

Regulação Econômica e Agências Reguladoras

Alex Mendes



Regulação Econômica e Agências Reguladoras

2. Agências Reguladoras

1. Economia Política da Regulação: mudança do papel do estado, novas tarefas e desafios.
2. Análise histórica da participação do setor público na economia brasileira. Falhas de mercado



Regulação Econômica e Agências Reguladoras



Regulação Econômica e Agências Reguladoras

Modelo de Estado Liberal

☐ Superação do Absolutismo: Revoluções Burguesas

☐ Afirmação da liberdade como valor fundamental

☐ Influências na CF/88: liberdade de manifestação de pensamento; de consciência e crença; de atividade intelectual, artística, científica e de comunicação; de locomoção; de trabalho ou profissão; de atividade econômica

☐ Defesa da propriedade: limitação ao poder de tributar, de desapropriar, de influenciar o processo de trocas, o qual deveria resultar da livre disposição dos particulares

☐ “Mão Invisível” de Adam Smith

☐ Estado deveria apenas realizar a defesa externa, administrar a Justiça, fornecer força policial, sem participar da economia nem nela intervir



Regulação Econômica e Agências Reguladoras

Regulação da Economia pelo Estado

- ☐ Regulação artificial do mercado: intervenção nos mecanismos de alocação entre oferta e demanda
- ☐ Interferência estatal na formação de preços, quantidades, padrões técnicos, índices de qualidade
- ☐ Controles estatais indiretos fortalecidos mediante fiscalização, controle, normatização, punição, premiação, planejamento, definição de metas, concessão de incentivos e fomento
- ☐ Controle estatal direto por participação na atividade econômica
- ☐ Pressupostos: concorrência imperfeita, falhas de mercado, atividades de relevante interesse social, aumento do pleno emprego, oportunidade de aumento do patrimônio estatal
- ☐ Sanção jurídica organizada => Fundamento: lei + regulação normativa
- ☐ Pressupostos: busca da igualdade material; função social da propriedade, limites à liberdade contratual, proteção do consumidor



Regulação Econômica e Agências Reguladoras

Modelo de Estado de Bem-Estar Social

☐ Evolução do Liberalismo Clássico

☐ Papel imprescindível do Estado na concretização dos direitos

Efeitos da 1ª Guerra Mundial e da Grande Depressão (1930)

☐ Concepção de Estado no plano econômico

☐ Agente fundamental da economia que concebe o processo produtivo e de circulação de riquezas como instrumento de realização de objetivos públicos

- Planejamento: planificação da Economia de modo obrigatório para setores público e privado
- Atuação direta na Economia: oferecimento de utilidades e serviços materiais de utilidade pública
- Prestação direta de serviços de serviços comerciais e industriais



Regulação Econômica e Agências Reguladoras

- Monopolização de atividades, setores e bens econômicos
- Criação de empresas estatais => Estado Empresário

Estado de Bem-Estar Social no Brasil

☒ Governos de Getúlio Vargas I (1930) e II (1950)

☒ Intensa ordenação da atividade econômica: Modelo de Estado Desenvolvimentista

☒ Tentativas de superar a Administração Pública Patrimonialista e de implantar a Administração Burocrática (meritocracia) - Criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público)

☒ Forte Intervencionismo nos setores de infraestrutura, produção e comércio: Instituto do Açúcar e do Alcool (1933), Departamento Nacional do Café (1936); Instituto Nacional do Mate (1938); Conselho Nacional do Petróleo (1938); Instituto Nacional do Sal (1940); Companhia Siderúrgica Nacional (1941); Companhia Vale do Rio Doce (1943) etc..

☒ Autarquias econômicas: só existiram nesse período!



Regulação Econômica e Agências Reguladoras

- ☒ Aumento da participação acionária do Estado: compra de ativos de empresas privadas
- ☒ Intensificou-se a intervenção regulatória, mas em termos autoritários (sem participação popular)
- ☒ Governo Juscelino Kubitschek
- ☒ Atração de capital estrangeiro das multinacionais
- ☒ Plano de Metas
- ☒ Comissão de Simplificação Burocrática (COSB) e Comissão de Estudos e Projetos Administrativos
- ☒ Criação de empresas estatais em diversos setores: SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA e EMPRESAS PÚBLICAS



Regulação Econômica e Agências Reguladoras

Governos Militares

Reforma Administrativa: Decreto-Lei nº200/1967: fortalecimento da Administração Indireta (modelo de Estado empresário)

Tentativa de Implantação do modelo de Administração Gerencial

x

Fortalecimento do Poder Executivo: edição de decretos-leis; leis delegadas e regulamentos

☐ “Milagre Econômico”: diversificação das atividades produtivas, aumento do PIB, criação de uma renovada classe média urbana

☐ Aumento expressivo da participação estatal por meio das empresas estatais: ampliação das holdings da família “Bras”: Eletrobrás, Portobrás, Petrobrás; Nuclebras; Embratur; Embrafilme

☐ Tentativas de aumentar a participação privada:

☐ Programa Nacional de Desburocratização – Decreto nº 83.740/79



Regulação Econômica e Agências Reguladoras

Conselho Interministerial de Privatização - Decreto nº 91.991/85

☐ Endividamento das Empresas Estatais: o uso das empresas estatais como instrumento de política econômica (manutenção artificial de tarifas baixas para conter a inflação) e contratação de empréstimos por elas no exterior (aumento da dívida externa) culminaram em crise fiscal e dificuldade do financiamento externo.

Ascensão do Neoliberalismo:

Com os governos conservadores na Grã-Bretanha (Margareth Thatcher) e nos EUA (Ronald Reagan), implementou-se o modelo de Administração Gerencial, cujos objetivos eram a redução dos custos e ao aumento da eficiência e produtividade.

No setor público, a ideia era diminuir o tamanho do Estado (“rolling back the state”): privatização de empresas nacionalizadas no pós-guerra, desregulamentação, devolução de atividades governamentais à iniciativa privada (*depublicatio*) ou à comunidade e as tentativas de reduzir os gastos públicos.

☐ Redemocratização

☐ Conselho Federal de Desestatização – Decreto nº 95.886/88

☐ Programa Nacional de Desestatização – Lei nº 8.031/1990



Regulação Econômica e Agências Reguladoras

CONCEITOS FUNDAMENTAIS

- ☐ Desnacionalização: diminuição relativa do capital nacional (estatal) na Economia, devido aumento do capital de empresas estrangeiras nas atividades econômicas e nos serviços públicos: aumento das reservas internacionais, pagamento da dívida externa.
- ☐ Desregulamentação: diminuição da disciplina legal aplicada a um determinado setor ou atividade, permitindo maior flexibilidade e liberdade à conformação privada dos atores (consumidores, produtores, indústria). Ex.: fim do tabelamento de preços (regulação pelo mercado)
- ☐ Deslegalização: diminuição da quantidade de matérias tratadas apenas por leis em sentido formal (produzidas pelo Poder Legislativo segundo os ritos e formalidades do processo legislativo – art. 59, CF/88) e aumento consequente da disciplina normativa conferida ao ente regulador
- ☐ Re-regulação: Setores que voltaram ao exercício prioritário da iniciativa privada ou que passaram a ser explorados diretamente por ela após a *depublicatio* da atividade passaram a sofrer, em lugar do antigo controle direto, a intervenção indireta por meio de normatização, controle, fiscalização
- ☐ Desestatização: diminuição acionária e/ou operacional da participação estatal na Economia, em virtude dos elevados custos de manutenção da máquina pública e da insustentabilidade do gasto público como motor do crescimento e da inovação



Regulação Econômica e Agências Reguladoras

Redimensionar o tamanho econômico do Estado

- ☐ retorno de atividades “indevidamente exploradas pelo setor público”
- ☐ Diminuição da dívida pública
- ☐ saneamento das finanças do setor público;
- ☐ Retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada
- ☐ Modernização do parque industrial do País
- ☐ Concentração de esforços estatais nas atividades em que sua presença seja fundamental
- ☐ Fortalecimento do mercado de capitais

Desestatização por alienação de ativos: diminuição física da máquina estatal

- ☐ 1º PND – Lei nº 8.031/90: Inclusão de 68 empresas estatais
- ☐ Arrecadados US\$ 4 bilhões; alienadas 18 empresas do setor de siderurgia, fertilizantes e petroquímicas
- ☐ 2º PND - Lei nº 9.491/97: aprofundamento das privatizações e concessões



Regulação Econômica e Agências Reguladoras

Desestatização por alienação de ativos combinada com concessão de serviços públicos

Diminuição física da máquina estatal + delegação do serviço à empresa desestatizada:

▣ (Lei 9.074/97) Art. 27. Nos casos em que os serviços públicos, prestados por pessoas jurídicas sob controle direto ou indireto da União, para promover a privatização simultaneamente com a outorga de nova concessão ou com a prorrogação das concessões existentes a União, exceto quanto aos serviços públicos de telecomunicações, poderá: I - utilizar, no procedimento licitatório, a modalidade de leilão, observada a necessidade da venda de quantidades mínimas de quotas ou ações que garantam a transferência do controle societário;

Desestatização por delegação: Estímulo à exploração privada dos serviços públicos, transferindo os riscos, custos e investimentos necessários à expansão e à universalização para os concessionários e permissionários, diminuindo a atuação funcional da máquina estatal

“Art. 4º As desestatizações serão executadas mediante as seguintes modalidades operacionais:

I - alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, preferencialmente mediante a pulverização de ações;

II - abertura de capital;

III - aumento de capital, com renúncia ou cessão, total ou parcial, de direitos de subscrição;

IV - alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações;

V - dissolução de sociedades ou desativação parcial de seus empreendimentos, com a consequente alienação de seus ativos;

VI - concessão, permissão ou autorização de serviços públicos.

VII - aforamento, remição de foro, permuta, cessão, concessão de direito real de uso resolúvel e alienação mediante venda de bens imóveis de domínio da União.”

Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado



Regulação Econômica e Agências Reguladoras

- Comparado ao PND é um programa muito mais amplo e ambicioso (seu objeto é o ESTADO)

☐processa-se em vários níveis (jurídico, político, institucional etc.) e alcança todos os âmbitos do Estado brasileiro (área econômica, administrativa, fiscal dentre outras)

A estrutura do PDRAE:

- Diagnóstico: “Crise do Estado” (não de governo)
- Descrição: identificação de diferentes funções no Estado
- Objetivos: (i.) gerais (p. 45); (ii.) setoriais
- Medidas: adoção de soluções para a crise, em conformidade com as diferentes funções.

Diagnóstico de “crise do Estado”

- Crise fiscal

☐decrécimo da poupança e do crédito públicos

- Crise da estratégia estatizante (estatismo, substituição de importações etc.)

- Crise do funcionamento da burocracia (AP) – rigidez, ineficiência e manutenção de velhas práticas



Regulação Econômica e Agências Reguladoras

Para completar, o “retrocesso burocrático de 1988”

☐ “engessamento” da burocracia

Queda do Estado-Providência e Ascensão de Estado Regulador

Doutrina do Estado Mínimo (na Economia)

Modificação do papel do Estado: abandono da responsabilidade pelo “desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento”.

“**NÚCLEO ESTRATÉGICO**. Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento.

É portanto o setor onde as decisões estratégicas são tomadas.

Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas.”

“**ATIVIDADES EXCLUSIVAS**. É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar.

São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar.

Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc.”



Regulação Econômica e Agências Reguladoras

SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS. Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas.

As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado.

As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros.

São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.

PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO. Corresponde à área de atuação das empresas.

É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infraestrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário no caso de privatização, a regulamentação rígida.

As reformas preconizadas pelo PDRAE

- Ajuste fiscal (responsabilidade fiscal)
- Reforma da previdência social



Regulação Econômica e Agências Reguladoras

- **Reformulação do modo de funcionamento da AP**

- Maior autonomia ao gestor público, compensada por um maior controle *a posteriori*

- Substituição do controle

procedimental prévio pelo controle *a posteriori* de resultados

- Contratualização das relações intra-administrativas (contrato de gestão)

- Aproximação das técnicas administrativas àquelas empresariais privadas (concorrência interna, metas e resultados, remuneração compatível com o mercado etc.)

- Retração do Estado no plano da ação prestacional direta e reforço (qualificação) de sua ação reguladora

- Terceiro setor

- ☒ novas formas de relação público-privado (“parceiras”)

- Privatizações (na linha do PND)

- ☒ medida mais imediata

- Delegações

- ☒ uso da concessão e permissão + agências



Regulação Econômica e Agências Reguladoras

DA AP BUROCRÁTICA À AP GERENCIAL

- De “administrado” a “cliente”, de “burocrata” a “gestor”

☒ palavra chave é EFICIÊNCIA (maior produtividade com menor volume de recursos)

ASCENÇÃO DO NOVO ESTADO REGULADOR

1. Segmentação dos setores de atuação estatal: Núcleo Estratégico (1º Setor); Atividades Exclusivas e Serviços Públicos Próprios (2º Setor); Serviços Públicos Impróprios e Serviços Sociais (3º Setor)
2. Superação do intervencionismo direto, da planificação econômica, do controle de preços
3. Liberalização da atividade econômica : produção de bens e serviços para o mercado
4. Intervenção indireta e excepcional nos mecanismos de alocação entre oferta e demanda
5. Incremento da eficiência aplicado à seara econômica e à Administração Pública



Regulação Econômica e Agências Reguladoras

6. Aumento da arrecadação tributária como decorrência do estímulo à atividade econômica (e não mais via pagamento de tarifas pelos usuários)

7. Fomento à atuação de entidades da sociedade civil em áreas de interesse público e relevância social (“terceiro setor”) => diminuição do gasto público + atendimento das demandas sociais + ‘aquecimento’ da atividade econômica

8. Defesa da concorrência nas atividades econômicas => Controle Preventivo, Repressivo e “Advocacia da Concorrência”

9. Interferência indireta na formação de preços, lucros, custos, quantidades (variáveis tipicamente de mercado) e na definição de padrões técnicos e índices de qualidade (apenas na medida necessária à realização do interesse público da política regulatória)

10. Delegação de serviços públicos a particulares e estímulo ao uso de bens públicos com fim econômico (ex.: autoprodutor de energia elétrica)



Regulação Econômica e Agências Reguladoras

New Public Management (NPM)

Movimento estruturado no Reino Unido e apoiado pela OCDE

- (1) Diminuir o tamanho do Estado, inclusive do efetivo de pessoal;
- (2) Privatização de empresas e atividades;
- (3) Descentralização de atividades para os governos subnacionais;
- (4) Terceirização de serviços públicos (outsourcing);
- (5) Regulação das atividades conduzidas pelo setor privado
- (6) Transferência de atividades sociais para o terceiro setor
- (7) Desconcentração de atividades do governo central
- (8) Separação das atividades de formulação e implementação das políticas públicas



Regulação Econômica e Agências Reguladoras

- (9) Estabelecimento de mecanismos de aferição de custos e avaliação de resultados
- (10) Responsabilização dos dirigentes e autonomização dos serviços
- (11) Flexibilização da gestão orçamentária e financeira das agências públicas
- (12) Adoção de mecanismos de contratualização por resultados
- (13) Abolição da estabilidade dos funcionários e flexibilização da relação de trabalho no serviço público

Crítica: O modelo funcionou melhor nos países de democracias e economias mais evoluídas e estáveis, visto que as fortes desigualdades sociais e regionais, com pesados endividamentos e déficits fiscais, comprometeram sua aplicação integral.



Regulação Econômica e Agências Reguladoras

CAIU NA PROVA!

1. (CESPE-IRBR)

Tanto no regime militar, quanto na década de 50 do século XX, houve forte presença do Estado na atividade econômica e na regulação da economia.



Regulação Econômica e Agências Reguladoras

CAIU NA PROVA!

2. (CESPE-TJDF) A regulação do mercado pelo Estado ocorre pela capacidade de este realizar elevados investimentos econômicos bem como criar empregos formais e seguros, fortalecendo o seu papel de guardião dos direitos de cidadania.



Regulação Econômica e Agências Reguladoras

CAIU NA PROVA!

3. (CETRO-ANVISA-Analista) As interações entre Estado e atividade econômica têm passado por vários estágios até chegar à concepção atual de Estado regulador.

A literatura sobre Estado regulador aponta três fases nessa evolução. Assinale a alternativa que as apresenta.

(A) Fase pré-industrial, fase industrial e fase socialista.

(B) Fase do período escravocrata, fase do período socialista e fase infraconstitucional.

(C) Fase do período colonial, fase do período republicano e fase do período burocrático-legal.

(D) Fase do período escravocrata, fase do período das lutas do proletariado e fase do período democrático.

(E) Fase do período do liberalismo econômico, fase do período intervencionista e fase do período neoliberal.



Regulação Econômica e Agências Reguladoras

CAIU NA PROVA!

4. (Aneel/Especialista em Regulação/2010) Entre as características da concepção regulatória do Estado, destaca-se a inversão da relevância do instrumento interventivo, já que a intervenção estatal indireta é elevada à categoria de instrumento primordial de realização dos fins de interesse público no âmbito das atividades econômicas, enquanto a atuação estatal direta fica limitada a situações de grande excepcionalidade.



Regulação Econômica e Agências Reguladoras

CAIU NA PROVA!

5. (CESPE – Especialista - ANAC- 2012) Entre as atuações do Estado na atividade econômica, está a tutela da liberdade de concorrência, que objetiva a liberdade de ajustes dos mercados.



Regulação Econômica e Agências Reguladoras

Gabarito

1. V

2. F

3. F

4. V

5. F

 **d /concursos**