

MARCO REGULATÓRIO E ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES

ALBERTO NOVAIS DE QUEIRÓZ, MSc

UNIFACS

alberto.queiroz@unifacs.br

AUGUSTO DE OLIVEIRA MONTEIRO, Dr.

UNIFACS

augustomont@uol.com.br

RESUMO

O presente trabalho busca discutir a questão da assimetria de informações, analisando seus impactos e conseqüentes desafios sobre a autonomia e a capacidade regulatória das agências. A expectativa é contribuir para o delineamento de novos desenhos políticos e institucionais para as agências reguladoras, aprofundando o debate acerca do processo de difusão de informações entre os *stakeholders* que compõem a intrincada rede formada pelo Estado, concessionárias e usuários dos serviços.

Palavras-Chave: Regulação de Serviços Públicos, Assimetria da Informação, Agências Reguladoras, Mudança Institucional.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the asymmetry of information, studying its impacts and challenges on the autonomy and capacity of regulatory agencies. The purpose is to contribute for the construction of new institutional and political models for regulatory agencies, reaching several features of the process of information diffusion between the stakeholders that take part in the complex net composed by the State, concessionaires and services users.

Keywords: Regulation of Public Services, Regulating, Asymmetry of Information, Agencies, Institutional Change.

O objetivo deste trabalho é, fundamentalmente, discutir a questão da assimetria de informações no âmbito do relacionamento das agências reguladoras com os setores regulados, tendo como pano de fundo o processo de reforma do estado no Brasil e as suas implicações para a questão da regulação de atividades essenciais. Embora esse fenômeno seja mencionado de forma recorrente nos *papers* acadêmicos, sobretudo no mundo das finanças, observa-se uma carência no aprofundamento das suas causas e conseqüências no cenário regulacional, resultando, muitas vezes, no tratamento superficial das medidas necessárias ao equacionamento do problema.

Assim, busca-se contribuir para aprofundar o debate acerca do processo de difusão de informações entre os *stakeholders* que compõem a intrincada rede formada pelo Estado, concessionárias e usuários dos serviços, analisando suas repercussões e atentando, sobretudo, para seus impactos na questão da autonomia ou “regulabilidade” das agências. Nesse sentido, a partir das discussões sobre desenvolvimento institucional, procura-se identificar os desafios impostos sobre a nova gestão pública e a regulação.

A expectativa é que, com o debate dessas questões, sejam abertos novos espaços para o delineamento de possíveis redesenhos políticos e institucionais, que contribuam, através dos seus desdobramentos organizacionais, para minimizar os efeitos da assimetria de informações sobre o sistema regulatório.

A questão da “comunicação” é destacada, na medida em que se configura como uma variável importante nas discussões sobre assimetria de informações, não só por se tratar de um meio indispensável à difusão de conhecimento, como também pelo seu forte conteúdo simbólico na mediação de conflitos de interesses.

Procurar-se-á também estabelecer algumas conexões entre cultura política, vista como um conjunto de “orientações” ou “filtros”, e a real capacidade das agências reguladoras se consolidarem como instâncias regulatórias teoricamente “neutras”.

Que desafios deverão ser superados na transição de um Estado burocrático para um Estado regulador? Em que medida a cultura política brasi-

leira dificulta esse processo de transformação? Estas e outras questões estarão sempre presentes ao longo desta reflexão.

A RELAÇÃO ESTADO-EMPRESAS

No Brasil, falar-se em uma relação setor público/setor privado desprovida de características predatórias é algo pouco verossímil. O processo de formação histórica da sociedade brasileira, em princípio, aponta para a impossibilidade de se estabelecer uma relação altruísta, baseada na prevalência de padrões éticos de conduta. São inúmeros os relatos históricos (e recentes) onde se percebe a cristalização de uma cultura política permeada de lances espetaculares em que o logro e a esperteza são valorizados socialmente, porque resultam em acumulação de poderosas fatias de poder.

Desde os primórdios da construção de uma sociedade colonial, passando pelas lutas sociais em defesa da independência, da abolição da escravidão e da proclamação da república, até a contemporaneidade, o processo de formação do Estado brasileiro se caracteriza por uma forte tendência de aprisionamento do “público” pelo “privado”, configurando a chamada “privatização do Estado”, que, de certo modo, pode ser entendido no campo regulacional, como a discutida “captura” do regulador pelo regulado.

Para ROYZ (1998, p. 34), entretanto, a revisão dessa dicotomia (público/privado) se impõe, uma vez que *“se trata de uma divisão básica que hoje se revela como um obstáculo ao pensamento contemporâneo, na medida em que a aparição de um espaço mental interno em que se refletem aspectos essenciais da identidade política, de componentes fundamentais da moralidade cidadã e toda literatura sobre a teoria de gênero tem posto em relevo a transcendência de se revisar esta polaridade”*. Nesse sentido é que existem questões no mundo interno (privado) que são públicas ou, pelo menos, têm desdobramentos e conseqüências que são nitidamente públicas (a percepção da autoridade, por exemplo).

A concepção do Estado como uma arena onde se condensam as forças sociais procurou explicar, de certo modo, como se estabeleceram aqueles fenômenos e conflitos entre público e privado

no Brasil, dentre os quais o “coronelismo” e, mais recentemente, o “fisiologismo” político, são expressões clássicas.

Partindo-se desde o nível micropolítico (estudos de líderes e “caciques”) até chegar ao macropolítico, pode-se perceber uma rica teia de interesses onde prevalece o privado em detrimento do público. Entretanto, vale ressaltar que esta não é, necessariamente, uma característica exclusiva de países atrasados. Destaque-se, porém, que, nesses países, tais condutas se revestem de consequências socialmente mais danosas, na medida em que afetam, prioritariamente, aquelas camadas da população mais desprotegidas, tornando-se, portanto, uma prática muito mais perversa (o caso de desvios da merenda escolar é apenas um exemplo).

A superação dessa fase se confunde com o processo de transformação do próprio Estado. O processo de globalização, ao estabelecer novas regras de competitividade para as empresas e para as nações, impõe novas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade, mais precisamente entre a Administração Pública e as empresas, tendo-se como foco a própria noção de governabilidade.

Nesse sentido é que PIN (1999, p. 48) destaca que *“hoje, empresa e Administração jogam numa mesma equipe: competem numa economia global... e a empresa é ela e suas circunstâncias, e uma dessas circunstâncias é a Administração”*.

Assim, ainda segundo PIN (1999, p. 48), *“o êxito de uma comunidade econômica depende do trabalho das empresas de um mesmo setor agrupadas geograficamente, das competências que lhes aporta o setor público (a formação, cultura, estabilidade social, espírito empreendedor...) e o papel dos líderes cívicos que ajudam a coordenar ambos os setores”*.

Especificamente no Brasil, os processos de transformação e de modernização do setor público apontam para o início de uma conscientização da elite dirigente, ainda que as motivações para a implementação dessas mudanças tenham relação com a percepção do retorno eleitoral e a legitimação que tais comportamentos possam trazer. Modernizar a Administração Pública, tornando-a mais efici-

ente e eficaz e satisfazendo necessidades sociais prementes, traz, sem dúvida, um retorno político-eleitoral capaz de viabilizar projetos duradouros de manutenção do poder. Indispensável, no entanto, que tais conquistas, resultantes da mudança, sejam percebidas pelos eleitores nos momentos cruciais de resgate do capital eleitoral acumulado pelos processos de modernização.

A lógica do mercado, em contraposição à do interesse público, aparece como um desafio a ser superado pela democracia, ao mesmo tempo em que, em tese, se reduz a dimensão do Estado.

O reforço da idéia de que a eficiência e a eficácia da ação estatal trazem dividendos políticos, pode representar um implante importante, conformando o que ROYZ (1998) chama de “espaços públicos internos” que, consolidados nos cidadãos, resultam em transformações significativas no modo de agir das lideranças e dos dirigentes políticos, propiciando as mudanças capazes de reduzir os paradoxos e as contradições entre interesse público e interesse privado.

Nessa direção, ROYZ (1999, p. 12) aponta que *“os libertadores modernos se deram conta de que os efeitos do princípio de dominação no público se traduziam dentro da pessoa em obediência psicológica; compreenderam que o indivíduo estava sob o controle absoluto do grupo, e que este operava suas influências de maneiras mais diversas”*. Por associação, pode-se compreender a relevância da correlação entre a idéia de eficiência/eficácia e os resultados político-eleitorais.

Se, por um lado, pode-se questionar a validade dessa estratégia, porquanto possa vir a representar uma espécie de impostura social, por outro, deve-se perceber a atuação da Administração Pública como um meio ou um instrumento de atendimento de necessidades sociais e de redução de exclusões. E, se o objetivo de suprir carências e demandas sociais está sendo alcançado, cumpram-se, assim, os postulados originais da função pública, segundo PASTOR (1999, p. 10): a correção dos mecanismos de mercado e a preservação da equidade.

Ora, um questionamento de pronto poderia ser colocado: há consistência e garantia de continuidade nessa estratégia para o alcance desses

objetivos? O que assegura que um fracasso eleitoral de determinada coalizão de poder não ponha a perder todo um esforço de construção de um setor público voltado para o atendimento eficiente e eficaz da população? Existe ou não a cristalização social da idéia de setor público como provedor de serviços dignos e de qualidade?

SERVIÇO PÚBLICO E IMAGEM DE QUALIDADE

Neste ponto, vale destacar a questão da percepção do serviço enquanto “marca” e não como “produto”. As marcas têm a capacidade de ser guardadas nas mentes das pessoas (dos cidadãos e dos eleitores). Como tal, uma marca de qualidade, mais que um produto, é um artefato simbólico com fortes poderes para demarcar espaços políticos próprios.

Nesse sentido, numa sociedade de imagens ou de “realidades virtuais”, tende a prevalecer a aparência das coisas, antes mesmo que a sua essência. Uma tradução elementar disso é o adágio popular no Brasil que diz: “não basta ser honesto, tem que parecer honesto”.

É evidente que essas “marcas”, uma vez impregnadas na sociedade e nas mentes dos cidadãos, podem camuflar o caráter efetivo da ação pública estatal, transformando-se em meros artefatos eleitorais, representados pelos *top of minds* de elevadas despesas em propaganda ou pela simples manipulação das estatísticas e indicadores de desempenho.

Dessa forma, uma parceria Estado/empresas pode se revestir também de um caráter socialmente deletério, na medida em que o objetivo final dessa associação seja legitimar uma relação do tipo perde-ganha, na qual um dos pólos - o interesse privado - seja sempre privilegiado em detrimento do outro. E, o que é mais grave, selando um pacto de legitimação difícil de ser denunciado e, portanto, desfeito. Se a “marca” se sobrepõe ao “produto” e essa “marca” representar um engodo, capaz de camuflar uma prestação de serviço de baixa qualidade, corre-se o risco de se perpetuar o ciclo vicioso de um pacto de mediocridade.

Aqui entra a questão da autonomia das agências reguladoras. Como regular setores gigantes-

cos, geridos muitas vezes de forma centralizada e coesa, com objetivos nitidamente demarcados em busca de competitividade, sem se deixar interpenetrar pelo jogo de influências de “parceiros” tão poderosos? Como estabelecer regras, restrições e controles e, até mesmo, aplicar sanções, sendo, possivelmente, o elo mais frágil dessa cadeia? Que parceiros são esses, que muitas vezes se vêem disputando interesses irreconciliáveis? Estariam esses parceiros, detentores de informações privilegiadas, dispostos a compartilhar parcelas de poder? Que motivações teriam para isso?

Para ROYZ (1999), no mundo das “marcas” apresenta-se uma série de “orientações” ou “filtros” com diferentes objetos que conformam uma cultura política. Para medir essas “orientações” têm-se três dimensões: cognitiva, afetiva e avaliativa.

A primeira reflete o grau de conhecimento e de informação dos indivíduos ou atores sociais. No caso brasileiro, apresenta-se como fator crítico, na medida em que são conhecidos os limitados níveis de acesso ao ensino pela maior parte da população. A assimetria de informações, que contribui para desequilibrar a relação “agente-principal”, é o reflexo dessa dimensão sob o ponto de vista da regulação.

A segunda dimensão, se relaciona com os sentimentos básicos e as emoções, que tornam as pessoas mais (ou menos) susceptíveis às atrações e seduções dos apelos publicitários. Não é à toa o sucesso de renomados gurus do marketing, que utilizam estratégias apelativas como elementos fundamentais nas disputas e campanhas eleitorais.

E, finalmente, a dimensão avaliativa, que exprime a capacidade de se emitir um juízo crítico acerca do que é um produto ou um serviço de qualidade, independente do poder da marca (ou da propaganda) a ele associado. Essa é uma dimensão crucial, na medida em que, uma nova cultura gerencial, baseada em princípios de *accountability*, pressupõe uma maior ênfase nos impactos da mudança e não no processo de mudança em si. Como avaliar e medir esses impactos propriamente ditos e sobre que públicos preferenciais?

Tais “orientações” modelam (e às vezes, distorcem), de certa forma, a capacidade de percepção dos objetos. No caso em foco, a regulação dos

serviços públicos concedidos à exploração pelas empresas, requer que essas três dimensões sejam articuladas de modo a auxiliar o cumprimento das três funções básicas da atividade regulatória: i) proibição de determinados comportamentos; ii) mediação do confronto direto entre as partes; e iii) estímulo a certos comportamentos.

Conforme QUEIRÓZ E HEBER (2000, p. 4), “...as funções relacionadas ao controle (proibições), equilíbrio (mediações) e incentivos (estímulos) dirigidos à consecução das diretrizes e normas globais definidas em cada setor, exigem das agências reguladoras competências administrativas inusitadas e, especialmente, autonomia e legitimidade perante a rede criada”. Para cada uma dessas funções se interpenetram as dimensões cognitiva, afetiva e avaliativa, determinando o nível de efetividade, não só da atuação da entidade reguladora, como também das empresas concessionárias dos serviços.

O espaço público das agências reguladoras no desempenho daquelas funções se expõe e se defronta com um jogo político no qual a “prática virtuosa” da busca de “fins compartilhados” encontra desafios. Para FERNÁNDEZ-LLEBREZ (1999, p. 154), “o espaço público democrático, por mais propósitos que faça em favor do interesse geral, representa, cada vez mais, os interesses particulares dos indivíduos e grupos de interesse, considerados estes, sempre, como a soma das vontades individuais”.

Desse modo, a “marca” de modernização do setor público carregada pelas agências reguladoras pode representar, na verdade, um condicionamento para a aceitação passiva de um serviço que nem sempre esteja atendendo às demandas sociais, principalmente em termos de qualidade (satisfação), custo (tarifa) e universalização de acesso (equidade).

Nesse sentido, o que importa não é a propriedade (se pública ou privada), uma vez que as empresas prestadoras de serviços são apenas um meio para a satisfação de necessidades sociais e, como tal, os resultados finais é que interessam, não importando a natureza dos seus agentes.

Outra questão a ser considerada é a transparência ou visibilidade das regras do jogo. A esse respeito, PECI (1998, p. 10) argumenta que “...ne-

num 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”.

PECI (1998, p. 8) adverte ainda 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 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”.

Adicionalmente, essa autonomia também poderá representar um foco permanente de conflito entre as agências e o governo central, na medida em que as decisões da instância reguladora confrontem as estratégias governamentais emanadas da instância formuladora de políticas. Essa é uma questão que demandará novas discussões no Brasil, sobretudo a partir da revisão do marco regulatório que vem sendo discutida pelo governo do Partido dos Trabalhadores.

Para completar esse quadro, incluem-se ainda as discussões acerca do nível educacional da sociedade, da corrupção presente na relação “público x privado”, do papel dos meios de comunicação e da administração e distribuição da justiça, e ter-se-ia uma complexa teia de interesses, onde a “autonomia” poderia ser vista apenas como uma aspiração a ser permanentemente perseguida e jamais alcançada.

MUDANÇA INSTITUCIONAL E ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO

Se as agências reguladoras representam, de fato, uma novidade no cenário institucional, vale distinguir o termo “instituição” de “organização”. De acordo com STARK (2001, p. 157), “as instituições constituem as normas formais (leis e regula-

mentos) e informais (convenções, hábitos e códigos de conduta), assim como os mecanismos para assegurar seu cumprimento, conformando o sistema de incentivos que guia o comportamento de indivíduos e organizações. As organizações são grupos de indivíduos que atuam coletivamente para alcançar objetivos comuns no marco institucional vigente.”

Na análise econômica, ainda segundo STARK (2001), se distinguem dois tipos de instituições: mercados e hierarquias. O primeiro representa as normas e mecanismos de fiscalização para a realização de transações entre os diversos agentes. Já as hierarquias representam normas para as transações baseadas em uma relação contratual entre organizações ou mesmo no interior delas.

Para um desenvolvimento institucional consistente, um fator fundamental é o chamado custo de transação, entendido como a composição dos custos associados à realização das transações nos mercados, compreendendo os custos de obter e manejar informações (formação de inteligência e competência), de fazer cumprir os contratos (estabilidade institucional), de resolver civilizadamente as disputas (estabilidade democrática) e de por à disposição da sociedade os bens e serviços transacionados no mercado (universalização).

De acordo com STARK (2001), o desenvolvimento institucional representa a transição de um conjunto de regras superadas para outro mais eficiente, capaz de reduzir custos de transação e responder melhor às aspirações da sociedade. Isso pressupõe a existência de normas claras, coerentes, amplamente conhecidas, aplicáveis indistintamente a todos e aceitas pela maioria. Por aqui transitam as agências, como instância reguladora, e a Administração Pública, como instância formuladora de políticas.

De modo análogo, o desenvolvimento organizacional pode ser entendido como a transição para organizações mais eficientes e eficazes para cumprirem as regras institucionais hegemônicas. Nesse sentido, as organizações devem estar dispostas a operar segundo as regras do marco institucional, sendo eficazes e eficientes para o alcance dos seus objetivos, dentro dos parâmetros e limitações instituídos. Por aqui transitam as concessionárias e as organizações repre-

sentativas dos consumidores.

A partir dessa convergência, pode-se aspirar um modelo de desenvolvimento global, capaz de gerar um ciclo virtuoso entre o sistema político, o arcabouço legal, a economia e a sociedade como um todo.

Para STARK (2001, p. 158), *“as economias com problemas institucionais, organizacionais e/ou tecnológicos apresentam custos de transação mais elevados e, portanto, são menos competitivas e geram menos bem-estar para seus integrantes”*. Daí a importância da superação dos desafios políticos e institucionais para a consolidação do Estado regulador.

De acordo com PIRES e OLIVEIRA (2000, p.1), *“o fenômeno da informação assimétrica envolve duas dimensões principais: uma exógena e outra endógena às firmas, correspondentes, respectivamente, à ‘seleção adversa’ e ao ‘risco moral’. A ‘seleção adversa’ é provocada pelo fato de o regulador não ter o mesmo nível de informações que a firma regulada a respeito de fatores exógenos que afetam a eficiência da firma (parâmetros tecnológicos, comportamento da demanda, etc). O ‘risco moral’ é provocado pelo fato de somente a firma ter conhecimento do resultado de determinados movimentos intrinsecamente endógenos (custos, resultado de medidas administrativas, etc), o que gera a possibilidade de manipulação do esforço pelas firmas, objetivando, por exemplo, vantagens na revisão dos contratos ou na estipulação de metas regulatórias”*.

Essa é uma vertente que destaca de modo claro a questão da assimetria de informação, envolvendo o aparato regulador (as agências) e as concessionárias. Entretanto, resta ainda a vertente representada pelos consumidores dos serviços (em última instância, o interesse público propriamente dito), talvez a maior “vítima” da informação assimétrica e dos “conluíus” gerados com o fenômeno da “captura” do regulador pelo regulado.

A esse respeito PECI e CAVALCANTI (2001) apontam os principais mecanismos de envolvimento e participação do usuário dos serviços públicos, destacando a divulgação e comunicação massivas, audiências públicas, criação de conselhos de consumidores, participação na estrutura organizacional

das agências, criação de ouvidorias, e a regulação pela opinião pública, via pesquisas sistemáticas.

Esses elementos, embora importantes para propiciar uma maior autonomia da autoridade regulatória, não devem ser suficientes para minimizar os desequilíbrios oriundos da assimetria de informação, uma vez que fatores exógenos ao sistema também interferem ativamente nesse desequilíbrio, como por exemplo a complexidade do negócio, tanto do ponto de vista da sua dinâmica tecnológica, como do ponto de vista econômico-financeiro (dimensionamento de demanda, definição de taxa de retorno apropriada, etc).

Assim, o fenômeno da informação assimétrica configura-se como algo central, capaz de influir no equilíbrio da rede envolvendo o Estado, as concessionárias e os consumidores dos serviços. Ele interfere na autonomia das agências, na ampliação dos custos de transação, no aumento dos riscos de captura e, por fim, na legitimidade da própria mudança institucional representada pelo advento do Estado regulatório. Daí a importância de se estimular esse debate.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação entre o Estado e as empresas, intermediada pelas agências reguladoras, conforma, inequivocamente, uma complexa rede de interesses. Uma constatação óbvia é que essa relação é permeada de conflitos, que fazem com que esses “companheiros de equipe” esgrimem um conjunto de interesses a cada jogada.

Para PASTOR (1999, p. 14), *“O Estado não compete com o empresário privado, porém o regula. Muitas das empresas privadas eram monopólios, e o Estado deve regular sua atividade para evitar abusos de posição de domínio nos mercados correspondentes. Não cabe dúvida de que essa regulação está chamada a permanecer: se fará mais inteligente, mais flexível, quicá menos onerosa, porém não desaparecerá. Estado e empresa repartem as funções; se criam âmbitos em que a empresa privada pode operar... porém sempre sujeita a regras. O estado não é o inimigo natural, porém tampouco é um sócio: é um vigilante”*.

Discutir essa relação é, portanto, uma tarefa que nos permite vislumbrar um rol de desafios. O

primeiro desses desafios diz respeito à **legitimidade**. Ao aspirar exercer uma função regulatória como elemento central de uma rede, ao Estado se exige uma postura de neutralidade inerente à figura dos árbitros. Essa neutralidade, ainda que apenas uma aspiração ou uma “marca”, precisa ser legitimada pelos contendores, sob pena de perda das condições mínimas para o exercício do seu papel institucional. A estratégia da defesa do interesse público não pode ficar apenas circunscrita ao discurso, mas precisa ser confirmada através de atitudes que sejam efetivamente reconhecidas por todos os elementos, não só da rede, mas também do macro-ambiente institucional que a circunda. O reconhecimento público da sua atuação imparcial tende a reforçar o seu papel, legitimando-o não apenas como “marca”, mas como instância independente dos interesses em jogo. Esse é um dos elementos fundamentais da mudança institucional.

Um outro desafio a ser superado é o da **transparência** ou **visibilidade**. Para isso as regras do jogo devem ser previamente estabelecidas e tornadas públicas. O estabelecimento de algumas “cláusulas pétreas” nos contratos de concessões de serviços, poderá auxiliar na redução de ações oportunistas, voltadas para os interesses dos setores mais organicamente fortalecidos. Ademais, uma postura transparente favorece a própria legitimidade da ação do órgão regulador, na medida em que reduz as possibilidades de manipulação e/ou de aprisionamento de um ou outro membro da rede. Esse é o segundo elemento crucial para a mudança institucional.

A **competência técnica** aparece como um outro grande desafio. A consolidação de um capital humano com a devida formação para o exercício da atividade regulatória requer uma política agressiva de profissionalização desses quadros, que irão exercer funções absolutamente novas, não só do ponto de vista técnico propriamente dito, mas também político e gerencial. Esse é um desafio que vem se demonstrando difícil de ser contornado, na medida em que as agências, não obstante o tempo decorrido desde sua criação, ainda carecem de quadros profissionais próprios, estruturados em carreiras típicas de um Estado regulador. Esse parece ser o elemento crucial para atenuar o desequilíbrio gerado pelo fenômeno da assimetria de informações.

Finalmente, não se pode deixar de destacar o desafio da **autonomia**. O reconhecimento de que a atividade regulatória é um jogo político requer o desenvolvimento de habilidades de negociação em que o interesse público esteja sempre colocado como alvo central. Pode-se dizer que a autonomia dos órgãos reguladores é uma aspiração a ser permanentemente perseguida e reconstruída sempre que os alicerces dessa imbricada teia de interesses sejam desequilibrados por práticas que se observem danosas aos interesses maiores da sociedade. A democracia como valor social pode ser o elemento capaz de unir o esforço de superação de todos esses desafios.

Para concluir, convém tomar as palavras de PASTOR (1999, p. 11), quando diz “... *o Estado não é uma máquina cega, mas uma organização com vocação de permanência. Seus integrantes têm seus próprios objetivos e interesses, que tratam de torná-los compatíveis com sua função... Por isso, interpretar a atuação da Administração como resultado de uma ignorância bem intencionada, em certas ocasiões, é uma mostra de ingenuidade. Às vezes, se algo não se faz, não é porque a Administração não saiba como fazê-lo, mas porque não lhe interessa. Nisto não é o Estado distinto de outras organizações humanas.*”

REFERÊNCIAS

- FERNÁNDEZ-LLEBREZ, Fernando. **El triunfo de Mefistófeles: poder e ideología en la democracia contemporánea**. Relea/8, 1999.
- PASTOR, Alfredo. **El Estado: un nuevo socio**. Revista de Antiguos Alumnos. IESE. España. 12/1999.
- PECI, Alketa. **Novo marco regulatório para o Brasil da pós-privatização: o papel das agências reguladoras em questão**. Mimeo, 1998.
- PECI, Alketa e CAVALCANTI, Bianor. **A outra face da regulação: o cidadão-usuário de serviços públicos no novo modelo regulatório brasileiro**. Anais do XXV Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (ENANPAD). Campinas/São Paulo, 2001.
- PIRES, José Cláudio Linhares e OLIVEIRA, Ricardo Gorini de. **Problemas regulatórios nas indústrias de infra-estrutura no atual contexto brasileiro**. Anais do I Congresso Brasileiro de Regulação. Salvador/Bahia, 2000.
- PIN, José Ramón. **Empresa y Administración Pública juegan hoy el mismo juego**. IESE. España, 03/1999.
- QUEIRÓZ, A. N e HEBER, Florence. **Institucionalização, autonomia e legitimidade das Agências de Regulação**. Anais

do I Congresso Brasileiro de Regulação. Salvador/Bahia, 2000.

ROYZ, Javier. **El experimento moderno**. Madrid, Trotta, 1999.

—————. **La democracia vigilante**. Caracas, CIPOST, 1998.

STARK, Carlos. **Regulación, Agencias Reguladoras e innovación de la gestión pública en América Latina**. In: SPINK, Peter; ECHEBARRIA, Francisco e STARK, Carlos. Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina: Balances y Desafíos. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2001.