



Alex Cavalcante Alves

O MODELO BRASILEIRO DE AGÊNCIAS REGULADORAS: BREVE HISTÓRICO E PERSPECTIVAS PARA O FUTURO

Vivemos hoje, no âmbito da regulação brasileira, a transição de uma época, na qual as agências eram tidas como instituições com atuação não muito clara e cuja finalidade era pouco percebida pela população, para um estágio onde a atividade das agências reguladoras começa a figurar nas principais agendas para o desenvolvimento do País. Todavia, a sensação geral é a de que o modelo ainda não “se encontrou” totalmente, pelas dúvidas existentes no âmbito de seu poder normativo e pela falta de compreensão e visualização da efetividade de suas ações por grande parte da população.

Para iniciar o presente trabalho, faz-se importante conceituar o termo que será objeto da pesquisa. Segundo Di Pietro (2006, p. 457), agência reguladora seria, em sentido amplo, “qualquer órgão da Administração Direta ou entidade da Administração Indireta com função de regular a matéria específica que lhe está afeta”. No caso, prossegue a autora, regular significa “organizar determinado setor afeto à agência, bem como controlar as entidades que atuam nesse setor” (DI PIETRO, 2006, p. 458). Lembra Moraes (2002 *apud* SCHIMMELPFENG, 2006, p. 233-234) de algumas das mais marcantes características das agências

reguladoras no Brasil, ao afirmar que, em nosso ordenamento jurídico-administrativo, “as agências reguladoras foram constituídas como autarquias de regime especial, integrantes da administração indireta, vinculadas ao Ministério competente para tratar da respectiva atividade”, sendo ainda caracterizadas pela independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica com relação aos órgãos aos quais são vinculadas, mandato fixo e ausência de demissão *ad nutum* de seus dirigentes e autonomia financeira. São Agências Reguladoras Federais, no Brasil, a Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, a Agência Nacional do Petróleo – ANP, a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, a Agência Nacional de Águas – ANA, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq, a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, a Agência Nacional do Cinema – Ancine, e a Agência Nacional de Aviação Civil - Anac.

Para compreender melhor o enquadramento das agências reguladoras no ordenamento brasileiro, é válido fazer uma breve análise da previsão da regulação setorial das atividades econômicas na nossa Carta Magna. Nesse sentido, Di Pietro (1999) afirma que, no que diz respeito ao exercício de atividade econômica pelo Estado, a Constituição de 1988 guarda um preceito que, de certa forma, implica um retrocesso, ao trazer a idéia de subsidiariedade da participação estatal nas atividades econômicas de forma menos clara que na Carta anterior, pois a exploração da atividade econômica pelo Estado passou a ser permitida em certos casos, sob as alegações de necessidade de segurança nacional ou relevante interesse coletivo, em conformidade com a lei. Ainda de acordo com Di Pietro (1999), na Constituição anterior, o art. 170 tinha o papel de consagrar incontestavelmente o princípio da subsidiariedade, ao estabelecer a competência de organizar e explorar as atividades econômicas preferencialmente às empresas privadas, contando apenas com o estímulo e o apoio do Estado. E, no parágrafo primeiro, determinava que deveria ocorrer somente em caráter suplementar da iniciativa privada a organização e exploração direta de atividade econômica pelo Estado.

Dessa forma, os fundamentos expressos pela Constituição de 1988 deixam grande margem de discricionariedade ao legislador no que tange à participação direta do Estado na economia. Tal previsão apenas corroborou o inchaço da máquina pública que já vinha ocorrendo desde as décadas anteriores, e que acabou por gerar, na década de 1990, a necessidade da realização de mudanças que permitissem ao Estado ter mais fôlego para exercer suas atividades fins. Essas foram algumas sementes que levaram à reforma do Estado deflagrada em 1995, com

ocorrência simultânea a um programa de privatizações e à difusão da idéia de uma maior participação da sociedade na implementação das políticas públicas de governo. Idéia defendida durante a reforma do aparelho do Estado, a implantação do modelo de agências reguladoras no Brasil pretendia ser uma ferramenta para a consecução dos objetivos intrínsecos a um novo modelo de administração pública, gerencial, de forma a atender de maneira mais eficiente os anseios da população com relação às políticas públicas estatais. O Estado deixaria de participar como agente em certas atividades econômicas não-exclusivas, passando a dedicar-se à regulação setorial por meio das agências, tendo melhores condições para se dedicar à realização das políticas sociais.

Responsável por capitanear a reforma de Estado, na metade da década de 1990, à frente do Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, Bresser Pereira (1996) afirmava que a produção de bens e serviços para o mercado deveria, em princípio, ser realizada pelo setor privado, o que justificaria a existência do programa de privatizações em curso naquele momento. O autor partia do pressuposto de que as empresas são mais eficientes se controladas pelo mercado e administradas pela iniciativa privada, reforçando a crença, já trazida à tona por Di Pietro (1999), na eficácia do princípio da subsidiariedade, o qual determina que, só deve se falar no Estado administrando negócios, quando a atividade não puder ser gerenciada pelo mercado. Ainda de acordo com Bresser Pereira (1996), a crise fiscal do Estado comprometeu de maneira crucial a capacidade de investimento das empresas estatais, o que levou naturalmente ao caminho da privatização. Dessa forma, o autor apostava que essa política se coadunava perfeitamente com os preceitos da concepção de um Estado moderno, com perfil regulador e transferidor de recursos, e não executor. Na visão de Bresser Pereira (1996), em observância ao princípio da subsidiariedade, as empresas deveriam ser privadas.

Tal princípio não é claramente aplicável no caso, por exemplo, dos monopólios naturais, em que o mercado não tem condições de existir de forma ideal pela própria natureza de exclusividade da produção desses bens. Nesse caso, Bresser Pereira (1996, p. 21) considera que a privatização deverá ser acompanhada “de um processo criterioso de regulação de preços e qualidade dos serviços”. Justificando a impossibilidade da aplicação plena do princípio da subsidiariedade em setores monopolistas que dêem origem a grandes lucros que possam, em seguida, ser reinvestidos naquela atividade, Bresser Pereira (1996, p. 21) afirma que:

Nessas circunstâncias poderá ser economicamente interessante manter a empresa na propriedade do Estado. Os grandes investimentos em infra-estrutura no Brasil entre os anos 40 e os anos 70 foram

financiados principalmente dessa forma. Finalmente esse princípio pode ser discutido no caso de setores estratégicos, como é o caso do petróleo, em que pode haver interesse em uma regulação estatal mais cerrada, implicando em propriedade estatal. Essa é uma das razões da decisão do governo brasileiro de manter a Petrobrás sob controle estatal.

Muito se criticou as agências reguladoras em passado recente, por serem reflexo das polêmicas privatizações oriundas do modelo neoliberal. Apesar dessa pecha, que acabou se incorporando à visão da população sobre as agências, a idéia não estava exatamente ligada ao neoliberalismo. A esse respeito, ao comentar sobre a visão que se teve das reformas de Estado ocorridas em diversos países nas últimas décadas, Bresser Pereira e Pacheco (2005) lembram que a reforma de Estado iniciada pelo governo conservador de Margareth Thatcher, na Grã-Bretanha, foi frequentemente identificada com as propostas neoliberais visando o Estado mínimo. No entanto, lembram os autores, os mesmos princípios reformadores foram assimilados também por governos progressistas, ou foram iniciados por governos conservadores, e tiveram sua implementação continuada pelos sucessores progressistas e/ou de esquerda. “Em todos os casos, o que ficou claro é que só fazem sentido reformas que fortaleçam o Estado, não que o enfraqueçam” (BRESSER PEREIRA; PACHECO, 2005, p. 158).

A forma como as privatizações foram realizadas gerou uma série de críticas de cunho político-ideológico, sobre o mérito das quais não iremos discutir nesse trabalho. Todavia, a privatização das empresas fazia parte de um modelo que havia sido pensado para trazer mais eficiência ao Estado, sem necessariamente se coadunar com os teóricos do “Estado mínimo”. Pelo contrário, fez parte de uma política voltada a garantir a eficiência dos serviços

públicos prestados pelo Estado à população. Em suma, “a intenção do governo era criar agências que atuassem com isenção e imparcialidade sobre empresas que venham (*sic*) a ser privatizadas a fim de exercerem a fiscalização e controle sobre essas empresas” (CAL, 2003, p. 68).

A atitude do atual governo brasileiro, que não questionou – pelo menos em nenhuma atitude que ultrapassasse o discurso político – o modelo de regulação vigente à época de seu primeiro mandato, confirma a afirmação de que as agências não estão ligadas diretamente ao neoliberalismo em sua essência. É, portanto, perfeitamente possível considerar o modelo regulatório tacitamente aceito pela gestão federal atual, o que é corroborado pela atenção dada ao tema durante o segundo mandato do Governo Lula e pelo recente aumento salarial originado da Medida Provisória nº 441/2008, que valorizou substancialmente as carreiras do corpo técnico e administrativo das agências. O que o atual governo brasileiro questionou, principalmente durante o primeiro mandato do presidente Lula, foi a dificuldade para interferir na gestão dos órgãos reguladores, em grande parte pelas garantias que foram conferidas aos mandatos de seus dirigentes – garantias estas pensadas durante a implementação do modelo, para que as agências estivessem aptas a exercer e pensar políticas de Estado, e não de governo. É possível lembrar, em passado recente, os diversos episódios políticos noticiados pela imprensa envolvendo a atual Ministra-Chefe da Casa Civil, então Ministra de Minas e Energia, com relação à sua posição crítica sobre certas decisões de gestão da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Durante a recente crise aérea sofrida pelo Brasil, a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) também se viu atingi-



da quanto às prerrogativas de seus dirigentes, que foram instados pelo Governo a deixarem seus cargos em meio a intenso desgaste político-institucional.

Ora, não é difícil imaginar quão importantes para a sociedade são as instituições responsáveis pela regulação, já que a prestação de um serviço público por meio de empresa que obtém concessão para tal fim sempre lidará com dois interesses que tendem, em determinado momento, a conflitar: o público e o privado. Para que a população possa se ver defendida por esses órgãos, torna-se premente fortalecê-los. E esse fortalecimento precisa ocorrer principalmente em nível institucional, com investimentos na divulgação das agências reguladoras e do seu papel na sociedade, de modo que esta possa entendê-las como um instrumento a seu favor. E essa divulgação não deve consistir em vultosos investimentos em publicidade sem conexão com a realidade da rotina dessas entidades. Deve haver uma impregnação de valores afetos à defesa do consumidor nesses órgãos, com constante capacitação de seu corpo técnico e de seus dirigentes sob essa ótica. Também lhes devem ser dados poderes para exercer tal atividade em sua plenitude. No entanto, para robustecer a estrutura regulatória, é necessário, antes, sanar uma grave pendência existente sobre a legitimidade do seu poder normativo-regulador. O que acontece é que o ordenamento jurídico brasileiro, segundo Di Pietro (1999), não admite os regulamentos autônomos, ou seja, a possibilidade da criação de normas pelos entes técnicos administrativos, sem necessidade de serem elaboradas tais normas pelo Poder Legislativo. No entanto, há pontos de vista, como o defendido por Cuéllar (2001), que sugerem

uma maior flexibilidade na interpretação constitucional referente ao poder normativo das agências, para que elas possam desempenhar corretamente suas funções de regulação. Afirma a jurista que “muitos sistemas constitucionais contemporâneos permitem a delegação de poderes legislativos” (CUÉLLAR, 2001, p. 114). Ainda assim, como lembra Di Pietro, a Constituição Federal só permite ao Presidente da República, em caráter indelegável, a regulamentação executiva, ou seja, a elaboração de normas que definam como serão aplicadas as leis emanadas do Poder Legislativo. De acordo com a autora, as agências reguladoras vêm sendo criadas por meio de lei que lhes confere poder autônomo de baixar normas, “quando se sabe que, pela Constituição, o poder regulamentar é privativo do chefe do Executivo e não há espaço no direito brasileiro para os chamados decretos ou regulamentos autônomos que existem em outros direitos, como é o caso do direito francês e do direito norte-americano” (DI PIETRO, 1999, p. 39). Entendimento semelhante possui Stuchi, para quem o art. 84, IV, da Constituição Federal, não serve de embasamento constitucional para a função normativa executada pelas agências reguladoras, por ser a regulamentação uma atribuição concedida exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo. De acordo com a autora, é possível deduzir que as agências reguladoras não possuem competência para inovar no ordenamento jurídico, concluindo que a justificativa para a competência regulamentadora das agências reguladoras advém da própria atividade reguladora exercida por elas e descrita nas leis que as instituíram (STUCHI, 2003).

Vale lembrar que o controle das agências, além da já existente supervisão ministerial e do controle social, também é exercido pelo Poder Judiciário e pelo Tribunal de Contas da União



Segundo Alexandre Santos de Aragão (2002), a descentralização normativa no Estado contemporâneo é fenômeno derivado da complexidade da sociedade e do crescente aumento de atividades cada vez mais setorizadas. O autor busca afastar do debate questionamentos quanto à legitimidade desse fato, apresentando entendimento não literal do artigo 84, IV, *in fine*, da Constituição Federal de 1988, que confere ao Executivo a licitude do poder regulamentar. Segundo o autor, o poder de baixar regulamentos (normas inferiores e subordinadas à lei) pode ser transferido para outros órgãos da Administração Pública ou a uma entidade autônoma (autarquias) pela própria lei, visando, assim, transferir para instâncias mais apropriadas o poder de normatizar matérias técnicas e específicas da sociedade.

Além da discussão sobre a competência normativa das agências e as críticas do atual governo sobre a dificuldade de interferir em sua gestão, outro fato que prejudica a eficiência atribuída ao modelo é de cunho orçamentário-financeiro: o contingenciamento de verbas do orçamento da União para as agências é fato recorrente. Mesmo com o constante pedido dos dirigentes – via imprensa e por meio de audiências públicas nas Casas do Congresso Nacional – para que isso não venha mais a ocorrer, não se pode assegurar que eventuais divergências entre decisões técnicas e posicionamentos políticos de governo não venham a deixá-las novamente desprovidas de recursos. O fim de prazos muitas vezes longos de vacância das diretorias também é um ponto abordado por diversos estudiosos do segmento como fator necessário para o bom andamento dos trabalhos das agências. Afinal, a demora política na indicação de novos ocupantes para os cargos vagos de diretoria pode prejudicar os trabalhos e até mesmo inviabilizar a deliberação dentro das agências, que por vezes chegam a ficar desfalcadas em mais de uma vaga do seu corpo diretivo. São temas que as entidades ligadas à regulação esperavam ver abordados no parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada a analisar o Projeto de Lei nº 2.057, de 2003, que se encontra em tramitação naquela Casa e cuja retomada de discussão em plenário deve ocorrer em breve.

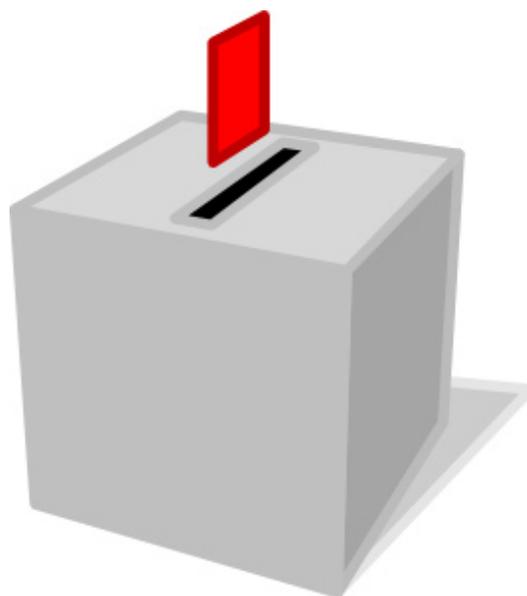
No entanto, o substitutivo do atual relator da matéria na Câmara dos Deputados, Deputado Ricardo Barros (PP-PR) da maneira como o texto se encontrava em agosto de 2009, tende a aumentar o controle dessas entidades pelos ministérios aos quais são vinculadas. Vale lembrar que o controle das agências, além da já existente supervisão ministerial e do controle social, também é exercido pelo Poder Judiciário e pelo Tribunal de Contas da União, que realiza auditoria não apenas sobre a prestação de contas das agências reguladoras, mas também sobre o seu modelo de gestão, por meio da Secretaria de Fisca-

lização de Desestatização daquela Corte de Contas. A Secretaria possui competência para avaliar aspectos como a independência, transparência e forma de prestação de contas das agências, além de sua capacidade de regulação e gestão de crises, chegando a realizar controle sobre os seus atos de gestão.

Aproveitando o debate sobre nova lei geral sobre o modelo regulatório brasileiro, se faz importante mencionar algumas peculiaridades do sistema atual, como os contratos de gestão. Embora não previstos expressamente na legislação geral sobre o assunto, porém contemplados em algumas das leis específicas de criação das agências, tais contratos servem em sua essência como instrumentos para a aferição de maior eficiência, eficácia e efetividade das agências reguladoras, de modo a adequá-las ao moderno perfil de administração pública que se pretendeu instalar com a reforma do Estado. O contrato tem como objetivo aperfeiçoar o acompanhamento da gestão, promovendo maior transparência e controle social. Trata-se de uma ferramenta que a doutrina costuma denominar *accountability*, ou a forma de prestação de contas que permite a responsabilização do gestor público mediante o controle social. Além de cumprir essa função, o contrato também deve aperfeiçoar as relações de cooperação da agência reguladora com o poder público, em particular no cumprimento das políticas públicas definidas em lei.

Também é importante fazer menção às ouvidorias das agências, que servem justamente como parte de um sistema capaz de atender ao cidadão sobre o fornecimento dos serviços regulados, assegurando a sua participação, ainda que de forma reativa, no processo das políticas públicas setoriais e na aferição da qualidade da prestação do serviço público regulado.

Ainda a respeito da participação popular no processo de regulação, na maioria das leis de criação de agências brasileiras existe a previsão de consulta pública previamente à tomada de decisão, quando os efeitos desta puderem gerar repercussão junto aos agentes econômicos, consumidores e usuários dos serviços prestados. Tais normas prevêm que a consulta pública deve perdurar por um prazo razoável (de pelo menos 30 dias), de modo a permitir a efetiva participação do usuário. Alguns normativos ainda determinam que as agências devem disponibilizar em seu sítio na internet os estudos e materiais técnicos utilizados como embasamento para as propostas objeto da consulta. A maior parte das agências costuma realizar, ainda, audiências públicas para formação de juízo e tomada de decisão sobre matérias relevantes. A exemplo da consulta pública, o material técnico de embasamento da matéria objeto da audiência costuma ser disponibilizado com antecedência na internet.



Também é importante fazer menção às ouvidorias das agências, que servem justamente como parte de um sistema capaz de atender ao cidadão sobre o fornecimento dos serviços regulados, assegurando a sua participação, ainda que de forma reativa, no processo das políticas públicas setoriais e na aferição da qualidade da prestação do serviço público regulado.

A previsão de participação do usuário é oriunda do processo de reforma do Estado, que previa, não só para as agências reguladoras, como também para outras figuras jurídico-administrativas (a exemplo das organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público, conselhos e do orçamento participativo), a promoção da integração Estado–prestadores de serviço–sociedade. No entanto, essa participação não se dá de forma plena e efetiva no nosso atual perfil de Estado. O que se pode verificar, em grande parte dos conselhos abertos à participação popular ou em consultas e audiências públicas de agências reguladoras, é que o jargão técnico acaba provocando o alijamento da participação do cidadão, polarizando o diálogo entre governo e empresariado. Outra dificuldade encontrada para a participação popular no processo é a crescente banalização do uso da nomenclatura “agência” por diversas autarquias às quais o Governo deseja imprimir caráter moderno, o que torna ainda mais difícil a diferenciação e compreensão, por parte da sociedade, de quais daqueles órgãos exercem realmente função reguladora. No plano estadual, a situação é ainda pior. As agências estaduais muitas vezes contemplam a regulação dos diversos serviços cuja unidade da federação se vê como poder concedente, sem transmitir clareza aos cidadãos sobre quais daqueles serviços elas regulam de fato.

Em linha diferente da adotada pelo substitutivo ao texto do PL 2.057/2003, o plenário do Senado aprovou, em primeiro turno, a Proposta de Emenda à Constituição nº 81, de 2003, de autoria do senador Tasso Jereissati, que incorpora expressamente a figura das agências reguladoras ao texto da nossa Lei Maior, denotando-as como instituições de Estado e reforçando o seu compromisso com o interesse público, por meio do acréscimo do artigo 175-A à Constituição (numeração dada de acordo com o relatório do senador Demóstenes Torres, aprovado no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania). A proposta, aprovada como fruto de acordo entre governo e oposição, será votada em segundo turno pelo Senado e depois seguirá à Câmara dos Deputados, onde deve acabar passando por modificações.

Aproveitando a presença do assunto na ordem do dia da mídia e da pauta legislativa, os servidores das agências reguladoras realizaram intenso movimento de mobilização por melhores condições salariais. Entidades representativas, como o Sindicato dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação (Sinagências), e demais associações da categoria, realizaram um grande trabalho de negociação com o governo visando à melhoria das condições dos profissionais da regulação, que se submetem a difíceis concursos para receber um salário que somente agora figura, ainda que de forma tímida, entre os maiores valores oferecidos pelo Poder Executivo. Somente com

essa recente valorização foi possível perceber empenho do governo em buscar reverter o grave quadro de evasão desses servidores, que acabavam procurando outros concursos, com maior remuneração, ou a iniciativa privada, provocando a falta de continuidade do corpo técnico das agências reguladoras: ruim para o Estado, que perdia pessoal qualificado e tempo investido em treinamento; e ruim para os servidores, que mesmo dedicando-se ao seu trabalho, acabavam levados a buscar novos rumos por questões financeiras. Se mantida a satisfatória política de valorização dos servidores das agências implementada no último ciclo de aumentos salariais do Governo Federal, deve haver uma tendência de manutenção dos bons quadros técnicos nesses órgãos, o que parece extremamente positivo ao êxito do sistema. As agências e seus servidores ainda esperam maiores detalhes sobre outra iniciativa do Poder Executivo – o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão de Regulação (PRO-REG), lançado pelo Decreto nº 6.062 e publicado no Diário Oficial da União em 19 de março de 2007.

Conforme a atividade das agências, com relação aos setores regulados e à sociedade, vai ganhando projeção nacional, fica mais evidente uma questão: a politização da direção das agências pode ser fatal para o modelo. A escolha de técnicos renomados para postos de direção na maioria das agências seria um passo importante para a sua estruturação e para consolidar sua presença de maneira mais forte junto à sociedade, como sugere Cal (2003) ao vislumbrar a possibilidade de se estabelecer o ingresso dos dirigentes por meio de concurso público, como alternativa ao impasse da questão do controle da atividade das agências. Aliás, o mandato fixo dos dirigentes, estabelecido nas leis de criação das agências, visava conferir justamente essa maior independência técnica às agências. Todavia, como lembra Cuéllar (2001, p. 138), “a partir do momento em que uma decisão, por mais técnica que seja, descumprir a orientação política da Administração Direta, dá-se a substituição do diretor e a nomeação de outro, que dê andamento ao projeto do Poder Executivo Central.” Após a crise que afetou a Anac, onde a pressão política levou a diretoria a entregar os cargos ao governo, é necessário verificar se o sistema de estabilidade dos dirigentes realmente consegue se manter como um mecanismo de robustez técnica para as agências. Falta, agora, maior empenho por parte das nossas autoridades para que seja possível aprofundar o debate sobre o tema, de modo a esclarecer à sociedade que as agências são instituições a serviço desta, e que o seu primado não é outro senão a defesa dos interesses dos cidadãos brasileiros. Diante desses argumentos, é possível perceber que “as agências reguladoras precisam dispor de meios de atuação, de poderes compatíveis com as funções que lhes foram outorgadas” (Cuéllar, 2001, p.

129). Em suma, o fortalecimento das agências reguladoras tem ocupado grande espaço no cenário político atual, e sem dúvida ainda será foco de extensas discussões políticas no atual governo e nos próximos.

Ter a mão do Estado intermediando as relações entre concessionárias de serviço público e sociedade, com regras claras e previamente estabelecidas, acaba sendo proveitoso tanto para a população, que se vê protegida de eventuais discrepâncias quanto à proteção do bem comum, quanto para o empresariado, que se sente tranquilo para investir com segurança. É comum verificar, nos debates setoriais envolvendo agentes públicos e privados, que mesmo as propostas dos agentes regulados voltadas para o setor, em geral, convergem para o fortalecimento dos marcos regulatórios. Falta, no entanto, empenho por parte das nossas autoridades em esclarecer à sociedade que as agências são instituições a serviço desta, que podem ser usadas para defendê-la de excessos por parte da iniciativa privada detentora de concessões de serviço público e para proporcionar um mercado setorial mais vantajoso para a sociedade. O cidadão brasileiro, de modo geral, ainda não consegue enxergar as agências reguladoras como suas aliadas em temas como defesa do consumidor, garantia de acesso aos serviços públicos e instrumento de fiscalização dos entes privados prestadores de serviços públicos. Mais do que isso, o cidadão não consegue enxergar as agências como atores importantes no âmbito da garantia de efetividade das políticas públicas estatais.

Apenas com o fortalecimento do modelo será possível obter ganhos nítidos para a sociedade – e fazer com que ela perceba esses benefícios. Além da polêmica a respeito da validade normativa de seus atos, é necessário atentar para as diferenças no modelo de regulação, se comparados a forma como foi concebido – como um interessante modelo para permitir a participação do usuário dos serviços públicos e oferecer um serviço de maior qualidade à população, onde as agências acabariam atuando como órgãos reguladores e fiscalizadores de uma política de Estado –, e o modelo atual, que sofre com certa politização, com as restrições orçamentárias e que somente há pouco tempo conseguiu remuneração satisfatória para o seu corpo técnico.

É chegada a hora da necessária conscientização de que as agências foram concebidas como instrumentos para a execução de políticas de Estado, e não de governo. Para isso, será importante aos legisladores e ao governo revisarem com enorme atenção os dispositivos da Constituição Federal que descrevem as políticas públicas e suas possibilidades de regulação, bem como a previsão constitucional já existente sobre a regulação de determinados setores da economia, assim como os fundamentos para a participação popular na gestão dos órgãos de regulação,

de forma a torná-la mais efetiva e perceptível pela sociedade. O atual governo, em seu segundo mandato, tem se demonstrado especialmente aberto a promover as necessárias discussões sobre o tema. No que tange ao aspecto eminentemente jurídico-normativo, é hora de buscar uma forma para assegurar no texto da lei a efetividade das ações e decisões emanadas pelas agências reguladoras, em sede da ausência de clareza da legislação existente sobre o assunto quanto a esse ponto específico e da inexistência de consenso doutrinário a respeito do seu poder normativo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- CAL, Arianne Brito Rodrigues. *As agências reguladoras no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- CUÉLLAR, Leila. *As agências reguladoras e seu poder normativo*. São Paulo: Dialética, 2001.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- _____. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 47, n. 1, p. 20-21, maio 1996.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; PACHECO, Regina Sílvia. A reforma do Estado brasileiro e o desenvolvimento. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (Orgs.). *Crise política e reforma das instituições do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2005. p. 150-170.
- SCHIMMELPFENG, Ana Renata Gomes. Agências reguladoras: uma trajetória de sucesso? *Revista do Tribunal Regional do Trabalho 13ª Região*, João Pessoa, v. 14, n. 1, p. 226-252, 2006.
- STUCHI, Carolina Gabas. Regulação e desregulação diante dos princípios da Administração Pública. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). *Direito Regulatório: Temas polêmicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 109-123.



Alex Cavalcante Alves
Bacharel em Comunicação Social, com
habilitação em Publicidade e Propaganda, e
pós-graduação em Direito.
alex.cavalcante@gmail.com