry picking*" e o "*social dumping*"².

Quanto às atribuições das AR's, PECI (1999) observa que, na falta de formulação de políticas setoriais, as agências reguladoras, na prática, são vistas também como órgãos formuladores de políticas públicas. Para o autor, isso faz com que as agências se sobrecarreguem de papéis, os quais elas não podem e nem devem desempenhar.

De forma similar, numa perspectiva intermediária que busca uma definição de funções que não seja baseada no modelo liberal, nem tampouco no modelo estatista, alguns autores³ defendem a idéia de que as agências não devem "planejar" os setores, nem superestimar a regulação de detalhe⁴. Nesta visão, à partir de diretrizes globais prévias e regulamentação mínima, a regulação à cargo das AR's consiste basicamente em três funções:

² "*Cherry picking*" é o processo de disputa entre empresas pela dominação de zonas mais rentáveis, e a emergência de estratégias de alianças entre empresas. Do ponto de vista espacial, as zonas "*cherry picking*" beneficiam-se de tarifas preferenciais e de prioridades em matéria de inovações tecnológicas, em relação aos serviços em outras zonas, pouco atrativas para os investidores. A eliminação do subsídio cruzado reforça esta dicotomia territorial (GRAHAM e MARVIN, 1994). Por "*social dumping*", os autores designam a exclusão de camadas sociais mais pobres, que não são nem os grandes consumidores de serviços, nem utilizadores de tecnologias sofisticadas. No entanto, eles se vêem pressionados a pagar tarifas elevadas pelos serviços de base, do contrário, são excluídos do acesso. A principal consequência desses fenômenos é a formação de guetos, cujo acesso aos serviços, mesmo aqueles de base, torna-se cada vez mais problemático (GRAHAM e MARVIN, 1994).

³ ABRANCHES (1996); PINHEIRO (1997, apud VELASCO, 1997); COMMAILLE (1999), este último, quando adverte para o desafio do descompasso temporal entre a formulação e implementação das políticas de regulação

⁴ A regulação de detalhe, para PINHEIRO (apud VELASCO, 1997), inclui, regras de fixação e correção de tarifas, estrutura e grau de verticalização do setor e regras de interconexão com as firmas detentoras de monopólio. O receio é que, na busca de maior eficiência técnica e alocativa na produção e comercialização dos serviços públicos, por conta da presença de monopólios e da assimetria de informações, o Estado termine

- a) **Proibição** de determinados comportamentos
- b) **Mediação** do confronto direto entre as partes
- c) **Estímulo** à certos comportamentos

As funções relacionadas ao controle (proibições), equilíbrio (mediações) e incentivos (estímulos) dirigidos à consecução das diretrizes e normas⁵ globais definidas em cada setor exigem das AR's competências administrativas inusitadas⁶ e, especialmente, autonomia e legitimidade perante a rede criada.

A função de controle e fiscalização, ainda que operacionalmente seja extremamente complexa⁷, é a atribuição mais claramente definida para as agências e a mais visível e sensível para a opinião pública. Tradicionalmente, é uma função típica do Estado. O desafio está relacionado à natureza ciclótica das empresas, ao controle de iniciativas de colusão, formação de cartéis e ao acesso e confiabilidade da informação.

A função de manter o equilíbrio da rede, de mediação, é originalmente diferenciada nos setores de serviços, em decorrência de diretrizes globais de introdução de maior ou menor grau de competição nos setores. Nas telecomunicações esta função é fundamental, especialmente na interconexão de redes e na restrição à mobilidade natural do capital. Além disso, existem as pressões de consumidores, empresas e consumidores influentes, que contam com apoio da mídia e exigem padrões de qualidade e serviços sofisticados. A legitimidade das AR's na mediação de interesses e confronto entre empresas em regime de competição e entre consumidores e prestadores de serviços é conquistada através de ações efetivas, exemplares, em situações controversas. A função de mediação depende ainda de competências das AR's nos processos de negociação.

A função de estímulo, de incentivo à ambientes e cenários desejáveis vai depender, resguardadas as diferenças de um setor a outro, da qualidade das diretrizes políticas e capacidade de antever cenários onde a complexidade das demandas existentes nos setores de serviços sejam ajustadas, de modo a conciliar necessidades de inovação e qualidade com necessidades de universalização.

Convém assumir a “complexidade” e compreender, como Bauer (1999), que uma estrutura em redes não é um sistema linear de solução única, mas um sistema complexo que permite e exige várias leituras.

Se por um lado, o marco institucional de atuação das AR's encontra-se relativamente delineado, por outro, a arquitetura organizacional, que delimita sua forma de estruturar e operacionalizar seus papéis, encontra-se ainda nebulosa.

A variável política, por exemplo, encontra-se presente e atuando de modo a facilitar ou a impedir a consecução dos objetivos citados. Dessa forma, exige-se que o gestor público seja aquilo que HUGHES (1997) chama de “bom jogador no campo da política”. Esse autor destaca que:

“(...) um serviço público é uma instituição política e os funcionários públicos devem atuar em um ambiente político. O modelo tradicional tentou despolitizar o que essencialmente é político. A nova gestão pública, em mudança, reconhece o caráter político da ação de

por empreender um modelo excessivamente intervencionista, na suposição de que será capaz de encontrar, desde já, soluções pontuais para os problemas que surjam no futuro.

⁵ As normatizações, evidentemente, têm uma característica mais incremental, sendo revistas e atualizadas.

⁶ No âmbito da gestão dos serviços, há uma longa tradição histórica de regulação de empresas do Estado.

⁷ Em função de possíveis situações de omissão ou distorção de informações (informação assimétrica), captura do regulador, insuficiência e problemas de qualificação de quadros técnicos, etc.

governo e, portanto, os funcionários públicos trabalham em um processo interativo chamado *gestão*” (HUGHES, 1997:118).

Para ser esse “bom jogador”, a nova gestão pública impõe o desenvolvimento de posturas gerenciais ativas e criativas, de modo a estabelecer coalizões capazes de superar obstáculos gerados pela rigidez dos arcabouços legais baseados em práticas conservadoras, como as que determinam os chamados controles “pós-fatos”.

Estas novas posturas gerenciais devem se basear, na visão de ABRANCHES (1996), em uma estratégia minimalista e incrementalista, a qual se opõe àquela que se caracteriza por ser minuciosa *a priori*. O autor argumenta que a regulação prévia detalhada tende a basear-se no antigo quadro regulatório, que se pretende reformar. Assim como Commaille, Abranches adverte que os conhecimentos do passado não fornecem as informações suficientes para se antever o novo ambiente e o resultado desta opção seria a inflexibilidade, burocratismo, excesso de intervenção, ineficiência e ineficácia.

Atributos como flexibilidade e capacidade de adaptação à ambientes em intensa transformação são associados à demanda de capacidade normativa e executiva, autonomia e permeabilidade à participação dos usuários no cumprimento das atividades de regulação e forma de atuação das agências.

AUTONOMIA E LEGITIMIDADE: A COMPLEXIDADE DAS INTERAÇÕES

Os resultados da interação entre reguladores e regulados são imprevisíveis. Exemplos históricos demonstram situações de captura do regulador, isolamento burocrático, perda de credibilidade, assim como processos de regulação (geralmente negociados) com resultados efetivos na qualidade das redes e na construção de uma cultura regulatória.

As transações empreendidas nessa rede dependem do amadurecimento das relações existentes entre os atores envolvidos que, para PECI (1999:11), no momento atual ainda estão pouco consolidadas:

“... as relações estabelecidas entre o governo, as concessionárias e os usuários dos serviços públicos são fracas ou não existem. Nestas redes menos densas, as trocas de informações entre os stakeholders [qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar ou é afetado pela realização dos objetivos da organização] são limitadas. Como resultado, a elaboração das expectativas dos stakeholders e a habilidade a monitorar as ações da organização focalizada (por exemplo, as ações das concessionárias) são limitadas. Paralelamente, nestas redes, há a probabilidade de existirem influências conflituosas entre os atores, muitas vezes sem que existam normas compartilhadas de comportamento”.

Referindo-se de forma direta à questão da autonomia e interdependência dos participantes da rede, PECI (1999:12) assinala que:

“... existe a possibilidade de que alguns stakeholders – por exemplo, as concessionárias – com maior capacidade de articulação, estabeleçam relações diretas mais fortes com os atores da rede, ganhando assim mais centralidade do que as próprias agências reguladoras. Por isto, é necessário que as agências façam uso de todos os instrumentos legais e organizacionais que lhes são concedidas, a fim de desempenhar seu verdadeiro papel dentro da rede.”

Ora, esse é, justamente, o desafio que se pretende discutir. Os rearranjos do setor produtivo, a partir das transformações desencadeadas – dentre outros fatores - pelos novos papéis assumidos pelo Estado, apontam para a montagem de corporações gigantescas, com atuações muitas vezes supra-nacionais e com uma intensiva estrutura de capitais (resultante dos processos de fusões/aquisições), para fazer frente aos pesados investimentos requeridos

pela lógica competitiva que prevalece nesses setores, até então, prioritariamente, explorados pelo gigantismo do aparelho de Estado.

A desvantagem latente das AR's parece evidente. Como regular setores gigantescos, geridos de forma centralizada e coesa, com objetivos nitidamente demarcados em busca de rentabilidade, sem se deixar interpenetrar pelo jogo de influências de "parceiros" tão poderosos? Como estabelecer regras, restrições e controles e, até mesmo, aplicar sanções, sendo, talvez, o elo mais frágil dessa cadeia?

Para ABRANCHES (1996) mesmo quando a coalizão não se forma explicitamente, o ato regulatório pode representar um conluio entre a agência regulatória e uma das partes, em detrimento das outras, ou a captura do regulador⁸ pelo regulado.

Para o mesmo autor, a garantia de justiça e legitimidade das decisões depende de regras de procedimento da ação regulatória, assim como o respeito a todas as partes envolvidas. "A questão é saber quais os procedimentos mais indicados para se 'regular o regulador", considera o autor.

Outra questão problemática é relacionada à transparência e confiabilidade da informação sobre os setores regulados. A questão da informação assimétrica remete aos limites do poder do regulador, na medida em que há uma assimetria estrutural de informação entre o regulador e as empresas que operam os serviços, que dispõem de uma vantagem essencial em relação ao regulador, que é o conhecimento concreto das atividades que realiza⁹.

Ademais, ainda com relação à transparência, PECI (1998:10) argumenta que "*nenhum mecanismo de consulta chega a todos os indivíduos e grupos apropriados. Adquirir e distribuir a informação tem seu custo e a baixa renda ou a posição subordinada de certos grupos da sociedade torna-os quase invisíveis para as autoridades públicas*".

A perspectiva sinalizada aqui não pretende reduzir a discussão da questão, propondo simplesmente a impossibilidade da estruturação de mecanismos institucionais capazes de viabilizar um controle social sobre a prestação de serviços públicos por agentes privados. O centro da questão não é a propriedade, mas, antes, a qualidade e a abrangência do serviço prestado.

Além da sua instituição como autarquia, alguns mecanismos como provimento de recursos e participação dos usuários têm sido adotados para minimizar a possibilidade de aprisionamento das AR's, como sugere COSTA (1999:195).

Entretanto, PECI (1998:8) adverte que:

"... o aumento da autonomia não deve ser confundido com o isolamento burocrático, proposto como solução para o populismo econômico e o clientelismo. (...) Medidas tomadas do tipo mandatos estáveis, não garantem, por si mesmas, a neutralidade com relação aos oligopólios e à defesa dos usuários. Se os políticos se motivam por rent seeking e vontade de ser reeleitos, os burocratas também podem buscar ocupar cargos e

⁸ No caso do risco de captura do regulador, estima-se que pressões de atores do governo e das empresas reguladas, a própria convivência do regulador com estas, podem influenciar o órgão regulador em sentidos incompatíveis com o interesse da sociedade. Certos mecanismos levam o regulador a favorecer as empresas reguladas, o que constitui-se num processo muito comum. A teoria da captura afirma que os órgãos reguladores tem um ciclo de vida, passando com o tempo a serem capturados pelas empresas reguladas (ARAÚJO, 1997).

⁹ De acordo com ARAÚJO (1997), não há como o regulador conhecer todas as atividades de uma firma, excetuando o caso hipotético de reproduzi-las fielmente, ou seja, duplicar a firma no seu interior. O regulador tem assim a tarefa de fazer a firma cumprir objetivos sociais, distintos dos objetivos da própria firma, sem ter controle e conhecimento pleno de suas atividades. Em decorrência desta assimetria, as ações do regulador podem ter consequências distintas das previstas.

obter rendas. A autonomia concedida às agências reguladoras pode diminuir o risco de influência por parte dos políticos, mas, por outro lado, também dificulta as precauções em caso de comportamento abusivo de seus funcionários”.

Outros mecanismos, também relevantes, seriam a definição prévia e transparente das regras do jogo e o estímulo à competição na prestação de serviços privatizados. Um sistema equilibrado de direitos e garantias é um fomento à confiança e credibilidade na rede.

Isso incluiria, não só a determinação de indicadores mínimos de desempenho e de produtividade, mas também os limites previstos de remuneração para o investimento realizado, de modo a tornar claras as exigências em termos de atendimento e cobertura social desses serviços, protegendo os usuários e, ao mesmo tempo, o capital de risco imobilizado no negócio.

Além disso, é imprescindível a inclusão de alternativas para a questão da **regulação do regulador**, através de procedimentos que proporcionem o envolvimento da sociedade no processo regulatório.

Como sugere ABRANCHES (1996), os processos regulatórios abertos são vistos como mais eficientes para se enfrentar o problema do poder discricionário do regulador ou o da sua captura pelos regulados. Os processos conceituados como abertos são os que asseguram a contestação das partes que se sintam prejudicadas, ao tempo em que obrigam o órgão regulador à busca de informações que forneçam uma pluralidade de visões.

Visões necessárias para lidar com a imprevisibilidade característica dessas redes e a excepcional quantidade de informações e de variáveis presentes nos processos de regulação.

As formas contemporâneas de organização das redes de serviços tendem à diferenciação e integração horizontais. Gradativamente, os serviços transformam-se num conjunto de camadas horizontais constituídas de fluxo de matéria, e/ou de informação, e/ou de comunicações, que percorrem livremente as fronteiras sociais e políticas e, às quais se ligam em lugares determinados, dispositivos sócio-técnicos verticais (legais, ilegais e paralegais), destinados a extrair dessas camadas os recursos necessários para uma dada finalidade.

As redes tradicionais eram limitadas, os direitos e as responsabilidades eram definidos sem ambigüidade e as fronteiras eram desenhadas e controladas com precisão. As entidades que possuía e geriam estes sistemas podiam ser facilmente isoladas e identificadas, o que permitia um controle social e político formal (legal), controle que podia ir desde uma simples regulação econômica do sistema até a sua apropriação pelos poderes públicos.

As complicações relacionadas à regulação de organizações indiferentes à fronteiras, voláteis e poderosas frente à regras¹⁰ nacionais, antecipam dificuldades importantes para gerir as implicações sociais e políticas destas redes. O desafio atual em torno do jogo de concepção, de implementação e de controle das redes tem implicações tanto normativas e contextuais quanto políticas e econômicas. Implicações que precisam ser elucidadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A constatação de que a Administração Pública é uma arena política parece uma conclusão óbvia. Como tal, as chamadas AR's, constituídas como instâncias reguladoras num novo

¹⁰ HARVEY (1993) lembra que a tensão entre a fixidez e estabilidade que a regulação do Estado impõe versus o movimento fluido do capital, permanece sendo um problema crucial para a organização social e política do capitalismo.

ambiente político-institucional, não podem ficar imunes e absolutamente neutras nesse cenário de embates de interesses diversos. Algumas medidas apontadas no decorrer desse trabalho sinalizam para uma possibilidade de minimização dos efeitos das tentativas de “aprisionamento” das AR’s por um ou outro componente dessas intrincadas redes.

O papel de mediador assumido pelas AR’s requer intervenções, tanto no marco institucional, como nos aspectos ligados às práticas de gestão postas em prática. A definição prévia de regras claras parece ser o ponto de partida. Ademais, o estabelecimento de algumas “cláusulas pétreas” nos contratos de concessões, poderão auxiliar na redução de ações oportunistas, voltadas para os interesses dos setores mais organicamente fortalecidos. O estímulo à competição, inclusive com a atração de investidores externos, pode representar uma alternativa à possibilidade de formação de monopólios privados nos setores destinados ao atendimento de demandas sociais por bens e serviços de natureza pública. Para que a regulação das atividades possam ser asseguradas, os contratos de concessão dos serviços devem, necessariamente, dispor de mecanismos apropriados de acompanhamento e serem submetidos à aprovação de instâncias colegiadas de fiscalização.

A opinião pública, através, principalmente, dos meios de comunicação, assume também um papel crucial, no sentido de fiscalizar as possíveis distorções e descumprimentos das regras acordadas entre o poder concedente e as concessionárias. Aqui, vale destacar o papel da participação de usuários, criando diversas instâncias e associações de consumidores capazes de assegurarem seus direitos, utilizando os canais institucionais próprios, com destaque para o Ministério Público, que vem demonstrando rara eficácia na defesa dos interesses da sociedade. Além dessa participação-cidadã com atuação mais ampla, as comissões e colegiados deliberativos paritários, com funções não só de legitimação de decisões superiores, devem ser defendidos e contemplados nas arquiteturas organizacionais da AR’s, sem que isso represente um estorvo para aqueles gestores, habituados a rotularem essas instâncias como inviabilizadoras da flexibilidade gerencial requerida para a consecução dos seus objetivos. Assegurar o caráter técnico desses órgãos colegiados, instrumentalizá-los gerencialmente, reduzindo o critério político de loteamento de cargos (ainda tão presente em nossa cultura política, marcada pelo clientelismo e fisiologismo), é um desafio a ser enfrentado por toda a sociedade.

O fortalecimento de uma cultura de regulação no país depende de exemplos que reforcem a credibilidade nas instituições públicas responsáveis, cujos desdobramentos serão mais facilmente absorvidos pelos atores envolvidos e, provavelmente, resultarão em aprendizagens coletivas, ainda que baseadas em conflitos e contradições inerentes às redes, mas capazes de gerar maior experiência, mais segurança e práticas mais aperfeiçoadas. O desenvolvimento de uma cultura de regulação é um meio para superar os problemas da ambigüidade do conceito e sentidos inadequadamente apropriados, inclusive pelos órgãos reguladores.

Finalmente, de todas as reflexões e questionamentos aqui pontuados, pode-se concluir que, se a busca da eficiência e da eficácia sempre foi central ao objetivo de legitimação de transformações da administração pública, a autonomia e legitimidade das AR’s é uma aspiração a ser permanentemente perseguida e reconstruída sempre que os alicerces dessa imbricada teia de interesses sejam ameaçados por práticas que coloquem em risco os interesses maiores da sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio. *Reforma regulatória e reforma do Estado: conceitos, experiências e recomendações para o Brasil*. 1996, mimeo.
- ARAÚJO, João L. de. Regulação de monopólios e mercados: questões básicas. *I Seminário Nacional do Grupo de Economia da Infraestrutura*. Rio de Janeiro, IE/UFRJ, 1997.
- BAUER, Ruben. *Gestão da mudança: caos e complexidade nas organizações*. São Paulo, Atlas, 1999.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo, Paz e Terra, 1999.
- COMMAILLE, Jacques. La régulation politique: l'émergence d'un nouveau régime de connaissance? In: *Les Métamorphoses de la régulation politique*. Collection Droit et Société, n° 24. Ed. L.G.D.J., Paris, 1998.
- COSTA, Frederico. Reforma do Estado: restrições e escapismos no funcionamento das agências autônomas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, n° 33, mar/abr, 1999, p. 191-199.
- FISCHER, Tânia, TEIXEIRA, Expedito, HEBER, Florence. Estratégias de gestão e reconfiguração organizacional: os setores de energia elétrica e telecomunicações. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro n° 32, mai/jun, 1998, p. 9-27.
- GRAHAM, Stephen; MARVIN Simon. Cherry picking and social dumping: utilities in 1990's. In: *Utilities Policy*. 1994, mimeo.
- HARVEY, David. *A Condição Pós Moderna*. São Paulo, Loyola, 1993.
- HUGHES, Owen. *La nueva gestión pública*. Mimeo, 1998.
- PECI, Alketa. *Novo marco regulatório para o Brasil da pós-privatização: o papel das agências reguladoras em questão*. Mimeo, 1999.
- PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do estado: uma perspectiva agent x principal. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & SPINK, Peter (Orgs). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1999.
- VELASCO JR., Licínio. A economia política das políticas públicas: as privatizações e a reforma do Estado. *Ensaio BNDES*, n°55. 1997, mimeo.